



## **El Régimen Local español. Concepto de Régimen Local español.**

La autonomía de los entes locales en el constitucionalismo español es hoy un principio general que se ha ido configurando a lo largo de los dos últimos siglos hasta el punto de determinar la propia definición del término «Autonomía» que la Real Academia de la lengua ha establecido en las sucesivas revisiones de su Diccionario.

Desde el siglo XIX, sistemáticamente, se ha ido dotando de significación al término siempre en función de su concepción constitucional, unas veces más reducida a la vertiente regional, otras incluyendo también una consideración local. Así pues, observamos cómo, a lo largo de distintos periodos ligados a la Constitución vigente en cada momento, ha ido evolucionando y variando la concepción de nuestros entes locales y su autonomía.

El régimen local, como cualquier otra institución jurídica, debe analizarse desde la perspectiva de la Constitución y la doctrina que al respecto sienta el Tribunal Constitucional. La regulación constitucional del régimen local español se inserta en el Capítulo Segundo del Título VIII de la constitución que, a pesar de su notoria brevedad, testimonia la existencia de los entes locales, como último eslabón de la división territorial del Estado. A pesar de su brevedad, dado que lo integra solamente tres artículos (artículos 140 a 142, inclusive), es lo suficientemente elocuente como para determinar cuál es el significado del Régimen Local. En tales preceptos se destaca el significado de los municipios como entidades básicas de la organización territorial del Estado, se personifican a las provincias, como entidades locales con personalidad jurídica propia e integradas por la agrupación de municipios y al mismo tiempo como división territorial del Estado para el cumplimiento de sus propios intereses, y se destaca la ineludible necesidad de que tales entes tengan suficientes recursos para hacer frente a sus necesidades.

En cuanto a la entidad territorial básica, es decir, el municipio, el citado artículo 140 dispone lo siguiente: «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».

En lo concerniente a la provincia, el artículo 141 destaca que «la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos».

Por último, el artículo 142 hace referencia al principio de suficiencia financiera y al de sistema mixto de financiación. Así «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».

Ahora bien, como nuestro texto constitucional no es demasiado prolijo en el análisis del régimen local, es necesario acudir a dos normas estatales que la desarrollan, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 148.1.18 de la misma, al corresponder al Estado la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. De tal modo, y en cumplimiento de dicho mandato, y a fin de garantizar, al mismo tiempo, su autonomía, consagrada, como hemos visto en el artículo 137, se dictaron la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de Abril de 1985 y el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en esta materia, (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril de 1986)

y en el aspecto financiero, la Ley de Haciendas Locales, que conforme a lo prevenido en su artículo primero, también tiene la consideración de bases del régimen jurídico de tales Administraciones, conforme al citado artículo 149.1.18.

Enmarcado el régimen jurídico en donde se deben desenvolver las Corporaciones Locales, es preciso, siguiendo a Francisco Lliset, revelar una cuestión previa que va a facilitar nuestro conocimiento de la temática local: Administración Local y Régimen Local son dos conceptos que se suelen emplear simultáneamente y sin embargo cada uno de ellos tiene una dimensión distinta.

El Régimen Local es un concepto mucho más amplio que el de Administración Local, ya que decir Régimen Local, como expone el preámbulo de la Ley de Bases de dicho nombre, es decir autonomía, cuya efectividad se logra a través de dos instituciones jurídicas, a saber: la representatividad directa y la personificación. La primera, se proyecta por la puesta en práctica de un sistema democrático de elecciones, bien de forma directa (el Concejo Abierto) o de forma representativa (los Ayuntamientos) y en cuanto a la personificación se manifiesta ésta a través de la existencia de una organización necesaria para que puedan hacer frente a sus propias necesidades.

Así pues, los entes locales, a diferencia de los demás entes territoriales

—Estado y Comunidades Autónomas— obedecen a una forma democrática de Administración Pública. Tales entes están regidos, bien por los propios ciudadanos, como sucede en el régimen del Concejo Abierto, en donde el gobierno y la administración municipal corresponde a un Alcalde, elegido por los vecinos y a una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores; o bien, a través de sus representantes, Concejales, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo, y secreto que constituirán el Ayuntamiento y elegirán, entre ellos, al propio Alcalde. Esta cualidad de autodeterminación, sólo predicable de los entes locales, les convierte en una pieza fundamental de la democracia.

La personificación de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales se manifiesta, como establece el artículo 140 de la Constitución, en los respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.

El régimen orgánico de las Corporaciones Locales se caracteriza por su uniformidad, respecto a los denominados órganos necesarios (Pleno, Presidente, Tenientes de Alcalde o Vicepresidentes en las Diputaciones, Comisión de Gobierno y demás órganos consultivos y de seguimiento) y por su variedad, en cuanto a sus órganos complementarios, ya que la existencia de los mismos dependerá de lo que establezcan sus propios Reglamentos Orgánicos.

### **Concepto de Administración Local, evolución del Régimen Local.**

Los entes locales, como dice Angel Ballesteros, necesitan de una organización que sea capaz de reconducir las funciones y competencias que la Ley les atribuye, y al mismo tiempo, personifique, a través de sus órganos, el carácter democrático de tales instituciones. Por tal motivo, el ordenamiento jurídico, y más concretamente la LPAC califica como Administración Pública a las entidades que integran la Administración Local, imponiendo los mismos principios informadores que al resto de las Administraciones Públicas, y que no son otros que los establecidos en el artículo 103 de la Constitución, a los que hemos hecho referencia en Temas anteriores. Pero, al mismo tiempo, en su condición de Administración Pública, se le atribuye las mismas potestades y privilegios que a las demás Administraciones Públicas (estatal o autonómica), a fin garantizar el ejercicio de sus propias obligaciones.

Tal como dispone el artículo 2 de la LPAC se entenderá por Administración Pública:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las entidades que integran la Administración Local.

d) Otras entidades de Derecho Público que ejerzan potestades administrativas.

La Administración Local es, por tanto, una de las Administraciones en las que se subdivide la Administración Pública, y es la que representa el conjunto de entes territoriales locales dotados de personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado y de la de las Comunidades Autónomas y que se caracteriza por la representación electiva de sus miembros y el carácter autónomo de su gestión frente a otras Administraciones Públicas.

### **Principios constitucionales y regulación jurídica.**

La Constitución española de 1978 establece un Estado cuya ordenación jurídica reside en el llamado Estado de las autonomías. Pero la existencia de diecisiete Comunidades Autónomas y de dos Ciudades Autónomas no pueden ignorar, que, a un nivel territorial más bajo, se encuentran las provincias y los municipios. Por tal razón, como manifiesta el Preámbulo de la Ley de Bases de Régimen Local, la autonomía local no puede definirse de forma unidimensional, desde una posición localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado. Así pues, la Constitución, no sólo residencia la soberanía en el pueblo español, sino que también expresa que existe una sola y exclusiva soberanía, personificada en un sólo pueblo con un destino político común, pero asimismo representa una pluralidad de nacionalidades y regiones, pero es, además, un sinnúmero de Corporaciones Locales (50 provincias y más de 8.000 municipios) que se estructuran para la satisfacción de sus propios intereses como partes definidas de un Estado complejo. Así pues, como dice la doctrina constitucional en esta materia, es legítimo sostener una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía.

Dentro de este contexto nos tenemos que referir a los principios constitucionales del régimen local, que están contenidos en los artículos 137, 140, 141 y 142 de la Constitución, los cuales testimonian unos valores esenciales que deberán ser respetados por

la legislación básica del Estado y por la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Estos principios informadores del régimen local implantados por nuestra Constitución son fundamentalmente los siguientes: autonomía, elección democrática y suficiencia financiera.

### **La Administración Local: Entidades que la integran. Regulación actual.**

La Administración Local española está integrada por una variada tipología de entidades, a pesar del principio de uniformidad que caracterizó el régimen local español desde la Constitución de Cádiz, por influencia del régimen que nació con la Revolución Francesa. Sin embargo, en la actualidad nuestro régimen local se caracteriza por la diversidad, propiciada por la nueva estructura territorial del Estado, prevista en la Constitución.

La Constitución española, al referirse en el Capítulo II de su Título VIII al régimen local plantea la posibilidad de que puedan crearse otras agrupaciones de municipios con independencia de los integrados en la provincia. «Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» expresa su artículo 141, con lo cual se abre la posibilidad de que, junto a los entes locales territoriales por excelencia, como son los municipios, las provincias y las islas, puedan ampliarse la lista de estas entidades, con la formación de entes supramunicipales. E incluso, se podrán constituir entidades inferiores al municipio cuando se produzcan las circunstancias establecidas en las leyes a fin de que tales entes infra municipales puedan ser instituidos.

Así, de acuerdo con el artículo 3 de la LBRL son entidades territoriales el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario. Gozaban, asimismo, de la condición de entidades locales las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía, las Áreas Metropolitanas

y las Mancomunidades de Municipios. Sin embargo, el citado artículo 3 de la LBRL ha sido modificado por la Ley 27/2013 habiendo dejado de tener la consideración de entidades locales las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al anterior artículo 45 de la LBRL.

De esta manera, podríamos realizar la siguiente clasificación de las entidades locales:

#### 4.1.1. Entidades locales territoriales

Los caracteres de entidad local territorial solamente alcanzan el Municipio, la Provincia y la Isla (en los archipiélagos balear y canario). Esta calificación sirve para atribuir únicamente a estas entidades territoriales las potestades y privilegios enumerados en el artículo 4.1 de la citada Ley: reglamentaria y de auto organización, tributaria y financiera, de programación o planificación, expropiatoria, sancionadora, de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos, ejecución forzosa e inembargabilidad; en fin, prelación y preferencia en el cobro de créditos. Están legitimadas, además, para la impugnación de disposiciones o actos de las Administraciones del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, así como la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que se entienda lesionan la autonomía local. Estos tres tipos de entidades locales territoriales

—municipios, provincias e islas— ofrecen, a su vez, distintas modalidades de régimen jurídico, que precisaremos a continuación:

a) Los municipios: Originalmente, la LBRL establecía un régimen jurídico uniforme para todos los municipios. Pero es obvio que sus

exigencias organizativas son muy distintas en función de su dimensión poblacional: la organización de un municipio de doscientos habitantes no puede ser la misma, lógicamente, que la de una conurbación de más de un millón de habitantes. De ahí que la legislación haya diversificado progresivamente su régimen jurídico en función del tamaño de cada una de las poblaciones. Así, de menor a mayor puede distinguirse en la actualidad las siguientes modalidades:

– Para los «micro municipios» que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración (concejo abierto) así como aquellos otros en los que, por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable, la LBRL permite un modelo muy simplificado de organización denominado «concejo abierto».

– El segundo tipo de organización es el que podríamos denominar «de régimen común», siendo aplicable a todos los municipios que no pertenezcan a las dos categorías que se mencionan a continuación.

– La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, estableció un régimen diferenciado para las llamadas «grandes ciudades»: una categoría flexible, que se aplica a todos los municipios cuya población exceda de 250.000 habitantes, así como a los que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de las instituciones autonómicas (aunque no alcancen dicha población); pero que también puede aplicarse a los municipios de población superior a 75.000 habitantes «que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales», siempre que lo decida el parlamento autonómico correspondiente, a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.

– Por último, mediante leyes especiales se ha dotado de un régimen singular, distinto del de «grandes ciudades» a los dos mayores municipios de España, Madrid (Ley 22/2006, de 4 de julio) y

Barcelona (Ley de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, y Ley 1/2006, de 13 de marzo).

b) Las Provincias: Las provincias tampoco responden a un modelo uniforme pudiendo distinguirse entre ellas los siguientes sistemas organizativos:

– El «régimen común», paralelo al de los municipios, siendo aplicable a todas las provincias distintas de las que se enumeran a continuación y que disfrutan de un régimen diferenciado.

– El primero y más tradicional de los regímenes provinciales especiales es el aplicable a las provincias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, denominadas en su Estatuto de Autonomía «Territorios Históricos» cuya organización y competencias se asemejan a las de la propia Comunidad Autónoma a la que pertenecen.

– La segunda especialidad afecta a las Comunidades Autónomas un provinciales, esto es, a aquellas cuyo territorio coincide exactamente con el de una sola de las provincias tradicionales: Principado de Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja, Murcia y Madrid. Su peculiaridad radica en la inexistencia de instituciones provinciales, de manera que sus competencias son asumidas por las de la Comunidad Autónoma respectiva.

– Por último, poseen también una organización provincial específica los dos archipiélagos que forman parte del territorio español. De ellos, el de las Islas Baleares integra una sola provincia y, por tanto, podría encuadrarse en la categoría anterior (por lo que carece, por así decir, de instituciones provinciales), si bien se diferencia de ella por la organización peculiar que tienen las diferentes islas que forman el archipiélago. El archipiélago canario, en cambio, está formado por dos provincias, cada una de las cuales

dispone, como órgano de pura representación, de una Mancomunidad Interinsular; las competencias de la provincia se distribuyen internamente entre los órganos de la Comunidad Autónoma de Canarias y los de cada una de sus islas.

c) Las islas: La referencia a la isla como una de las entidades locales territoriales se justifica en la circunstancia de ser fórmula organizatoria alternativa a la provincia: más exactamente, al modo ordinario de gobierno de la provincia, representado por la Diputación Provincial. En todo caso, la isla es un concepto jurídico que no guarda correlación exacta con la realidad geográfica que evoca ya que no todas las islas, en sentido geográfico, son entidades locales territoriales: no lo son, desde luego, las islas e islotes del litoral peninsular español (como las Columbretes, las islas Cíes, Alborán o el Peñón de Vélez de la Gomera, entre otras muchas), ni los islotes pertenecientes a los dos archipiélagos (como Cabrera, Vedra, Conejera y Dragonera, en Baleares, y Alegranza, Roque del Este, Roque del Oeste, Mompeña, Montaña Clara y Lobos, en Canarias); pero tampoco merecen esta consideración islas de una cierta dimensión y dotadas de población permanente, que forman una unidad administrativa (una isla en sentido jurídico) con la más próxima (como Formentera, perteneciente a Ibiza, y la isla Graciosa, perteneciente a Lanzarote).

#### 4.1.2. Entidades locales sin más (hasta la reforma de la Ley 27/2013)

Con la condición de ente local, sin más, se configuraban las entidades de ámbito territorial inferior al municipio instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas (nos referimos a las denominadas entidades inframunicipales comúnmente conocidas con el nombre de caseríos, pedanías, aldeas, parroquias u otros análogos); las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios; las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. La LBRL no

atribuye a estas entidades el conjunto de privilegios y potestades propias de los entes territoriales que hemos visto en el párrafo anterior, sino que remite a la legislación de las Comunidades Autónomas la concreción de cuáles de estas potestades y privilegios pueden éstas ostentar. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente dichas entidades inframunicipales han dejado de tener la consideración de entidad local.

#### 4.1.3. Otras entidades

No tienen carácter de entidad local, pero la jurisprudencia les ha asignado la condición de persona jurídica de organización corporativa y de interés público, otras entidades, cuya regulación tradicional se respeta de acuerdo con el artículo 37 del Texto Refundido de Régimen Local el cual establece que «las Entidades conocidas con las denominaciones de Mancomunidades o Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra, o de Ciudad y Tierra, Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de Pastos, Leñas, Aguas, y otras análogas, continuarán rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales y, sin perjuicio de la autonomía de que disfrutaban, deberán ajustar su régimen económico a lo prescrito en la legislación de régimen local sobre formación de presupuestos y rendición de cuentas, liquidaciones, inventarios y balances».

Por lo tanto, junto a la configuración constitucional de la organización territorial del Estado, que se instituye en una distribución vertical del poder público, dividido entre entidades de diferente nivel, el Estado, como titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política y los entes locales integrados por las provincias, las islas y los municipios, dotados de autonomía administrativa, concurren otras entidades locales, que configuran la complejidad territorial de nuestro Estado. Si bien, corresponderán a las diferentes Comunidades Autónomas la concreción de estas entidades territoriales, de acuerdo con sus propias leyes sobre régimen local,

dentro de cada uno de sus territorios respectivos. Estudiaremos a continuación cada una de estas entidades excepto el municipio y la provincia que se tratarán en el tema siguiente.

Declarado inconstitucional el artículo 5 de la Ley de Bases de Régimen Local (STC de 21 de diciembre de 1989) por el que se determinaba el sistema de fuentes normativas, es preciso remitirnos a nuestro texto constitucional para encontrar cual será el ordenamiento jurídico regulador del régimen local. A tal efecto, debemos señalar tres niveles normativos de diferente alcance: el Estatal: leyes básicas; el autonómico: leyes autonómicas y de desarrollo de las del Estado; y el local: Reglamentos, Ordenanzas y Bandos.

a) Dentro del primer nivel, es decir, el básico debemos resaltar que la Constitución, en su artículo 149.1.18, reserva a la exclusiva competencia del Estado la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, entre las que se encuentra la propia Administración Local. Dentro de este apartado se enumeran las siguientes normas de rango legislativo:

- Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985.
  
- Texto Refundido de las disposiciones vigentes en esta materia de régimen local, de 18 de abril de 1986.
  
- Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (modificada ampliamente por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre) y posteriormente derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Como normas de rango reglamentario, y en ejecución de la citada Ley de Bases, se han aprobado, hasta el momento presente, sólo tres Reglamentos, de los seis que deberían haber sido publicados por el

Gobierno, conforme al mandato contenido en la Disposición Final Primera de la citada Ley Básica, faltando, por tanto, por aprobarse, el de Funcionarios de las Corporaciones Locales, el de Contratación y el de Servicios. Los tres Reglamentos aprobados conforme a las determinaciones de dicha Disposición Final son los siguientes:

- Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, de 13 de junio de 1986.
  
- Reglamento de Población y Demarcación Territorial, de 11 de Julio de 1986.
  
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 28 de noviembre de 1986.

No debemos olvidar que a consecuencia del denominado Pacto Local se han introducido importantes modificaciones en el citado sistema jurídico, en especial en la citada Ley de Bases (reforma introducida por la Ley 11/1999), en la Ley Orgánica de Régimen Electoral (con la introducción de la cuestión de confianza) y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (conflicto en defensa de la autonomía local).

b) Dentro del segundo nivel, es decir, leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local, podemos señalar, que el desarrollo normativo de esta materia dependerá de la actividad que desarrollen las Asambleas Legislativas de las diferentes Comunidades Autónomas. Así, con carácter general, las diferentes Comunidades Autónomas tienen dictado sus propias normas de ordenación del territorio, de demarcación territorial, de régimen del suelo, de relaciones con las Diputaciones Provinciales, de Cámaras de Cuentas, de Consejos de Municipios, de protección de espacios naturales y del medio ambiente, o incluso, de coordinación de policías locales existentes en sus respectivos territorios, entre otras.

c) Dentro del tercer nivel, las Ordenanzas y Reglamentos Locales, representan las manifestaciones efectivas de la potestad reglamentaria de tales entes, las cuales deberán ser ejercidas con estricta subordinación a la ley, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias.