

TEMA 03: LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 (III). LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y ENTIDADES QUE LA INTEGRAN

Actualizado a 21 /04/2023

1 LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1.1 INTRODUCCIÓN

Ideas antagónicas:

- Centrípetas: auspiciado por el proceso de integración europeo.
- Centrífugas: dentro de cada estado, auspiciado por nacionalismos y la vocación de acercar la Administración al ciudadano.

El modelo autonómico de la Constitución (fruto de un proceso sin acabar) establece un sistema escalonado de entes territoriales, en los que reside parte del poder del Estado, dotados de autonomía, y estructurados sobre el principio de democracia representativa.

Equilibrio entre:

- Art. 137: El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.
- Art. 2: 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 de autonomía de nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

La disciplina fundamental de las CCAA se encuentra en el Título VIII, Capítulos I y III.

1.2 CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA AUTONÓMICO

Completamente abierto, sin norma mínima, sino que presenta el marco para que se establezca (=acuerdo de mínimos, para poder aprobar la Constitución, lo que viene a ser “patada adelante”)

- Flexibilidad = principio dispositivo
 - Ni establece las CCAA, ni establece los criterios de creación, sólo términos tan amplios que no sirven de nada.
 - No es obligatorio que se formen CCAA.
 - No impone estructura organizativa interna, sólo establece el esquema mínimo de las que se constituyan según el art. 151.
 - Las competencias las determinan los Estatutos de Autonomía. Sólo señala las competencias exclusivas del Estado.
- Varios cauces para que un territorio se constituya en Comunidad Autónoma.

1.2.1 VÍAS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA

12 formas (casi una para cada autonomía...). Los fundamentales son los arts. 143 y 151.

- De alcance general
 - Cauce ordinario: art. 143 + Disposición Transitoria I (cuando exista un régimen provisional de autonomía).
 - Cauce especial: art. 151 aplicado a Andalucía.
 - De alcance particular
 - Comunidades históricas: art. 151 + Disposición Transitoria II; aplicada a Cataluña, País Vasco y Galicia
 - Procedimientos de alcance excepcional
 - Territorios forales: Disposición Adicional I + Disposición Adicional IV; aplicada a Navarra.
 - Comunidad autónoma uniprovincial que no reúna las condiciones del art. 143.1; aplicado a Madrid (art 144a).
 - Territorios no integrados en la organización provincial: Art 144b (¿Gibraltar?) + Disposición Transitoria V; aplicados a Ceuta y Melilla.
 - El art. 144c sustituye a la iniciativa de las corporaciones locales del art. 143.2: aplicado a Almería y a la incorporación de Segovia a Castilla y León.
- El **art. 143** pretende ser la norma en cuanto a procedimiento genérico. Detalla quién es titular del derecho a la autonomía
- Provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.
 - Territorios insulares.
 - Provincias con entidad regional histórica.

La iniciativa para constituirse en Comunidad Autónoma viene de las Diputaciones Provinciales + 2/3 de los municipios que sumen la mayoría de la población de cada provincia o isla. El plazo para aunar estos requisitos es de 6 meses desde el primer acuerdo adoptado por alguna corporación local.

- El **art. 151** fija requisitos más difíciles de cumplir. La iniciativa para constituirse en Comunidad Autónoma viene de las Diputaciones Provinciales + 3/4 de los municipios que sumen la mayoría de la población de cada provincia o isla + referéndum aprobado por mayoría absoluta en cada provincia. La Disposición Transitoria II reconoce la experiencia autonómica de la II República: los que querían autonomía entonces, también la quieren ahora, y no es necesario el referéndum.

1.2.2 ELABORACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El proceso depende de si en el procedimiento de iniciativa autonómica se ha optado por el art. 143 o el 151.

Si es por el art. 143:

- Iniciativa (art. 146): elaborado por las Diputaciones Provinciales + Diputados + Senadores de las provincias afectadas.
- Deliberación y aprobación parlamentaria: el texto se eleva a las Cortes para su tramitación como Ley Orgánica.

Si es por el art. 151:

- Iniciativa (art. 151.2): aprobado por mayoría absoluta de Diputados + Senadores de las provincias afectadas, constituidos en Asamblea a tal efecto.
- Transacción Parlamentaria: la Comisión Constitucional del Congreso y una delegación de la Asamblea ponente acuerdan una formulación definitiva en un plazo de 2 meses. Si no hay acuerdo, el Estatuto se tramita como Ley y se somete a referéndum de las provincias afectadas. Si en alguna no hay mayoría, el resto puede constituirse en Comunidad Autónoma.
- Ratificación por referéndum: el texto final es ratificado por referéndum de las provincias afectadas. Si en alguna no hay mayoría, el resto puede constituirse en Comunidad Autónoma.
- Ratificación por las Cortes Generales: los Plenos de ambas Cámaras decidirán mediante voto de ratificación.

1.2.3 CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

También el contenido varía si se ha optado por el art. 143 o por el art. 151.

Si es por el art. 143

El art. 147.2 esboza el contenido de los Estatutos de Autonomía:

- Denominación de la Comunidad.
- Delimitación de su territorio.
- Denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias.
- Competencias asumidas dentro del marco Constitucional.

El art. 148 muestra las competencias que pueden ser asumidas por las CCAA (no especifica si son competencias legislativas o meramente administrativas). Las CCAA que accedan por esta vía tendrán que esperar un plazo de 5 años para ampliar sus competencias dentro del marco del art. 149.

Si es por el art. 151

La Constitución precisa contenido del Estatuto en cuanto a organización (art. 152), y es mucho más generosa en cuanto a competencias que pueden asumir.

- Organización: sistema parlamentario similar al del Estado:
 - Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal.
 - Consejo de Gobierno con un Presidente elegido por la Asamblea y responsable político ante ella.
 - Un Tribunal Superior de Justicia como fin de la organización Judicial de la Comunidad Autónoma.
- Competencias
 - Reconocimiento de competencias legislativas (reconocimiento de autonomía política, no meramente administrativa).
 - Las del art. 148 + las del art. 149 siempre que no sean exclusivas y excluyentes del Estado.

1.2.4 COMPETENCIAS

Hay una triple lista:

- Competencias exclusivas del Estado: art. 149.
- Competencias que pueden ser asumidas por las CCAA: art. 148.

- Las competencias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán ser asumidas por las CCAA si así lo indican sus Estatutos de Autonomía.

La sentencia 76/1983 del TC dictamina que los Estatutos son las normas que fijan las competencias. Por tanto, el sistema se basa en el principio de disponibilidad, según el cual, son las CCAA las que muestran su disposición a hacerse cargo de las competencias, mediante una reforma de su Estatuto o con una Ley Orgánica de transferencia o delegación (art. 150.2).

Las competencias pueden clasificarse en uno de estos tipos:

- **Competencias exclusivas:** un ente aglutina todas las facultades (legislación, ejecución, jurisdicción, relaciones internacionales, etc.) sobre una materia.
- **Competencias compartidas:** las facultades están repartidas entre los dos entes. Muchas de las competencias del art. 149 son de este tipo: normalmente la legislación es del Estado y la aplicación (ejecución, reglamentación, etc.) es de la Comunidad Autónoma.
- **Competencias concurrentes:** ambos entes tienen mismas facultades (p.ej.: cultura).

Entre las facultades sobre las competencias se distinguen:

- Bases: criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico, comunes a todo el Estado. Puede tener sentido positivo (objetivos) o negativo (limitaciones). El carácter básico de una norma no se basa en que sea una ley sino en el contenido.
- Legislación de desarrollo: dictada a partir de las bases.
- Ejecución: reglamentos y actos administrativos.

1.3 EL PROCESO AUTONÓMICO

No se diseñó en la Constitución, ni se fijó por ley, sino que se realizó por acuerdo y consenso derivado de la responsabilidad en atención a la trascendencia de la tarea a emprender.

- Pactos autonómicos (1981), que definen la estructura del Estado a partir de la Constitución:
 - Fijación del mapa autonómico: número de CCAA, provincias de cada una de ellas.
 - Todas las CCAA toman una estructura organizativa similar a las formadas por el art. 151 (Parlamento autonómico por sufragio universal, gobierno autonómico responsable ante el parlamento, Tribunal Superior de Justicia).
 - Esta definición se finalizará el 01.02.1983.
 - Armonización de todo el proceso por Ley Orgánica (LOAPA, ahora Ley del Proceso Autonómico).
- Aprobación de los Estatutos de Autonomía en aplicación de los Pactos.
- Acuerdos Autonómicos (28.02.1992):
 - Ampliación de las competencias de las CCAA constituidas más lentamente, equiparándolas a las del art. 151.
 - Se abordó como un problema general del Estado teniendo en cuenta los 10 años de experiencia.
 - Intento homogeneizador, atendiendo a la racionalización funcional del Estado, pero sin uniformidad del poder Político (no se diluyen ni equiparan especialidades).
 - Principio de cooperación: persigue el interés general como resultado de actuaciones conjuntas. Se acuerdan los mecanismos para las relaciones de cooperación (conferencias sectoriales, programas y planes conjuntos, convenios, etc.).
- Acuerdos para la reforma de los Estatutos de las CCAA del art. 143 (1996-1999): para equipararlas a las CCAA del art. 151, tanto en competencias como en órganos institucionales.
- Nuevas reformas estatutarias:
 - Propuesta del Estatuto Político del País Vasco (Plan Ibarretxe). Presentada por el presidente del Parlamento Vasco al Presidente del Congreso en enero de 2005. Debate y rechazo el 01.02.2005, por 313 votos (PSOE, PP, IU, CC, CHA) contra 29 (PNV, ERC, CiU, EA, Na-Bai, BNG) y 2 abstenciones (IC-V).
 - Las Cortes Valencianas aprobaron el Proyecto de Reforma del Estatuto el 01.07.2005. Se tramita en las Cortes Generales y se promulga como Ley Orgánica 1/2006 del 10.04.2006, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982 del 01.07.1982 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
 - Valenciano como lengua oficial.
 - Derecho al agua.
 - Mandato de elaboración de una Carta de los Derechos sociales.
 - Creación del Servicio de tributación Valenciano.
 - Cláusula Camps: la CV puede asumir nuevas competencias si hay otra región que las haya asumido

- Propuesta del Nuevo Estatuto de Cataluña, aprobada por el Parlamento catalán el 30.09.2005. Las Cortes reforman el texto y lo aprueban el 10.05.2006. Refrendado por referéndum el 18.06.2007. Promulgado como Ley Orgánica 6/2006 del 19.07.2006.
 - Nuevo sistema institucional de la Generalitat de Cataluña.
 - Nuevas competencias y tipología.
 - Derechos y Deberes de los ciudadanos.
 - Régimen lingüístico.
 - Relaciones institucionales de la Generalitat.
 - Referencia en el preámbulo a Cataluña como nación, tal como el Parlamento catalán la califica.
 - Algunos Artículos declarados inconstitucionales por el TC, sentencia 31/210.
- Propuesta para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por el Parlamento andaluz el 02.05.2006, aprobado en las Cortes Generales el 20.12.2006, refrendado en referéndum el 18.02.2007.
 - Derechos sociales.
 - Delimitación precisa de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma y las compartidas con el Gobierno Central.
 - Reforma del régimen de financiación.
 - Reconocimiento de la deuda histórica.
 - Regulación de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y la UE.
 - Previsión de nuevos órganos: Agencia Tributaria propia, Cuerpo de Policía Andaluz...
- Estatuto de Autonomía de Baleares: aprobado por Parlamento autonómico el 13.06.2006, promulgado por Ley Orgánica 1/2007 del 28.02.2007.
- Estatuto de Autonomía de Aragón: aprobado por Parlamento autonómico el 21.06.2006, promulgado por Ley Orgánica 5/2007 del 20.04.2007.
- Propuesta para la Reforma de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por las Cortes de Castilla y León y aprobado en las Cortes Generales el 21.11.2007. Promulgado como Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.
- Propuesta para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por la Asamblea de Extremadura el 10 de septiembre de 2009 y aprobado en las Cortes Generales el 19.01.2011. Promulgado como Ley Orgánica 1 /2011, de 28 de enero

1.4 NATURALEZA DE LAS CCAA Y SUS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Son entes político-territoriales de fundamento constitucional. El régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre homogeneidad y diversidad del status jurídico

- Sin homogeneidad no hay unidad ni integración en conjunto.
- Sin Diversidad no hay verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno.

Cualquier pretensión de ignorar las desigualdades intercomunitarias a favor de una igualdad absoluta encuentra como límite natural la Constitución, que sí tiene en cuenta hechos diferenciadores, y los representa como excepciones a la norma general.

- Amparo y respeto por los derechos históricos de los territorios forales (Disposición Adicional I).
- Garantías del régimen económico-fiscal de Canarias (Disposición Adicional III).

Los Estatutos de Autonomía se integran en el ordenamiento jurídico estatal como Ley Orgánica. Por tanto, no se trata de normas verdadera y exclusivamente autonómicas: requieren de las voluntades de la Comunidad Autónoma y de las Cortes Generales.

2 ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

2.1 CONFIGURACIÓN GENERAL

La Constitución remite a los respectivos Estatutos de Autonomía para la regulación de las instituciones de gobierno autonómica (art. 147.2c). Aun así, en el art. 152.1 hay un esquema organizativo básico que debe contener el Estatuto de Autonomía (en principio para las autonomías del art. 151, pero aplicada a todas en virtud de los Pactos Autonómicos de 1981):

- Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal.
- Consejo de Gobierno con un Presidente elegido por la Asamblea y responsable político ante ella.
- Un Tribunal Superior de Justicia como fin de la organización Judicial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la unidad e independencia del poder judicial.

No hay un Poder Judicial propio de las CCAA, en contraposición a los Estados federales (EEUU, Suiza).

Todos los Estatutos de Autonomía han “copiado” el esquema constitucional de Asamblea + Gobierno representativo. En muchos casos también se han copiado los reglamentos de las Cámaras y del Gobierno.

2.2 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

2.2.1 GENERALIDADES

No hay casi referencias en la Constitución a la Administración autonómica:

- Art. 153c: el control de la Administración autonómica y sus normas se hará por jurisdicción contencioso-administrativa.
- Art. 154: la Administración del Estado estará dirigida por un Delegado del Gobierno, que se coordinará con la Administración autonómica.

Esto se debe a la doble intención de no devaluar las CCAA a meros entes administrativos, y a que el Estado no intervenga en la organización de las CCAA.

Para la organización administrativa, dentro de cada Comunidad Autónoma, se ha intentado adoptar un esquema descentralizado (apoyándose sobre todo en el aparato de las Diputaciones Provinciales). Pero finalmente se ha migrado a un esquema en el que la administración autonómica es reproducción de la estatal, con un esquema completamente centralizado. Incluso se han limitado (casi extinguido) las Diputaciones Provinciales (Cataluña, Comunidad Valenciana).

2.2.2 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA AUTONÓMICA

Al copiar las estructuras del Estado central:

- Gobierno Estatal = Gobierno Autonómico.
- Ministro = Consejero Autonómico.
- Consejerías como Ministerios en estructura jerárquica piramidal, aunque con diferencia en número y atribuciones de los órganos que los conforman
 - La mitad de las CCAA no tienen Viceconsejero (=Subsecretario de Estado): Aragón, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Baleares, Navarra, Rioja.
 - Casi todas tienen Secretario General Técnico. Desempeña las funciones de Viceconsejero cuando éste no existe.
 - Todas las CCAA tienen Directores Generales como órganos sectoriales básicos.
 - Todas las unidades administrativas de las CCAA se organizan en 3 niveles: Servicios, Secciones, Negociados.

Se han formado órganos colegiados de finalidad consultiva y de participación. Cabe destacar:

- Consejo Consultivo de Cataluña: controla la observancia de la Constitución y el Estatuto emitiendo dictamen sobre los proyectos de ley presentados al parlamento de Cataluña. También, a petición de los Grupos Parlamentarios, emitirá dictamen antes de presentar Recurso de Inconstitucionalidad. Tiene funciones similares al Consejo de Estado.
- Órganos de Participación: se ha creado en Andalucía y País Vasco (Consejos de Relaciones Laborales, Consejo Económico y Social Vasco).

El control jurisdiccional es único para todo el Estado y es ejercido por el Tribunal Constitucional.

El control no jurisdiccional se ejerce mediante el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, aunque hay CCAA que han creado órganos similares (Defensor del Pueblo Andaluz, el Diputado Común de Canarias, el Velador del Pueblo de Galicia, el Síndic de Greuges de Cataluña, el Ararteko vasco). La Ley 36/1985 coordina sus relaciones con el Defensor del Pueblo.

2.3 ORGANIZACIÓN POLÍTICA AUTONÓMICA

2.3.1 EL EJECUTIVO AUTONÓMICO: PRESIDENTE Y CONSEJO DE GOBIERNO

La Constitución solo indica que los Gobiernos Autonómicos tendrán funciones ejecutivas y administrativas, pero no indica cuáles ni cómo hacerlo. Los primeros estatutos tampoco decían nada al respecto, siendo el estatuto de Asturias el primero que intenta especificarlo: *el Consejero de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política regional y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa, y el ejercicio de la potestad reglamentaria no reservada en el Estatuto a la Junta General.*

El Presidente de la Comunidad Autónoma es elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y es responsable político ante ella (típico del modelo parlamentario).

Los mecanismos básicos de elección del Presidente, el fracaso de su elección, la moción de confianza y la moción de censura son prácticamente idénticos a los marcados por la Constitución.

Las atribuciones del Presidente autonómico son similares a las del Presidente del Gobierno (art. 152.1):

- Representación de la Comunidad: personifica las instituciones de la Comunidad ante otros entes públicos, y representación de la personalidad jurídica de la Comunidad en las relaciones en que ésta sea parte (convenios, recursos, etc.).
- Representación ordinaria del Estado: el Estado central se haya representado por el Delegado del Gobierno, y el Presidente Autonómico realiza funciones que, a nivel estatal, realiza el Rey: promulgar las leyes del Parlamento autonómico, convocar y disolver la Asamblea, convocar elecciones, firmar los decretos acordados por el Parlamento.
- Dirigir el Consejo de Gobierno, de forma análoga a como hace el Presidente del Gobierno con el Consejo de Ministros: elaborar el programa de acción de Gobierno, responsable de su puesta en marcha, etc.

El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado de dirección y coordinación política de la Comunidad Autónoma, homólogo al Consejo de Ministros estatal. Su composición es similar (Consejeros y Vicepresidente(s)). Sus funciones en los Estatutos suelen reproducir el art. 97 de la Constitución, y las leyes de Gobierno y Administración también reproducen las estatales. Hay aspectos de las Comunidades del art. 143 que se han equiparado a las del art. 151 (reforma autonómica de 1999):

- Gobierno autonómico = Presidente + Vicepresidente(s) + Consejeros.
- Moción de confianza, moción de censura, Disolución anticipada de las Asambleas.

Pero otros aspectos siguen limitados:

- No se puede disolver la Asamblea en el primer periodo de sesiones de la legislatura, durante una moción de censura, antes de un año de la anterior disolución anticipada, durante elecciones generales.
- La nueva asamblea tiene un periodo menor para que todas las elecciones autonómicas estén coordinadas.

2.3.2 ASAMBLEAS LEGISLATIVAS: COMPOSICIÓN Y FUNCIONES

Generalidades

La inviolabilidad es una extensión – aplicación del art. 66.3 de la Constitución, que establece que, dentro de la sede, la única autoridad es la del Presidente de la Cámara (garantía de independencia). → Declarado en todos los estatutos menos en el de la Comunidad de Madrid.

Cada Parlamento autonómico es independiente y sometido a la Constitución y a su propio Estatuto de Autonomía:

- Autonomía reglamentaria: los Estatutos reconocen a sus respectivos Parlamentos la capacidad de autoformación mediante reglamentos.
- Autonomía de gobierno interno: los órganos rectores son elegidos por los propios Parlamentos autonómicos.
- Autonomía presupuestaria y financiera: todos los Estatutos atribuyen a sus Parlamentos la facultad de aprobar los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.
- Autonomía organizativa y administrativa: ningún otro poder puede participar en la elección de cargos políticos, ni en la elección de personal de servicio.

Estructura

En los Estatutos sólo se indica el número mínimo y máximo de escaños y remiten a la ley electoral del cada Comunidad para fijar el número de escaños. Elegidos por sistema proporcional (Ley D'Hondt). Legislatura de 4 años.

Funcionamiento

El funcionamiento de los Parlamentos y sus atribuciones son idénticos a las de las Cortes:

- Potestad legislativa.
- Aprobación de Presupuestos.
- Otorgar confianza al Presidente.
- Control del Consejo de Gobierno.

Pero hay que añadir

- Art. 69.5: designación de Senadores que representan a la Comunidad.
- Art. 87.2: iniciativa legislativa de nivel nacional.
- Art. 162.1a: interposición de recurso de inconstitucionalidad ante el TC.

También son similares a las Cortes en su organización interna y proceso legislativo. Por los Acuerdos Autonómicos de 1981 se han reformado los Estatutos en cuanto a la definición de los periodos de sesiones, remitiendo a los Reglamentos internos.

Las retribuciones de los miembros no serán asignaciones fijas sino dietas.

3 LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

3.1 CONCEPTO Y CARÁCTER

El concepto fundamental es que los entes locales son asociaciones de personas con personalidad jurídico-pública, cuyo dato fundamental es el territorio, que actúa como delimitador fundamental:

- Quién puede participar.
- Sobre quién tiene potestad.

Su objetivo es la defensa de todos los intereses de los vecinos, sin distinción de materias.

Definición: Es la administración formada por un conjunto de entes dotados de personalidad jurídico-pública, que surgen como asociación de personas unidas por lazos de vecindad territorial para la defensa genérica de sus intereses comunes derivados de dicha vecindad.

Hay entes locales (mancomunidades, agrupaciones, etc.), con lazos de vecindad territorial no indispensables y que persiguen intereses sectoriales (no generales)

- Los miembros son personas jurídicas, no personas.
- Surgen para defender intereses determinados, no genéricos.
- Tienen un carácter más artificial y jurídico.
- No es imprescindible la vecindad territorial.

3.2 REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

Art. 137: el Estado se organiza territorialmente en municipios y provincias, además de las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Los rasgos de esa autonomía local han sido dados por sentencias del TC:

- La Constitución garantiza la autonomía de Municipios y Provincias, y el TC fija los límites que, de ser traspasados, negaría la autonomía.
- Autonomía = Poder limitado. Nunca puede oponerse a la unidad. Si relacionamos los dos puntos, hay unos límites mínimos y máximos, para el poder que da la autonomía del art. 137.
 - Límite inferior: si se sobrepasa, la autonomía se resiente.
 - Límite superior: si se sobrepasa, la unidad se resiente.
- Las CCAA tienen una autonomía cualitativamente superior a la administrativa.
- Es necesario que se dote de competencias a los entes locales para que puedan defender sus intereses (art. 137).
- No hay competencias exclusivas porque no hay intereses exclusivos.
- Las leyes autonómica y estatal fijarán la autonomía de cada ente de acuerdo con la Constitución. El TC determinará si se trata de una competencia exclusiva o compartida entre diversos entes.

3.3 LEGISLACIÓN EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

Art. 149.1.18: el Estado fija los aspectos básicos del Régimen de Administración Local (legislación Básica) y a las CCAA su desarrollo legislativo y ejercicio de las competencias ejecutivas (tutelas, control...). Pero esto dependerá de las materias de que se trate.

La legislación estatal básica en materia de régimen local ha sido establecida por la Ley 7/1985 del 02.04.1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Su art. 2.1 establece que para otorgar efectividad a la autonomía de las entidades locales (art. 137 de la Constitución), la legislación del Estado y las CCAA deberán asegurar a Municipios y Provincias su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses y, por tanto, deberá de atribuírseles las competencias necesarias en función de las características de la función pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local.

Novedades:

- Ley 57/2003 del 16.12.2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Nuevo Título X que establece un nuevo régimen orgánico específico para municipios de Gran Población
 - Municipios >250k habitantes.
 - Capitales de Provincia >175k habitantes.
 - Capitales de Provincia.
 - Capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas.
 - Municipios >75k, con circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.
- Ley 1/2006 del 13.03.2006, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona, y Ley 22/2006 del 04.07.2006 de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, debido a la relevancia de ambas ciudades en los ámbitos económico, social y cultural, así como su proyección internacional.

4 ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

4.1 MUNICIPIO

Entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines (art 11 Ley de Bases). Sus elementos son territorio, población y organización.

Gobierno + Administración municipal = Ayuntamiento (=Alcalde + Concejales). Excepto los que funcionen como Concejo Abierto. Éstos son los de <100 habitantes, los que tradicionalmente funcionen así, o los que las circunstancias lo aconsejen (geografía, mejor gestión...)

4.1.1 LÍNEAS BÁSICAS DE ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO

Art. 140: el gobierno y administración corresponde a su respectivo Ayuntamiento, integrado por Alcalde + Concejales. Los Concejales se eligen por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo, secreto. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o los vecinos.

Este artículo de la Constitución se desarrolla en el Cap. II, Título II de la LRBRL (arts. 19...24), modificada por la Ley 11/1999 del 21.04.1999 y la Ley 57/2003 del 16.12.2003.

Según la nueva redacción de la LRBRL (Ley 11/1999, art. 20), la organización municipal sigue las siguientes reglas (mínimo, puede haber más según la ley autonómica o municipal):

- Todos los Ayuntamientos tendrán Alcalde, Tenientes de Alcalde y Pleno.
- Todos los Ayuntamientos de municipios >5k hab. (y en los de <5k hab. si lo dispone un reglamento orgánico o si lo acuerda el Pleno de su Ayuntamiento) tendrán Junta de Gobierno Local.
- Todos los Ayuntamientos de municipios >5k hab. (y en los de <5k hab. si lo dispone un reglamento orgánico o si lo acuerda el Pleno de su Ayuntamiento) existirán órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos a ser decididos en el Pleno, así como seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los Concejales que ostenten delegaciones.
- La Comisión Especial de Sugerencias y reclamaciones existe en los municipios señalados en el Título X y en aquellos en los que el Pleno así lo acuerde (mayoría absoluta) o lo disponga el reglamento orgánico.
- Todos los municipios tendrán una Comisión Especial de Cuentas, según el art. 116 de la LRBRL.

4.1.2 COMPOSICIÓN DEL AYUNTAMIENTO. ELECCIÓN DE CONCEJALES

Además de los que pueden votar en las elecciones generales, podrán votar los extranjeros residentes cuyos países dejen votar a los españoles emigrantes.

Habitantes	Concejales
<250	5
251..1.000	7
1.001...2.000	9
2.001..5.000	11
5.001..10.000	13
10.001..20.000	17
20.001..50.000	21
50.001..100.000	25

A partir de 100.000, +1 Concejales cada 100.000, añadiendo +1 cuando el resultado final sea par. Se utiliza el sistema D'Hondt, se eliminan las candidaturas que no alcancen un 5% en la circunscripción.

4.1.2.1 Elección del Alcalde

- Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabezen sus listas.
- Si alguno obtiene mayoría absoluta, es proclamado Alcalde electo.
- Si no hay mayoría absoluta, el que encabece la lista con mayor número de votos populares. En caso de empate, sorteo.
- En los municipios de 100...250 hab., cualquier Concejales puede ser candidato. Se vota en Pleno, y si no hay mayoría absoluta, el de mayor núm. de votos populares.

El Alcalde puede ser destituido por moción de censura, aprobada en Pleno por mayoría absoluta. La moción de censura debe ser suscrita por 1/3 de los Concejales, e incluir el nombre del candidato a Alcalde (es proclamado si tiene éxito la moción). Un Concejales no puede suscribir más de una moción de censura durante su mandato.

4.1.3 COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO

La LRBRL no las indica, sino que hace una definición muy vaga. Normalmente choca con las competencias estatales, que son las que prevalecen. Esto desemboca en una coordinación Estado-Municipio, delegación / transferencia de competencias y ayuda del Estado para el ejercicio de las competencias locales.

Servicios a prestar (sólo o acompañado)

- En todos los municipios – **servicios básicos**.
Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- En los de >5k hab.
Todos los anteriores + Parque público, biblioteca pública, mercado, tratamiento de residuos
- En los de >20k hab.
Todos los anteriores + Protección civil, servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público
- En los de >50k hab.
Todos los anteriores + transporte colectivo urbano de viajeros, protección del medio ambiente.

Para municipios de menos de 20000 habitantes la Diputación provincial, o entidad equivalente, coordinará algunos servicios.

4.2 RÉGIMEN DE ORGANIZACIÓN DE MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN (TÍTULO X LRBRL)

4.2.1 ÁMBITO DE APLICACIÓN

- Municipios >250k hab.
- Capitales de Provincia >175k hab.
- Capitales de Provincia
- Capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas
- Municipios >75k hab., con circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.
- Cabildos Insulares Canarios de islas con >175k hab.
- Cabildos Insulares Canarios de islas con >75k hab., si así lo decide el Parlamento canario a iniciativa de los Plenos de los Cabildos

4.2.2 ÓRGANOS

- Necesarios: Pleno, Comisiones del Pleno, Alcalde, Tenientes de Alcalde, Junta de Gobierno Local
- Superiores: Alcalde y miembros de la Junta de Gobierno Local
- Directivos
 - Coordinadores Generales de cada área / concejalía.
 - Directores Generales de cada área o concejalía.
 - Titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local + Concejal Secretario de la Junta de Gobierno Local.
 - Titular de asesoría jurídica.
 - Secretario General del Pleno.
 - Interventor General, titular del órgano de gestión tributaria.
 - Titulares de los máximos órganos de dirección de organismos autónomos y entidades públicas empresariales.
- Consejo Social de la Ciudad: elabora informes + propuestas sobre desarrollo local, planificación estratégica de la ciudad, grandes proyectos urbanos. Integrado por representantes de organizaciones económicas, sociales, profesionales, de vecinos.
- Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones: representantes de todos los grupos municipales. Elabora una memoria anual sobre Administración municipal que eleva al Pleno.
- Órgano de Gestión Tributaria: lo puede crear el Pleno para delegar las competencias de Administración Tributaria Local.
- Órgano para la resolución de reclamaciones económico-administrativas.
- Conferencia de Ciudades: dentro de la conferencia sectorial para asuntos locales. Administración General del Estado, CCAA y los alcaldes de los municipios del Título X.

4.2.3 DISTRITOS

Divisiones territoriales del municipio creadas por el Pleno. Presididos por un Concejal. Tienen órganos de gestión para acercar la administración al ciudadano y fomentar su participación.

4.2.4 PECULIARIDADES

- La Ley asigna a la Junta de Gobierno Local competencias propias (aprobación de proyectos de ordenanzas y reglamentos, proyecto de presupuesto, proyectos de ordenación urbanística, licencias, contrataciones y concesiones, aprobar relación de puestos de trabajo, potestad sancionadora). Puede delegar en Teniente de Alcalde. La Secretaría es asignada a un Concejal por el Alcalde.
- El Alcalde puede nombrar a miembros de la Junta de Gobierno Local (<1/3) que no sean Concejales.
- Las deliberaciones de la Junta de Gobierno Local son secretas. Asisten Concejales + Directivos.
- El Alcalde puede delegar la facultad de convocar y presidir el Pleno, pero no:
 - Convocar y presidir la Junta de Gobierno Local.
 - Dictar bandos.
 - Decidir en caso de empate con su voto de calidad.
 - Nombrar y cesar Tenientes de Alcalde y Presidentes de Distrito.
 - Adoptar medidas extraordinarias en caso de urgencia.
 - Jefatura de la Policía Municipal.
- El Pleno tendrá un Secretario General. Las comisiones las formarán los grupos políticos en proporción al número de Concejales.
- El Pleno puede delegar en las comisiones:
 - Aprobar y modificar reglamentos.
 - Conflicto de competencias con otras entidades locales y administraciones.
 - Ejercicio de acciones judiciales y administrativas.
 - Defensa jurídica del Pleno.
 - Creación de organismo autónomo o entidad pública empresarial.

4.3 PROVINCIAS

4.3.1 NATURALEZA Y DEPENDENCIAS

Agrupación de municipios con personalidad jurídica propia y capacidad para el cumplimiento de sus fines. Gobernado por Diputación Provincial + corporaciones representativas.

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

Las CCAA uniprovinciales y Navarra suman también las competencias de la Diputación Provincial que correspondería.

Los fines de la Provincia son:

- Garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social.
- Asegurar la prestación integral y adecuada, en todo el territorio provincial, de los servicios de competencia municipal.
- Participar en la coordinación de la Administración Local con la Autonómica y la del Estado.

Sus competencias son:

- Coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios municipales.
- Asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios.
- Prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal o supracomarcal.
- Fomento y administración de los intereses de la provincia.

4.3.2 LÍNEAS BÁSICAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LA PROVINCIA

Organización según el art. 32 de la LRBRL (Ley 7/1985 del 02.04.1985, modificada por Ley 11/1999 del 21.04.1999 y por Ley 57/2003 del 16.12.2003).

- Presidente, Vicepresidente, Junta de Gobierno y Pleno.
- Órganos para el estudio, informe o consulta de los asuntos a tratar por el Pleno; órganos para el seguimiento de la gestión del Presidente, la Junta de Gobierno y los Diputados que ostenten delegaciones (siempre que no haya otra legislación autonómica, y sin perjuicio de control del Pleno); todos los grupos pueden participar, en proporción a su número de Diputados del Pleno.

- Las propias Diputaciones pueden establecer órganos complementarios, aunque las leyes de las CCAA sobre régimen local pueden establecerlos.

4.3.2.1 El Presidente de la Diputación

Elegido por los Diputados en mayoría absoluta (1ª vuelta) o simple (2ª vuelta). Destituido por 2/3 de los Diputados.

4.3.2.2 El Pleno de la Diputación

Presidente y los Diputados.

Habitantes	Diputados
<500k	25
<1M	27
<3.5M	31
>3.5M	51

El reparto de escaños por partido judicial se realiza proporcionalmente por la Junta Electoral Provincial:

- Todos los partidos judiciales cuentan con al menos 1 escaño.
- Ningún partido judicial puede contar con más de 3/5 de los escaños.
- Las fracciones $\geq 0,5$ se redondean hacia arriba, las de $< 0,5$ hacia abajo.
- Si asignamos más escaños que los disponibles, se eliminan de los partidos judiciales con menor población.
- Si asignamos menos escaños que los disponibles, se aumentan en los partidos judiciales con mayor población.

Una vez constituidos los Ayuntamientos de la provincia, se hace una relación de todas las formaciones que hayan obtenido algún Concejil dentro de cada partido judicial, y se ordenan de menor a mayor número de votos. Sobre esta lista de formaciones se reparten los escaños de la Diputación según la ley D'Hondt. La Junta Electoral convoca por separado a los Concejales de los partidos que hayan obtenido escaños para que elijan de entre las listas de candidatos (avaladas por al menos 1/3 de los concejales) a quienes hayan de ser Diputados, + 3 reservas.

La Diputación Provincial se reúne en sesión constitutiva presidida por una Mesa de Edad (el mayor + el menor) y presidida por el Presidente de la Corporación, para elegir Presidente de la Diputación.

4.4 LA ISLA EN BALEARES Y CANARIAS

Los Cabildos Insulares (Canarias) y Consejos Insulares (Baleares) actúan como si fueran Diputaciones Provinciales.

En Canarias existen las Mancomunidades Provinciales Interinsulares exclusivamente como órganos de representación.

4.5 OTRAS ENTIDADES

Por debajo del Municipio: caseríos, parroquias, pedanías, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos....

4.5.1 COMARCAS

Agrupación de varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes que precisen gestión / servicios propios.

Regulados por leyes de las CCAA que las formen.

4.5.2 ÁREAS METROPOLITANAS

Entidades locales integradas por Municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria una planificación conjunta y coordinación de servicios / obras.

Creadas por las CCAA, previa consulta a la Administración del Estado, los Ayuntamientos y Diputaciones afectados.

4.5.3 MANCOMUNIDADES

Asociación de Municipios para ejecutar obras en común y prestar servicios de su competencia.

Tienen personalidad y capacidad jurídica propia. Estatutos propios que describen:

- Ámbito territorial.
- Objeto y competencia.
- Órganos de Gobierno.
- Recursos, plazo de duración, etc.

Art. 29 de la LRGR

- Municipios de <100 hab., y los que tradicionalmente se hayan regido así
- Los que por su localización geográfica u otras circunstancias lo hagan aconsejable
 - Mayoría de los vecinos.
 - 2/3 de los miembros del Ayuntamiento.
 - Aprobación de la Comunidad Autónoma.

El gobierno y la administración municipal corresponde a un Alcalde + Asamblea vecinal de todos los vecinos. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres, tradiciones y a la LRBRL.

5 REFORMA DE LAS AAPP

5.1 COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS AAPP

Creada por el Consejo de Ministros, adscrita al Ministerio de Hacienda y AAPP, a través de la Secretaría de Estado de AAPP.

- Presidente es Subsecretario de Presidencia.
- Vicepresidente es Subsecretario de Hacienda y AAPP.
- Secretario es Director General de Coordinación de Competencias con las CCAA y entidades locales.
- Miembros
 - Un representante de cada Ministerio, mínimo Director General.
 - Un representante de la Oficina económica de la Presidencia del Gobierno.
 - Un representante del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.
 - Un representante del Gabinete de la vicepresidenta del Gobierno y ministra de Presidencia.
 - Por invitación del presidente: titulares de los órganos de la AGE (voz, sin voto).

5.2 SUBCOMISIONES

Además de las que decida la comisión según considere conveniente, están:

- Duplicidades Administrativas.
 - Identificar y eliminar duplicidades y reforzar los mecanismos de cooperación → abaratar el coste de la actividad administrativa.
 - La Administración Local está siendo objeto de reforma en el proyecto de modificación de la LRBRL, así que aquí se trata de duplicidades entre AGE y CCAA.
- Simplificación Administrativa
 - Revisar trabas burocráticas que dificultan la tramitación de los procedimientos administrativos → Simplificación en beneficio de los ciudadanos.
 - Especialmente en procedimientos que impliquen obtener información de otras AAPP (ejemplo: creación de empresas).
 - Se integran aquí los proyectos de la Dirección General de Modernización Administrativa.
- Gestión de Servicios y Medios Comunes
 - Centralizar actividades de gestión similares que pueden realizarse de forma unificada y/o coordinada → Sinergia operativa.
 - Estudia modelos de éxito implantados en grupos empresariales españoles, de los que se obtiene información y colaboración.
- Administración institucional
 - Analiza tipología de los entes, su marco normativo y modelos óptimos, recopilando información facilitada por los Ministerios.
 - Plantea modificaciones que convengan.

5.3 INFORME DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS AAPP

Presentado el 21.06.2013. Se continuará con la elaboración de un Manual de Racionalización para seguir suprimiendo duplicidades y prevenir su aparición en el futuro.

217 propuestas:

- 139 de AGE + CCAA, 78 exclusivas de AGE.
- 11 horizontales y afectan a todos los ámbitos de la Administración Pública.
- 118 tienden a eliminar duplicidades de AGE y las CCAA.
- 42 eliminan trabas y simplifican procedimientos.
- 38 mejoran la gestión de servicios y medios comunes.
- 8 racionalizan la Administración Institucional (supresión e integración de 57 entidades públicas estatales).