

TEMA 9. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: CONSTITUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: ENTIDADES QUE LA INTEGRAN. LA PROVINCIA, EL MUNICIPIO Y LA ISLA.

**CUERPO GENERAL AUXILIAR DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
(C2)**

BLOQUE I. ORGANIZACIÓN PÚBLICA

1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL

1.1. Concepto y características de la organización territorial

La organización territorial del Estado español constituye uno de los elementos esenciales del sistema político y administrativo establecido por la Constitución Española de 1978. A través de ella se determina cómo se distribuye el poder público dentro del territorio nacional, qué Administraciones ejercen las distintas competencias y cuáles son las relaciones existentes entre los diferentes niveles de gobierno.

España se configura como un **Estado social y democrático de Derecho**, cuya forma política es la **Monarquía parlamentaria**, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución Española. Desde el punto de vista territorial, adopta un modelo caracterizado por el reconocimiento de la autonomía de las distintas entidades territoriales y por la existencia de diferentes Administraciones públicas encargadas de gestionar los intereses generales y los propios de cada territorio.

Este modelo recibe habitualmente la denominación de **Estado autonómico**, aunque dicha expresión no aparece recogida literalmente como definición del modelo territorial en la Constitución. Su principal característica consiste en combinar la unidad del Estado con el reconocimiento de ámbitos de autogobierno para las comunidades autónomas y de autonomía administrativa para las entidades locales.

A diferencia de un Estado estrictamente centralizado, en el que las principales decisiones políticas y administrativas se adoptan desde los órganos centrales, el sistema español permite que determinadas competencias sean ejercidas por instituciones territoriales dotadas de autonomía.

Por ello, las comunidades autónomas disponen de instituciones políticas propias y pueden aprobar leyes dentro de sus competencias, mientras que los municipios, provincias e islas cuentan con órganos de gobierno y administración encargados de gestionar sus intereses.

No obstante, **autonomía no significa soberanía ni independencia**. La soberanía nacional reside en el pueblo español, conforme al artículo 1.2 de la Constitución, y las distintas entidades territoriales deben ejercer sus competencias dentro del marco constitucional y legal.

1.2. Descentralización, desconcentración y autonomía

Para comprender correctamente la organización territorial española es necesario distinguir los conceptos de **descentralización, desconcentración y autonomía**, que presentan diferencias jurídicas importantes.

La descentralización consiste en atribuir competencias a entidades públicas distintas de la Administración que las ejercía anteriormente. Estas entidades cuentan con personalidad jurídica propia y disponen de un ámbito de actuación definido por el ordenamiento jurídico.

La descentralización puede ser política o administrativa. La **descentralización política** permite que determinadas instituciones territoriales adopten decisiones de naturaleza política y aprueben normas con rango de ley. Es el caso de las comunidades autónomas, cuyos Parlamentos pueden legislar sobre las materias atribuidas a su competencia.

La **descentralización administrativa** supone el reconocimiento de capacidad de gestión a otras entidades públicas. En este ámbito se sitúan, principalmente, las entidades locales, que pueden aprobar reglamentos y ordenanzas y gestionar servicios públicos, pero carecen de potestad legislativa.

Por su parte, la desconcentración consiste en distribuir competencias entre órganos pertenecientes a una misma Administración pública. No se crea una nueva persona jurídica, sino que determinadas funciones pasan a ejercerse por órganos administrativos diferentes.

Un ejemplo de desconcentración puede encontrarse en la organización territorial de la Administración General del Estado, que dispone de Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno para ejercer funciones estatales en distintos territorios.

La autonomía, finalmente, representa la capacidad reconocida a una entidad territorial para gestionar sus intereses mediante instituciones y competencias propias, siempre dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes.

En consecuencia, **la descentralización implica la distribución de competencias entre entidades diferenciadas, mientras que la desconcentración distribuye competencias entre órganos de una misma Administración.**

1.3. Fundamento constitucional de la organización territorial

El fundamento constitucional del modelo territorial español se encuentra principalmente en el **artículo 2 y en el Título VIII de la Constitución Española**.

El artículo 2 reconoce la indisoluble unidad de la Nación española y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, así como la solidaridad entre todas ellas.

Esta disposición establece los tres elementos fundamentales sobre los que se construye el Estado autonómico: **unidad, autonomía y solidaridad**.

La unidad supone que España constituye un único Estado soberano, con una Constitución común y un ordenamiento jurídico general que debe ser respetado por todos los poderes públicos.

La autonomía reconoce la posibilidad de que las distintas nacionalidades y regiones accedan al autogobierno y dispongan de instituciones propias.

La solidaridad exige que la distribución territorial del poder no provoque desequilibrios incompatibles con la igualdad y la cohesión del conjunto del Estado.

El desarrollo de estos principios se encuentra en el Título VIII de la Constitución, denominado **«De la Organización Territorial del Estado»**, que comprende los artículos **137 a 158**.

Este título está dividido en tres capítulos. El primero regula los principios generales de la organización territorial; el segundo se refiere a la Administración local; y el tercero establece el régimen constitucional de las comunidades autónomas.

1.4. El artículo 137 de la Constitución Española

El artículo 137 constituye el punto de partida de la organización territorial española, al establecer que el Estado se organiza territorialmente en **municipios, provincias y comunidades autónomas que se constituyan**.

También reconoce que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

De este precepto se desprende que el sistema territorial español reconoce diferentes niveles de organización, aunque no todos disponen de la misma naturaleza jurídica ni de idénticas competencias.

Las comunidades autónomas representan el principal ámbito de descentralización política, mientras que los municipios y las provincias constituyen entidades locales dotadas de autonomía administrativa.

Es importante señalar que el artículo 137 **no establece una relación jerárquica general entre comunidades autónomas, provincias y**

municipios. Cada entidad ejerce las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las facultades de coordinación, cooperación y control legalmente previstas.

1.5. Principios constitucionales de la organización territorial

La organización territorial del Estado debe respetar una serie de principios constitucionales destinados a garantizar el funcionamiento equilibrado del sistema.

El **principio de unidad** asegura la existencia de un único Estado y de una Constitución común. El reconocimiento de la autonomía territorial no permite a las comunidades autónomas actuar al margen del ordenamiento constitucional.

El **principio de autonomía** garantiza que cada entidad territorial pueda gestionar los asuntos correspondientes a sus intereses mediante sus órganos e instituciones.

El **principio de solidaridad**, recogido en el artículo 138 de la Constitución, obliga al Estado a garantizar un equilibrio económico adecuado y justo entre las diferentes partes del territorio español, prestando especial atención a las circunstancias del hecho insular.

Este mismo artículo establece que las diferencias entre los Estatutos de Autonomía no podrán implicar, en ningún caso, **privilegios económicos o sociales**.

El **principio de igualdad territorial**, regulado en el artículo 139, dispone que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

Asimismo, ninguna autoridad puede adoptar medidas que obstaculicen, directa o indirectamente, la libertad de circulación y establecimiento de las personas ni la libre circulación de bienes por todo el territorio español.

Por tanto, aunque las comunidades autónomas pueden aprobar normas diferentes en materias de su competencia, estas diferencias deben respetar las condiciones constitucionales de igualdad y los límites derivados de la unidad del Estado.

2. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: CONSTITUCIÓN Y ACCESO A LA AUTONOMÍA

2.1. Concepto y naturaleza jurídica de las comunidades autónomas

Las comunidades autónomas son **entidades territoriales dotadas de autonomía política y administrativa**, constituidas conforme a la Constitución Española y a sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Disponen de personalidad jurídica propia, instituciones de autogobierno y competencias que les permiten gestionar los intereses correspondientes a su ámbito territorial.

Su autonomía presenta una naturaleza política porque pueden aprobar leyes a través de sus Asambleas Legislativas, ejercer funciones ejecutivas mediante sus Consejos de Gobierno y establecer políticas públicas dentro de las materias atribuidas a su competencia.

La existencia de comunidades autónomas no supone una división de la soberanía nacional, sino una distribución territorial del ejercicio del poder público.

Las comunidades autónomas están sometidas a la Constitución, a sus respectivos Estatutos y al resto del ordenamiento jurídico aplicable.

Una de sus características fundamentales es que **no disponen de competencias ilimitadas**, sino únicamente de aquellas que hayan asumido válidamente conforme al sistema constitucional de distribución competencial.

2.2. Territorios que pueden constituirse en comunidades autónomas

El artículo 143.1 de la Constitución establece qué territorios pueden acceder al autogobierno y constituirse en comunidades autónomas.

En primer lugar, pueden hacerlo las **provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes**. Este supuesto permite la unión de varias provincias que comparten determinados elementos territoriales e históricos.

También pueden constituirse en comunidades autónomas los **territorios insulares**, atendiendo a las particularidades geográficas de los archipiélagos.

Finalmente, la Constitución permite que accedan a la autonomía las **provincias con entidad regional histórica**, lo que posibilita la constitución de comunidades autónomas integradas por una sola provincia.

Además de estos supuestos generales, el artículo 144 establece mecanismos especiales que permiten la intervención de las Cortes Generales por motivos de interés nacional.

La Constitución no creó directamente todas las comunidades autónomas actuales, sino que estableció los procedimientos jurídicos necesarios para su constitución.

2.3. Procedimiento ordinario de acceso a la autonomía: artículo 143

El procedimiento ordinario de acceso a la autonomía se encuentra regulado en el artículo 143 de la Constitución Española.

La iniciativa 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 deben cumplirse dentro del plazo de **seis meses**, contados desde el primer acuerdo adoptado por alguna de las corporaciones locales interesadas.

Por tanto, no basta con alcanzar un determinado número de municipios, sino que también debe cumplirse un requisito de representatividad de la población, referido al censo electoral.

Si la iniciativa autonómica no prospera, únicamente puede reiterarse una vez transcurridos **cinco años**.

El procedimiento ordinario permitía inicialmente asumir las competencias previstas en el artículo 148 de la Constitución. Posteriormente, una vez transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos, las comunidades autónomas podían ampliar sus competencias dentro del marco constitucional.

Este procedimiento se conoce tradicionalmente como **vía ordinaria o vía del artículo 143**.

2.4. Procedimiento especial de acceso a la autonomía: artículo 151

El artículo 151 establece un procedimiento especial que permitía acceder a un nivel más amplio de competencias sin necesidad de esperar el plazo general de cinco años previsto en el artículo 148.2.

Para utilizar esta vía era necesario que la iniciativa autonómica fuese acordada por las Diputaciones u órganos interinsulares correspondientes y por **las tres cuartas partes de los municipios de cada provincia afectada**, siempre que representasen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una.

Además, la iniciativa debía ser ratificada mediante referéndum por el **voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia**, en los términos establecidos por la legislación orgánica.

Una vez cumplidos estos requisitos, se iniciaba un procedimiento específico para elaborar el Estatuto de Autonomía.

El Gobierno convocaba a los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones afectadas para constituir una Asamblea encargada de elaborar el proyecto estatutario.

El proyecto debía aprobarse por mayoría absoluta de los miembros de esa Asamblea y remitirse posteriormente a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

Esta Comisión examinaba el texto con la participación de una delegación de la Asamblea proponente para determinar su formulación definitiva. Si se alcanzaba un acuerdo, el proyecto continuaba su tramitación mediante referéndum y aprobación parlamentaria en los términos establecidos constitucionalmente.

La principal diferencia respecto al procedimiento ordinario era, por tanto, que **el artículo 151 permitía alcanzar desde el inicio un ámbito competencial más amplio**, siempre que se cumplieran las exigencias constitucionales correspondientes.

2.5. Supuestos especiales de acceso a la autonomía: artículo 144

El artículo 144 de la Constitución permite a las Cortes Generales intervenir directamente en determinados procesos autonómicos mediante **ley orgánica y por motivos de interés nacional**.

En primer lugar, pueden autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones generales del artículo 143.1.

En segundo lugar, pueden autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

Finalmente, pueden sustituir la iniciativa de las corporaciones locales a la que se refiere el artículo 143.2.

Estos mecanismos permiten resolver situaciones que no encajan completamente en los procedimientos ordinarios y garantizan que el proceso de organización territorial pueda desarrollarse teniendo en cuenta el interés general.

2.6. Disposiciones transitorias y particularidades históricas

La Constitución de 1978 incluyó diversas disposiciones transitorias destinadas a facilitar el acceso a la autonomía de determinados territorios, teniendo en cuenta su situación histórica y los regímenes preautonómicos existentes.

La **disposición transitoria segunda** contempló un procedimiento específico para los territorios que anteriormente hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y contasen, en el momento de promulgarse la Constitución, con regímenes provisionales de autonomía.

Esta disposición tuvo especial relevancia en los procesos autonómicos de **Cataluña, País Vasco y Galicia**.

Por su parte, la disposición transitoria cuarta contiene previsiones específicas relativas a Navarra y a su eventual incorporación al régimen autonómico vasco.

Estas disposiciones muestran que el proceso autonómico español tuvo en cuenta tanto criterios generales de organización territorial como determinadas circunstancias históricas.

2.7. Configuración actual del Estado autonómico

España se encuentra organizada en **17 comunidades autónomas y dos ciudades con Estatuto de Autonomía: Ceuta y Melilla**.

Las comunidades autónomas son Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y La Rioja.

Las comunidades autónomas pueden ser uniprovinciales o pluriprovinciales. Son uniprovinciales aquellas cuyo territorio comprende una sola provincia, mientras que las pluriprovinciales están integradas por varias.

Entre las comunidades uniprovinciales se encuentran Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra e Illes Balears.

Ceuta y Melilla cuentan con Estatutos de Autonomía aprobados mediante las **Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995**, respectivamente. No obstante, su naturaleza institucional presenta particularidades y no deben confundirse con las comunidades autónomas.

Sus Asambleas ejercen funciones representativas, normativas y de control dentro de su régimen estatutario, pero **no tienen la misma potestad legislativa autonómica que los Parlamentos de las 17 comunidades autónomas**.

3. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

3.1. Concepto y naturaleza jurídica

El Estatuto de Autonomía constituye la **norma institucional básica de cada comunidad autónoma**, tal como establece el artículo 147.1 de la Constitución Española.

Se trata de una norma fundamental para la organización y funcionamiento de la comunidad autónoma, ya que determina su identidad institucional, establece sus órganos de autogobierno y recoge las competencias asumidas dentro del marco constitucional.

Los Estatutos de Autonomía se aprueban mediante **ley orgánica de las Cortes Generales**, de acuerdo con el artículo 81 de la Constitución y las previsiones específicas del Título VIII.

Su naturaleza jurídica presenta una particularidad importante. Aunque formalmente se aprueban mediante una ley orgánica estatal, desempeñan una función institucional específica en el sistema autonómico.

Por este motivo, no deben considerarse simples reglamentos o disposiciones administrativas, sino normas con rango de ley que forman parte del ordenamiento jurídico del Estado y cumplen una función esencial en la distribución territorial del poder.

Los Estatutos deben respetar siempre la Constitución, por lo que **ningún Estatuto puede modificar por sí mismo los límites competenciales establecidos constitucionalmente**.

3.2. Contenido obligatorio de los Estatutos de Autonomía

El artículo 147.2 de la Constitución establece el contenido mínimo que deben incorporar los Estatutos.

En primer lugar, deben recoger **la denominación de la comunidad autónoma** que mejor corresponda a su identidad histórica. Esta denominación permite identificar oficialmente a la comunidad dentro de la organización territorial del Estado.

En segundo lugar, deben determinar **la delimitación de su territorio**, estableciendo el ámbito espacial sobre el que se ejercen las competencias autonómicas.

También deben regular **la denominación, organización y sede de sus instituciones propias**. Esto incluye la estructura institucional de la comunidad y la localización de sus principales órganos de autogobierno.

Finalmente, deben establecer **las competencias asumidas dentro del marco constitucional y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes**.

Además de este contenido obligatorio, los Estatutos pueden incluir otras disposiciones relacionadas con la identidad institucional, los símbolos, la organización administrativa, las relaciones institucionales y las particularidades territoriales, siempre dentro de los límites constitucionales.

3.3. Elaboración y aprobación de los Estatutos

El procedimiento de elaboración de los Estatutos depende de la vía constitucional utilizada para acceder a la autonomía.

En el procedimiento ordinario, el artículo 146 establece que el proyecto será elaborado por una Asamblea integrada por miembros de las Diputaciones u órganos interinsulares afectados y por los diputados y senadores elegidos en dichos territorios.

Una vez elaborado, el proyecto se remite a las Cortes Generales para su tramitación y aprobación como ley.

En el procedimiento especial del artículo 151, la elaboración sigue las particularidades previstas en dicho precepto, con intervención de una Asamblea de Parlamentarios, la Comisión Constitucional del Congreso y los procedimientos de ratificación correspondientes.

En todos los casos, la aprobación definitiva del Estatuto exige su incorporación al ordenamiento mediante **ley orgánica**, lo que implica la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

3.4. Reforma de los Estatutos de Autonomía

Los Estatutos pueden ser reformados para adaptar su contenido a nuevas necesidades institucionales o modificar determinados aspectos de la organización autonómica.

El artículo 147.3 establece que la reforma debe ajustarse al procedimiento previsto en el propio Estatuto y requiere, en todo caso, **la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica**.

Esto significa que una comunidad autónoma no puede modificar unilateralmente su Estatuto sin la intervención parlamentaria estatal correspondiente.

Además, el artículo 152.2 contempla expresamente la celebración de referéndum para la reforma de los Estatutos aprobados por la vía a la que se refiere el artículo 151, conforme al régimen constitucional aplicable.

Los procedimientos concretos pueden presentar diferencias entre comunidades autónomas, dado que cada Estatuto regula los requisitos y trámites internos correspondientes a su reforma.

3.5. Posición de los Estatutos en el ordenamiento jurídico

Los Estatutos se encuentran subordinados a la Constitución Española, pero desempeñan una función particular dentro del sistema de fuentes del Derecho.

Su relación con las leyes estatales y autonómicas no puede explicarse únicamente mediante el principio de jerarquía normativa. También debe tenerse en cuenta el **principio de competencia**, ya que el Estatuto determina el ámbito institucional y competencial de la comunidad autónoma dentro de la Constitución.

Cuando una ley autonómica invade una competencia estatal, o una norma estatal desconoce una competencia autonómica, puede surgir un conflicto de constitucionalidad.

En estos casos, el Tribunal Constitucional puede examinar las normas aplicables teniendo en cuenta la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las demás normas relevantes para la distribución competencial.

Este conjunto normativo es especialmente importante para comprender el denominado **bloque de constitucionalidad** en materia territorial.

4. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

4.1. Instituciones de autogobierno

Las comunidades autónomas disponen de instituciones propias encargadas de ejercer las competencias legislativas, ejecutivas y administrativas atribuidas por el ordenamiento jurídico.

La estructura institucional básica se encuentra inspirada en el artículo 152 de la Constitución Española, que establece un modelo formado por **Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente de la comunidad autónoma**.

Aunque este precepto se refiere específicamente a los Estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 151, el modelo institucional parlamentario se ha generalizado entre las comunidades autónomas.

La organización concreta de cada comunidad se determina por su Estatuto de Autonomía y por la legislación autonómica correspondiente.

4.2. La Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa es el órgano representativo de la comunidad autónoma y ejerce la **potestad legislativa autonómica**.

Sus miembros son elegidos mediante sufragio universal, de acuerdo con el sistema electoral establecido en el ordenamiento aplicable.

Entre sus principales funciones se encuentra la aprobación de leyes autonómicas sobre las materias atribuidas a la competencia de la comunidad.

También corresponde a la Asamblea aprobar los presupuestos autonómicos y ejercer el control político sobre el Consejo de Gobierno.

La actividad de control parlamentario se desarrolla mediante preguntas, interpelaciones, comparecencias, comisiones y otros instrumentos previstos en la normativa parlamentaria correspondiente.

Asimismo, la Asamblea interviene en la elección del Presidente de la comunidad autónoma y puede exigir responsabilidad política al Gobierno autonómico mediante los mecanismos previstos en el Estatuto y en las leyes autonómicas.

Debe recordarse que **las Asambleas Legislativas autonómicas pueden aprobar leyes, pero únicamente dentro de su ámbito de competencias.**

4.3. El Presidente de la comunidad autónoma

El Presidente representa la máxima autoridad política del poder ejecutivo autonómico y dirige la acción del Consejo de Gobierno.

Conforme al modelo establecido en el artículo 152, es elegido por la Asamblea Legislativa de entre sus miembros y nombrado por el Rey.

Le corresponde la **dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la comunidad autónoma y la representación ordinaria del Estado en ella.**

Estas funciones deben distinguirse cuidadosamente de las atribuidas al Delegado del Gobierno, que representa al Gobierno de la Nación y dirige la Administración del Estado en el territorio autonómico.

El Presidente autonómico impulsa la acción política del Gobierno, establece las principales directrices de su actuación y coordina la actividad de las distintas consejerías.

Su responsabilidad política se articula ante la Asamblea Legislativa, de acuerdo con las previsiones estatutarias y parlamentarias.

4.4. El Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno es el **órgano colegiado que ejerce las funciones ejecutivas y administrativas de la comunidad autónoma.**

Está integrado por su Presidente y los miembros del Gobierno autonómico que establezca la correspondiente normativa institucional, habitualmente denominados consejeros.

Su función principal consiste en dirigir la política autonómica y ejercer las competencias ejecutivas y administrativas atribuidas a la comunidad.

También participa en la elaboración de proyectos de ley que serán sometidos a la Asamblea Legislativa y ejerce la potestad reglamentaria dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico.

Cada consejería suele encargarse de un sector determinado de la actividad administrativa, como educación, sanidad, servicios sociales, economía, agricultura o medio ambiente.

El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno son políticamente responsables ante la Asamblea Legislativa, conforme al modelo constitucional y estatutario aplicable.

4.5. Los Tribunales Superiores de Justicia

El artículo 152 dispone que un **Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma**, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo.

Los Tribunales Superiores de Justicia forman parte del **Poder Judicial del Estado**, y no constituyen un poder judicial autonómico independiente.

Esta distinción es fundamental porque España dispone de un Poder Judicial único, basado en los principios de unidad jurisdiccional e independencia judicial.

Las comunidades autónomas pueden asumir determinadas competencias relacionadas con los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, en los términos previstos legalmente, pero ello no supone que los jueces y magistrados dependan de los Gobiernos autonómicos.

4.6. Otras instituciones autonómicas

Además de las instituciones fundamentales, los Estatutos y las leyes autonómicas pueden crear órganos destinados a realizar funciones consultivas, fiscalizadoras o de garantía institucional.

Entre ellos pueden encontrarse defensores del pueblo autonómicos, consejos consultivos, órganos de fiscalización externa de las cuentas públicas y consejos económicos y sociales.

Estas instituciones complementan el sistema de autogobierno y contribuyen al control de la actividad administrativa, a la protección de los derechos de los ciudadanos y al adecuado funcionamiento de las instituciones autonómicas.

Su existencia, denominación y competencias dependen de la normativa correspondiente a cada comunidad autónoma.

5. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

5.1. El sistema constitucional de distribución de competencias

La distribución de competencias constituye uno de los elementos más importantes del Estado autonómico, ya que determina qué Administración puede regular o gestionar cada materia.

El sistema constitucional español se basa principalmente en los artículos **148, 149 y 150 de la Constitución Española**, complementados por los Estatutos de Autonomía.

La Constitución establece determinadas materias sobre las que las comunidades autónomas pueden asumir competencias y otras que reserva al Estado.

Sin embargo, el reparto competencial no siempre supone que una materia corresponda íntegramente a una sola Administración.

Existen ámbitos en los que corresponde al Estado establecer la legislación básica y a las comunidades autónomas desarrollar esa regulación y ejecutar las políticas públicas correspondientes.

También existen materias en las que el Estado conserva la competencia legislativa, mientras que determinados aspectos de su ejecución pueden corresponder a las comunidades autónomas.

Por tanto, **la distribución de competencias debe analizarse atendiendo tanto a la materia como a la función concreta que se ejerce sobre ella.**

5.2. Competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas

Las competencias exclusivas son aquellas que corresponden a una Administración dentro del ámbito definido por la Constitución y las normas que integran el sistema de distribución competencial.

Cuando una comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una materia, puede ejercer las facultades que le correspondan según su Estatuto y el marco constitucional.

No obstante, la calificación estatutaria de una competencia como exclusiva no excluye automáticamente la intervención estatal cuando existan otros títulos competenciales constitucionalmente atribuidos al Estado.

Las competencias compartidas aparecen en aquellos ámbitos en los que intervienen tanto el Estado como las comunidades autónomas.

Un ejemplo habitual es el sistema formado por **legislación básica estatal y desarrollo legislativo autonómico**. En estos casos, el Estado establece un marco normativo común y las comunidades autónomas pueden desarrollar dicho marco dentro de sus competencias.

Por su parte, las competencias ejecutivas permiten aplicar y gestionar una determinada legislación mediante actuaciones administrativas.

Así sucede, por ejemplo, cuando el Estado conserva la competencia para aprobar la legislación laboral, pero determinados aspectos de su ejecución corresponden a órganos autonómicos.

Debe evitarse confundir **legislar, desarrollar legislación y ejecutar legislación**, porque se trata de facultades diferentes.

5.3. Competencias que pueden asumir las comunidades autónomas: artículo 148

El artículo 148.1 de la Constitución Española establece las materias sobre las que las comunidades autónomas pueden asumir competencias.

En primer lugar, contempla la **organización de sus instituciones de autogobierno**, lo que permite a las comunidades regular su estructura institucional dentro del marco constitucional y estatutario.

También incluye las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y determinadas funciones relacionadas con las corporaciones locales cuya transferencia autorice la legislación de régimen local.

Entre las materias de mayor relevancia se encuentran la **ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda**, ámbitos estrechamente relacionados con la planificación territorial y el desarrollo urbano.

El artículo 148 también contempla las obras públicas de interés de la comunidad autónoma en su propio territorio, así como determinados ferrocarriles, carreteras y transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente dentro de la comunidad.

En materia económica y productiva, recoge la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía; los montes y aprovechamientos forestales; la artesanía; las ferias interiores y el fomento del desarrollo económico autonómico.

Asimismo, permite asumir competencias relacionadas con la gestión en materia de protección del medio ambiente y determinados aprovechamientos hidráulicos de interés autonómico.

La cultura constituye otro de los ámbitos destacados, incluyendo museos, bibliotecas, conservatorios, patrimonio monumental, investigación y, cuando corresponda, la enseñanza de la lengua propia.

También se contemplan la promoción y ordenación del turismo, el deporte, la utilización del ocio, la asistencia social y la sanidad e higiene.

Finalmente, el artículo 148 incluye la vigilancia y protección de edificios e instalaciones autonómicas y determinadas facultades de coordinación relacionadas con las policías locales, en los términos previstos por la legislación orgánica correspondiente.

Es importante recordar que **el artículo 148 contiene materias que pueden asumir las comunidades autónomas, pero no significa que todas ellas se atribuyan automáticamente y en idénticos términos a cada comunidad.**

La determinación concreta de las competencias exige examinar la Constitución, el correspondiente Estatuto de Autonomía y las normas aplicables.

5.4. Ampliación de competencias autonómicas

El artículo 148.2 establece que, una vez transcurridos cinco años, las comunidades autónomas podían ampliar sucesivamente sus competencias mediante la reforma de sus Estatutos, dentro del marco establecido en el artículo 149.

Esta previsión permitió la evolución del sistema autonómico y la ampliación progresiva de las competencias asumidas por distintas comunidades.

Debe entenderse que se trata de una previsión constitucional vinculada al proceso de desarrollo del Estado autonómico.

Actualmente, el ámbito competencial de cada comunidad viene determinado por su Estatuto vigente y por el conjunto de normas que resulten aplicables conforme a la Constitución.

5.5. Competencias exclusivas del Estado: artículo 149

El artículo 149.1 de la Constitución establece las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva.

Entre ellas figura la **regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.**

También corresponden al Estado materias como la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

Las **relaciones internacionales, la defensa y las Fuerzas Armadas** se encuentran igualmente comprendidas entre sus competencias exclusivas.

En el ámbito jurídico, el Estado ostenta competencias sobre la Administración de Justicia y sobre la legislación mercantil, penal, penitenciaria y procesal, con las particularidades expresamente reconocidas por la Constitución.

La legislación laboral corresponde al Estado, **sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas.**

En materia civil, la competencia estatal se establece sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles forales o especiales allí donde existan, respetando las materias reservadas en todo caso al Estado.

También corresponden al Estado la legislación sobre propiedad intelectual e industrial, el régimen aduanero y arancelario, el comercio exterior y determinadas competencias sobre el sistema monetario, crédito, banca y seguros.

Desde el punto de vista económico, destacan las **bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica**, así como la Hacienda general y la Deuda del Estado.

En materia administrativa, el Estado tiene competencia sobre las **bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios**, que deben garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas.

También le corresponde el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas.

El artículo 149 comprende además competencias sobre sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad, legislación sobre productos farmacéuticos y legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas.

En materia educativa, corresponde al Estado regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como establecer las normas básicas previstas constitucionalmente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

La seguridad pública constituye igualmente una competencia estatal, **sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías autonómicas** conforme a los Estatutos y a la legislación orgánica correspondiente.

Estos ejemplos ponen de manifiesto que el artículo 149 no debe interpretarse como una lista de materias en las que las comunidades autónomas carecen siempre de toda intervención. En numerosos ámbitos, el Estado conserva determinadas funciones normativas y las comunidades autónomas pueden ejercer competencias de desarrollo o ejecución.

5.6. Reglas de distribución, prevalencia y supletoriedad

El artículo 149.3 establece varias reglas esenciales para completar el sistema de reparto competencial.

En primer lugar, dispone que **las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos**.

En segundo lugar, señala que la competencia sobre las materias que no hayan sido asumidas por los Estatutos corresponderá al Estado.

Asimismo, establece que las normas estatales prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las comunidades autónomas en todo aquello que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas.

Finalmente, dispone que **el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las comunidades autónomas.**

La prevalencia y la supletoriedad deben aplicarse conforme a la interpretación constitucional y no permiten al Estado invadir libremente competencias autonómicas.

En particular, la supletoriedad no constituye por sí misma un título competencial que habilite al Estado para legislar sobre cualquier materia.

5.7. Leyes marco: artículo 150.1

El artículo 150.1 permite que las Cortes Generales atribuyan a todas o a determinadas comunidades autónomas la facultad de dictar normas legislativas en materias de competencia estatal.

Esta atribución se realiza mediante una **ley marco**, que establece los principios, bases y directrices dentro de los cuales deben elaborarse las normas autonómicas.

La ley marco debe determinar también la modalidad de control que ejercerán las Cortes Generales sobre las disposiciones legislativas autonómicas dictadas en su desarrollo, sin perjuicio de las competencias de los tribunales.

Se trata de un mecanismo que permite ampliar la participación legislativa autonómica en determinados ámbitos de competencia estatal.

5.8. Leyes orgánicas de transferencia o delegación: artículo 150.2

El artículo 150.2 dispone que el Estado puede **transferir o delegar facultades correspondientes a materias de titularidad estatal** que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación.

Esta operación debe realizarse mediante **ley orgánica**.

La norma correspondiente debe prever la transferencia de medios financieros necesarios y las formas de control que se reserve el Estado.

La transferencia o delegación de facultades no debe confundirse con una reforma constitucional, ya que el mecanismo se encuentra expresamente previsto en la propia Constitución.

5.9. Leyes de armonización: artículo 150.3

El artículo 150.3 permite al Estado aprobar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar disposiciones normativas de las comunidades autónomas, incluso cuando se trate de materias atribuidas a sus competencias.

Este mecanismo tiene carácter excepcional y únicamente puede utilizarse **cuando lo exija el interés general**.

Corresponde a las Cortes Generales apreciar la existencia de esa necesidad mediante **mayoría absoluta de cada Cámara**.

Por tanto, la exigencia de mayoría absoluta del Congreso y del Senado constituye uno de los elementos más importantes que deben memorizarse.

6. RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

6.1. Principios de colaboración, cooperación y coordinación

La distribución territorial del poder público exige establecer mecanismos que permitan actuar conjuntamente a las diferentes Administraciones.

Aunque el Estado y las comunidades autónomas ejercen competencias propias, existen numerosas materias en las que su actividad puede coincidir o afectar a intereses comunes.

Por este motivo, las relaciones interadministrativas deben desarrollarse conforme a los principios de **colaboración, cooperación, coordinación y lealtad institucional**.

La colaboración se refiere al deber general de facilitar el adecuado ejercicio de las competencias de otras Administraciones.

La cooperación implica que varias Administraciones acuerdan voluntariamente actuar conjuntamente para alcanzar determinados objetivos de interés público.

La coordinación persigue asegurar la coherencia y compatibilidad de actuaciones administrativas diferentes, respetando el sistema constitucional y legal de competencias.

La lealtad institucional exige que las Administraciones actúen de manera respetuosa con las competencias y los intereses legítimos de las demás.

Estos principios se desarrollan especialmente en la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**.

6.2. La Conferencia de Presidentes

La Conferencia de Presidentes constituye un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las comunidades autónomas.

De acuerdo con el artículo 146 de la Ley 40/2015, está integrada por el **Presidente del Gobierno, que la preside, y los Presidentes de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla.**

Su finalidad consiste en deliberar sobre asuntos de interés general y adoptar acuerdos relativos a cuestiones que afectan al Estado y a las comunidades autónomas.

Este órgano permite abordar asuntos de especial relevancia política o administrativa que requieren diálogo entre los distintos niveles de gobierno.

6.3. Las Conferencias Sectoriales

Las Conferencias Sectoriales son órganos de cooperación multilateral especializados en determinados sectores de actividad pública.

Están integradas por el miembro del Gobierno estatal competente por razón de la materia, que ejerce la presidencia, y por los correspondientes representantes de los Gobiernos autonómicos y de las ciudades de Ceuta y Melilla.

Su regulación fundamental se encuentra en los artículos 147 y siguientes de la Ley 40/2015.

Estas conferencias pueden desarrollar funciones consultivas, decisorias o de coordinación y permiten tratar cuestiones relacionadas con materias concretas, como educación, sanidad, servicios sociales o medio ambiente.

También facilitan el intercambio de información, la elaboración de planes conjuntos y la adopción de criterios comunes dentro del marco competencial correspondiente.

6.4. Comisiones bilaterales y otros instrumentos de cooperación

Las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas pueden desarrollarse igualmente mediante órganos de cooperación bilateral.

Las comisiones bilaterales permiten abordar cuestiones que afectan específicamente a la Administración General del Estado y a una comunidad autónoma concreta.

Entre sus funciones pueden encontrarse el intercambio de información, el tratamiento de discrepancias competenciales y la preparación de actuaciones conjuntas.

Además, las Administraciones pueden formalizar convenios y acuerdos en los términos establecidos legalmente.

Los convenios interadministrativos constituyen instrumentos jurídicos que permiten organizar actuaciones de colaboración o cooperación para la consecución de fines comunes.

6.5. Convenios y acuerdos entre comunidades autónomas

El artículo 145 de la Constitución establece que **en ningún caso se admitirá la federación de comunidades autónomas**.

Sin embargo, esta prohibición no impide que las comunidades autónomas mantengan relaciones de colaboración entre sí.

Los Estatutos pueden prever los supuestos, requisitos y términos en los que las comunidades podrán celebrar convenios para la gestión y prestación de servicios propios.

También deben establecer el carácter y los efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales.

En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas necesitan **autorización de las Cortes Generales**.

Por tanto, la Constitución distingue entre determinados convenios de gestión y prestación de servicios propios y otros acuerdos de cooperación sometidos a autorización parlamentaria.

6.6. Control de la actividad autonómica

El reconocimiento de autonomía política y administrativa no excluye la existencia de mecanismos de control destinados a garantizar el cumplimiento de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico.

El artículo 153 establece distintos órganos de control según la naturaleza de la actividad examinada.

El **Tribunal Constitucional** controla la constitucionalidad de las disposiciones normativas autonómicas con fuerza de ley.

El **Gobierno de la Nación**, previo dictamen del Consejo de Estado, controla el ejercicio de determinadas funciones delegadas conforme al artículo 150.2.

La **jurisdicción contencioso-administrativa** controla la actuación de la Administración autonómica y sus disposiciones reglamentarias.

Finalmente, el **Tribunal de Cuentas** ejerce el control económico y presupuestario previsto constitucionalmente.

Estos mecanismos responden a distintas finalidades y no deben confundirse entre sí.

6.7. El Delegado del Gobierno en la comunidad autónoma

El artículo 154 de la Constitución establece que un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la comunidad

autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de esta.

Por tanto, **el Delegado del Gobierno no dirige el Gobierno autonómico**, sino la Administración General del Estado en el correspondiente ámbito territorial.

Su posición debe diferenciarse de la del Presidente autonómico, que dirige el Consejo de Gobierno de la comunidad.

La organización y funciones de los Delegados del Gobierno se desarrollan en la legislación sobre régimen jurídico del sector público y organización de la Administración General del Estado.

6.8. Medidas extraordinarias del artículo 155

El artículo 155 de la Constitución establece un mecanismo extraordinario para garantizar el cumplimiento de determinadas obligaciones constitucionales y legales por parte de las comunidades autónomas.

Puede utilizarse cuando una comunidad autónoma incumpla las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o actúe de forma que atente gravemente contra el interés general de España.

Para ello, el Gobierno debe realizar previamente un **requerimiento al Presidente de la comunidad autónoma**.

Si el requerimiento no es atendido, el Gobierno necesita la **aprobación por mayoría absoluta del Senado** para adoptar las medidas necesarias destinadas a obligar al cumplimiento de dichas obligaciones o proteger el interés general.

Para ejecutar estas medidas, el Gobierno puede dar instrucciones a las autoridades autonómicas en los términos previstos constitucionalmente.

Se trata de un instrumento excepcional que debe aplicarse conforme a los requisitos y límites derivados de la Constitución.

6.9. Autonomía financiera de las comunidades autónomas

La autonomía política y administrativa de las comunidades autónomas requiere disponer de medios económicos que permitan financiar sus competencias.

El artículo 156 de la Constitución reconoce la **autonomía financiera de las comunidades autónomas**, que debe ejercerse de acuerdo con los principios de coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles.

El artículo 157 establece los principales recursos financieros autonómicos.

Entre ellos se encuentran los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, los recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos estatales.

También se incluyen los impuestos, tasas y contribuciones especiales propios, las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial, las asignaciones presupuestarias, los rendimientos patrimoniales y los ingresos derivados de operaciones de crédito.

El sistema de financiación autonómica se desarrolla mediante diversas normas, entre las que destaca la **Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)**.

Asimismo, el artículo 158 contempla mecanismos destinados a garantizar un nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales y corregir desequilibrios económicos entre territorios.

Debe distinguirse el régimen común de financiación autonómica de las particularidades del régimen foral de Navarra y los territorios históricos del País Vasco, de acuerdo con su normativa específica.

7. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

7.1. Concepto y naturaleza jurídica de la Administración local

La Administración local constituye el conjunto de entidades públicas territoriales encargadas de gestionar los intereses propios de los municipios, provincias e islas y de las restantes entidades locales reconocidas legalmente.

Su existencia encuentra fundamento en el artículo 137 de la Constitución, que reconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus respectivos intereses.

La Administración local representa el nivel de Administración pública más próximo a la ciudadanía, especialmente a través de los ayuntamientos.

Entre sus funciones se encuentran la prestación de servicios públicos, el mantenimiento de infraestructuras locales, la gestión de determinados intereses colectivos y el ejercicio de las competencias que le atribuyen las leyes.

A diferencia de las comunidades autónomas, las entidades locales **no disponen de potestad legislativa**, pero sí pueden aprobar reglamentos y ordenanzas dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico.

7.2. Marco normativo de la Administración local

La regulación fundamental de la Administración local se encuentra en la Constitución Española y en la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**.

Esta ley establece los principios básicos de la organización local, determina las entidades que integran la Administración local y regula los elementos esenciales de su organización y competencias.

También resulta relevante el **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.

En materia de organización y funcionamiento debe tenerse en cuenta el **Real Decreto 2568/1986**, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

La financiación local se regula principalmente mediante 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.

Asimismo, las comunidades autónomas pueden aprobar legislación de régimen local dentro del ámbito de sus competencias, respetando la normativa básica estatal.

7.3. Clasificación de las entidades locales

El artículo 3 de la Ley 7/1985 distingue entre entidades locales territoriales y otras entidades que también gozan de la condición de entidad local.

Son **entidades locales territoriales el municipio, la provincia y la isla en los archipiélagos balear y canario**.

Además, tienen la condición de entidades locales las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las comunidades autónomas conforme a la legislación aplicable; las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

Esta clasificación tiene especial importancia porque no todas las entidades locales presentan las mismas características ni ejercen idénticas potestades.

7.4. Potestades de las entidades locales

El artículo 4 de la Ley 7/1985 reconoce a los municipios, provincias e islas diversas potestades administrativas dentro de su ámbito competencial.

Entre ellas destaca la **potestad reglamentaria y de autoorganización**, que permite aprobar normas administrativas y organizar los servicios correspondientes.

También disponen de potestad tributaria y financiera, así como de facultades de programación y planificación.

El ordenamiento reconoce igualmente determinadas potestades expropiatorias, de investigación, deslinde y recuperación de bienes, además de la presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos.

En los términos legalmente establecidos, también pueden ejercer potestades de ejecución forzosa, sancionadoras y de revisión de oficio.

Estas facultades permiten a las entidades locales desarrollar eficazmente sus funciones, sin perjuicio de los controles administrativos y judiciales correspondientes.

8. EL MUNICIPIO

8.1. Concepto y elementos esenciales del municipio

El municipio constituye la **entidad local básica de la organización territorial del Estado**.

Según el artículo 11 de la Ley 7/1985, 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.

El municipio dispone de **personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines**.

Su existencia se fundamenta en tres elementos esenciales: **territorio, población y organización**.

El territorio determina el ámbito espacial en el que se ejercen las competencias municipales. La población está integrada por las personas inscritas en el Padrón Municipal. La organización se refiere al conjunto de órganos encargados del gobierno y administración del municipio.

La autonomía municipal se encuentra garantizada por el artículo 140 de la Constitución Española.

8.2. El término municipal

El término municipal es el territorio dentro del cual el ayuntamiento ejerce sus competencias.

El artículo 12 de la Ley 7/1985 establece que **cada municipio pertenece a una sola provincia**.

El término municipal delimita el ámbito de actuación de la Administración municipal, aunque determinadas competencias y servicios pueden desarrollarse mediante fórmulas de cooperación con otras entidades.

La creación y supresión de municipios, así como la alteración de los términos municipales, se regulan por la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local.

El artículo 13 establece que estas alteraciones no pueden suponer por sí mismas la modificación de los límites provinciales.

Los procedimientos correspondientes deben respetar los requisitos legales, incluyendo la audiencia de los municipios afectados y los informes o dictámenes exigidos por la normativa.

La legislación contempla también la posibilidad de **fusión de municipios**, destinada a favorecer, entre otras finalidades, una gestión más eficiente de los recursos y servicios públicos.

8.3. La población municipal

La población municipal está formada por el conjunto de personas inscritas en el Padrón Municipal de Habitantes.

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 7/1985, toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente.

Quien viva en varios municipios debe inscribirse únicamente en aquel en el que habite durante más tiempo al año.

Las personas inscritas en el padrón municipal constituyen los **vecinos del municipio**, adquiriendo dicha condición desde el momento de su inscripción.

El padrón cumple una importante función administrativa, ya que permite conocer la población de cada municipio y constituye un instrumento fundamental para la planificación de servicios y el ejercicio de numerosas competencias públicas.

8.4. El Padrón Municipal de Habitantes

El Padrón Municipal es el **registro administrativo en el que constan los vecinos de un municipio**.

Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en él, de acuerdo con la legislación aplicable.

La formación, mantenimiento, revisión y custodia del padrón corresponden al ayuntamiento, conforme a las normas establecidas legalmente y a los mecanismos de coordinación correspondientes.

La inscripción padronal recoge datos identificativos y de residencia de las personas inscritas, así como otros datos legalmente exigidos.

Debe distinguirse entre la inscripción en el padrón y otros procedimientos administrativos, como la adquisición de la nacionalidad, la autorización de residencia o la inscripción en el Registro Civil.

El empadronamiento, por sí solo, **no acredita la residencia legal de una persona extranjera en España ni atribuye derechos diferentes de los que reconozca la legislación aplicable.**

8.5. Derechos y deberes de los vecinos

El artículo 18 de la Ley 7/1985 reconoce diversos derechos y deberes a los vecinos de los municipios.

Entre los derechos se encuentran participar en la gestión municipal en los términos previstos por la legislación, utilizar los servicios públicos municipales conforme a su naturaleza y acceder a determinados aprovechamientos comunales cuando proceda.

También se reconoce el derecho a ser informado, previa petición razonada, sobre asuntos municipales y a dirigir solicitudes a la Administración municipal.

Asimismo, los vecinos pueden exigir la prestación y, cuando corresponda, el establecimiento de los servicios públicos que constituyan competencias municipales obligatorias.

El ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales se encuentra condicionado a los requisitos establecidos por la legislación electoral.

En cuanto a los deberes, los vecinos deben contribuir, mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas, a la realización de las competencias municipales.

8.6. El gobierno y administración municipal

El artículo 140 de la Constitución establece que el gobierno y administración de los municipios corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por el **Alcalde y los Concejales.**

Los concejales son elegidos por los vecinos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley.

Los alcaldes son elegidos por los concejales o por los vecinos, conforme a lo previsto por la legislación electoral.

La organización municipal básica se desarrolla en la Ley 7/1985, que diferencia entre órganos necesarios y órganos complementarios.

En todos los ayuntamientos del régimen común existen **Alcalde, Tenientes de Alcalde y Pleno**, con las particularidades correspondientes al régimen de concejo abierto.

La **Junta de Gobierno Local** existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de población inferior cuando así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno.

La legislación contempla también órganos destinados al estudio y seguimiento de asuntos municipales, además de órganos complementarios establecidos por la normativa autonómica y municipal.

8.7. El Alcalde

El Alcalde es el **Presidente de la Corporación municipal** y ejerce las funciones de dirección del gobierno y administración del municipio.

Sus atribuciones generales se encuentran recogidas en el artículo 21 de la Ley 7/1985.

Entre ellas figura representar al ayuntamiento y dirigir el gobierno y la administración municipal.

También corresponde al Alcalde convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo las excepciones legalmente previstas, así como las de la Junta de Gobierno Local y otros órganos municipales en los casos establecidos normativamente.

El Alcalde ejerce igualmente funciones de dirección, inspección e impulso de los servicios y obras municipales.

Dentro de sus competencias se incluyen determinadas atribuciones sobre personal, policía municipal, gestión económica y adopción de medidas administrativas, conforme a los límites y condiciones establecidos por la legislación.

También puede dictar bandos y ejercer otras facultades previstas legalmente.

En determinadas circunstancias, el Alcalde puede delegar el ejercicio de algunas de sus atribuciones, siempre que no se trate de competencias cuya delegación esté prohibida.

La figura del Alcalde debe distinguirse del Pleno municipal, ya que **ambos son órganos diferentes con competencias propias**.

8.8. Los Tenientes de Alcalde

Los Tenientes de Alcalde tienen como función principal sustituir al Alcalde en los supuestos legalmente previstos, especialmente en casos de vacante, ausencia o enfermedad.

Su designación corresponde al Alcalde, de acuerdo con las reglas establecidas en la legislación de régimen local.

En los municipios que cuentan con Junta de Gobierno Local, los Tenientes de Alcalde se designan entre sus miembros.

En los municipios que no disponen de dicho órgano, su nombramiento se realiza entre los concejales.

Además de las funciones de sustitución, pueden ejercer atribuciones delegadas por el Alcalde dentro de los límites legalmente establecidos.

8.9. El Pleno municipal

El Pleno es el órgano colegiado de representación política municipal y está integrado por **todos los concejales**, siendo presidido con carácter general por el Alcalde.

Sus atribuciones se encuentran reguladas principalmente en el artículo 22 de la Ley 7/1985.

Entre sus funciones fundamentales destaca el **control y fiscalización de los órganos de gobierno municipal**.

También le corresponde aprobar determinadas disposiciones normativas municipales, como ordenanzas y reglamentos, conforme al régimen legal aplicable.

El Pleno interviene en la aprobación y modificación de los presupuestos municipales y en otras decisiones fundamentales relacionadas con la organización y funcionamiento del ayuntamiento.

Asimismo, ejerce las competencias que le atribuyen las leyes en materia de planeamiento, organización, personal, patrimonio y otras cuestiones de especial relevancia municipal.

Determinadas atribuciones pueden ser delegadas cuando la legislación lo permita, mientras que otras deben ejercerse directamente por el Pleno.

Es importante recordar que **el Pleno representa al conjunto de los concejales, mientras que el Alcalde es el órgano unipersonal que dirige el gobierno municipal**.

8.10. La Junta de Gobierno Local

La Junta de Gobierno Local es un órgano colegiado encargado de asistir al Alcalde en el ejercicio de sus funciones y de desempeñar las atribuciones que le correspondan conforme a la ley.

El artículo 23 de la Ley 7/1985 establece su régimen básico.

Está integrada por el Alcalde y un número de concejales no superior al **tercio del número legal de estos**, nombrados y separados libremente por aquel, dando cuenta al Pleno.

Su función principal consiste en asistir al Alcalde y ejercer las atribuciones que le deleguen el propio Alcalde u otros órganos municipales, así como aquellas que las leyes le atribuyan expresamente.

En los municipios sometidos al régimen de gran población existen particularidades respecto a la organización y composición de la Junta de Gobierno Local.

8.11. Otros órganos municipales

Además de los órganos fundamentales, los municipios pueden contar con otros órganos destinados a mejorar su funcionamiento y facilitar la participación ciudadana.

Entre ellos se encuentran las comisiones informativas y otros órganos de estudio, informe y consulta de los asuntos que deben someterse a la decisión del Pleno.

Estas comisiones también pueden desarrollar tareas de seguimiento de la actividad de los órganos de gobierno municipal.

La **Comisión Especial de Cuentas existe en todos los municipios**, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 7/1985.

La **Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones** se establece en los municipios sometidos al régimen de gran población y en aquellos otros en que así lo acuerde el Pleno con la mayoría legalmente exigida o lo disponga su reglamento orgánico.

La legislación autonómica y los reglamentos municipales pueden prever órganos complementarios, respetando el marco normativo aplicable.

8.12. Competencias municipales

Las competencias municipales constituyen el conjunto de funciones y responsabilidades atribuidas a los municipios por el ordenamiento jurídico.

El artículo 7 de la Ley 7/1985 distingue entre **competencias propias y competencias atribuidas por delegación**, regulando también las condiciones para ejercer otras competencias distintas de ambas.

Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad municipal, sin perjuicio de la coordinación legalmente prevista.

Las competencias delegadas son aquellas cuyo ejercicio corresponde al municipio en virtud de una delegación efectuada por otra Administración pública.

El ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación está sometido a los requisitos establecidos legalmente, entre ellos los relativos a la sostenibilidad financiera y a la inexistencia de determinadas duplicidades.

8.13. Materias de competencia municipal

El artículo 25 de la Ley 7/1985 contempla diversas materias en las que los municipios ejercerán competencias propias en los términos de la legislación estatal y autonómica.

Entre ellas se encuentran el urbanismo, la protección y gestión del patrimonio histórico y determinadas actuaciones relacionadas con la vivienda.

También se incluyen el medio ambiente urbano, los parques y jardines públicos, la gestión de residuos y la protección frente a distintas formas de contaminación en el ámbito urbano.

Los municipios desarrollan asimismo competencias relacionadas con el abastecimiento de agua potable, el alcantarillado, la infraestructura viaria, el tráfico, el estacionamiento de vehículos y la movilidad.

Otras materias comprenden la protección civil, la prevención y extinción de incendios, determinados servicios sociales y la promoción de la salud pública.

También pueden ejercer competencias legalmente atribuidas sobre cementerios, actividades culturales y deportivas, instalaciones de tiempo libre, turismo de interés local y participación en determinadas actuaciones educativas.

La extensión concreta de estas competencias depende de las disposiciones estatales y autonómicas aplicables.

Por tanto, **el artículo 25 identifica materias de competencia municipal, mientras que el artículo 26 establece servicios mínimos obligatorios según la población del municipio.**

8.14. Servicios mínimos municipales obligatorios

El artículo 26 de la Ley 7/1985 establece los servicios que los municipios deben prestar obligatoriamente en función de su población.

Esta regulación es especialmente importante porque permite identificar las obligaciones mínimas que corresponden a cada municipio.

En todos los municipios, con independencia del número de habitantes, deben prestarse los servicios de 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 municipios con población superior a 5.000 habitantes, deben prestarse, además de los anteriores, los servicios de parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

En municipios con población superior a 20.000 habitantes, se añaden los servicios de protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

En municipios con población superior a 50.000 habitantes, deben prestarse también los servicios de transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Estos servicios se acumulan conforme aumenta la población. En consecuencia, un municipio de más de 50.000 habitantes debe prestar tanto los servicios establecidos para su tramo como los correspondientes a los tramos inferiores.

Debe prestarse especial atención a la expresión legal **«población superior a»**, puesto que no equivale a «igual o superior a».

Por otro lado, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, el artículo 26.2 contempla la coordinación por las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes de determinados servicios municipales, conforme a las condiciones establecidas en la propia ley.

8.15. Régimen de concejo abierto

El concejo abierto es una forma especial de organización municipal regulada en el artículo 29 de la Ley 7/1985.

Funciona en los municipios que tradicional y voluntariamente mantienen este régimen y en aquellos otros en los que resulte aconsejable por sus circunstancias geográficas o por la mejor gestión de sus intereses.

En el régimen de concejo abierto, el gobierno y administración municipal corresponden a **un Alcalde y una asamblea vecinal integrada por todos los electores**.

La asamblea vecinal ejerce las funciones correspondientes dentro del marco legal y conforme a los usos, costumbres y tradiciones locales, sin perjuicio de las disposiciones aplicables.

Para la constitución en concejo abierto por las circunstancias previstas en el artículo 29.1.b), se requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la comunidad autónoma.

Debe recordarse que la legislación vigente **no establece con carácter general que todos los municipios de menos de 100 habitantes funcionen automáticamente en concejo abierto.**

8.16. Municipios de gran población

La Ley 7/1985 establece un régimen organizativo especial para determinados municipios de gran población, regulado en su Título X.

Este régimen se aplica a los municipios cuya población supere los **250.000 habitantes** y a los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a **175.000 habitantes**.

También puede aplicarse a los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de instituciones autonómicas, así como a aquellos cuya población supere los **75.000 habitantes** y presenten determinadas circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los dos últimos supuestos se exige la decisión de la Asamblea Legislativa correspondiente a iniciativa del ayuntamiento.

La organización de estos municipios presenta particularidades respecto al régimen común, especialmente en la distribución de competencias entre el Alcalde, el Pleno y la Junta de Gobierno Local.

También se contemplan órganos y estructuras administrativas específicos destinados a atender la mayor complejidad de su gestión.

9. LA PROVINCIA

9.1. Concepto y naturaleza jurídica

La provincia es una **entidad local con personalidad jurídica propia**, determinada por la agrupación de municipios y que constituye, además, una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

Esta definición se encuentra recogida en el artículo 141.1 de la Constitución Española.

La provincia presenta una doble dimensión. Por un lado, constituye una entidad local dotada de autonomía para gestionar sus intereses. Por otro, actúa como división territorial utilizada para la organización y desarrollo de determinadas actividades estatales.

El artículo 141 establece que **cualquier alteración de los límites provinciales debe ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.**

Esta exigencia debe diferenciarse de las alteraciones de términos municipales, que se regulan por la legislación autonómica conforme a las bases estatales.

9.2. Gobierno y administración provincial

El artículo 141.2 de la Constitución dispone que el gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendados a **Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo.**

La regulación básica de las Diputaciones provinciales se encuentra en la Ley 7/1985, especialmente en sus artículos 31 a 38.

Las Diputaciones tienen como finalidad principal garantizar la solidaridad y el equilibrio entre los municipios de la provincia, así como asegurar una prestación adecuada de los servicios de competencia municipal.

Su actividad reviste especial importancia para los municipios de menor capacidad económica y administrativa, que pueden necesitar asistencia para desarrollar adecuadamente sus competencias.

9.3. Organización de las Diputaciones provinciales

La organización provincial comprende diversos órganos encargados de ejercer las funciones de gobierno y administración.

El artículo 32 de la Ley 7/1985 establece que en todas las Diputaciones existen **Presidente, Vicepresidentes, Junta de Gobierno y Pleno.**

También deben existir órganos encargados del estudio, informe o consulta de los asuntos sometidos al Pleno y del seguimiento de la gestión de los órganos de gobierno, con las particularidades previstas por la legislación aplicable.

El Presidente de la Diputación dirige el gobierno y administración provincial y ostenta su representación.

El Pleno está integrado por los diputados provinciales y ejerce las competencias atribuidas por la legislación de régimen local.

La Junta de Gobierno desarrolla funciones de asistencia al Presidente y ejerce las atribuciones que le correspondan legalmente o por delegación.

Los Vicepresidentes sustituyen al Presidente en los supuestos establecidos por las normas aplicables.

9.4. Elección de los diputados provinciales

Los diputados provinciales son elegidos mediante un procedimiento de **elección indirecta**, regulado en la legislación electoral general.

Su designación se realiza a partir de los resultados de las elecciones municipales, conforme a las reglas establecidas en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Por tanto, no existe con carácter general una votación directa independiente de los ciudadanos para elegir a los diputados provinciales del régimen común.

Una vez constituida la Diputación, se procede a la elección de su Presidente conforme al procedimiento legalmente establecido.

El número de diputados provinciales depende de la población de la provincia y de las previsiones de la legislación electoral.

9.5. Competencias de las Diputaciones provinciales

Las competencias propias de las Diputaciones se regulan principalmente en el artículo 36 de la Ley 7/1985.

Entre sus funciones destaca la **coordinación de los servicios municipales** para garantizar su prestación integral y adecuada.

También corresponde a las Diputaciones prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a aquellos que presentan menor capacidad de gestión.

Asimismo, pueden desarrollar servicios públicos de carácter supramunicipal y otras actuaciones destinadas a mejorar la eficiencia administrativa.

La cooperación provincial resulta especialmente importante para financiar obras y servicios municipales y garantizar que los municipios de menor tamaño puedan atender adecuadamente sus obligaciones legales.

Por ejemplo, una Diputación puede prestar apoyo técnico a un pequeño ayuntamiento para elaborar proyectos, gestionar procedimientos, mantener infraestructuras o desarrollar determinadas tareas administrativas.

Estas funciones permiten complementar la capacidad de gestión de los municipios sin eliminar su autonomía.

9.6. Regímenes provinciales especiales

El régimen provincial presenta particularidades en determinados territorios.

Las **comunidades autónomas uniprovinciales y la Comunidad Foral de Navarra** asumen, en los términos del artículo 40 de la Ley 7/1985, las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones provinciales.

La ley establece particularidades para las Illes Balears conforme a su Estatuto de Autonomía.

En el País Vasco, los órganos forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia conservan su régimen peculiar, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía y las disposiciones aplicables.

Por tanto, **no todas las provincias españolas se administran mediante Diputaciones provinciales de régimen común.**

10. LA ISLA COMO ENTIDAD LOCAL

10.1. Fundamento constitucional y naturaleza jurídica

La isla constituye una entidad local territorial en los archipiélagos balear y canario, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 7/1985.

Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 141.4, que establece que **en los archipiélagos las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.**

Esta previsión reconoce la necesidad de disponer de órganos de gobierno adaptados a las particularidades geográficas y administrativas de los territorios insulares.

La administración insular permite gestionar intereses que superan el ámbito de un municipio, pero que están vinculados específicamente al territorio de una isla.

10.2. Los Cabildos Insulares de Canarias

En Canarias, el gobierno y administración de cada isla se articulan mediante los **Cabildos Insulares.**

Estos órganos ejercen funciones de gobierno, administración y representación de los intereses insulares.

Su regulación se encuentra en la legislación básica de régimen local, en el Estatuto de Autonomía de Canarias y en la normativa autonómica correspondiente.

Los Cabildos desarrollan funciones relacionadas con la prestación de determinados servicios, la cooperación con los municipios y la gestión de las competencias que les atribuye el ordenamiento.

El artículo 41 de la Ley 7/1985 establece su régimen básico y su relación con las normas aplicables a las Diputaciones provinciales.

Su existencia responde a las particularidades de la organización territorial canaria, caracterizada por la presencia de varias islas distribuidas en dos provincias.

10.3. Los Consejos Insulares de las Illes Balears

En las Illes Balears, la administración propia de las islas corresponde a los **Consejos Insulares**.

Estos órganos desempeñan funciones de gobierno y administración insular conforme al Estatuto de Autonomía y a la legislación aplicable.

Al igual que los Cabildos Canarios, los Consejos Insulares permiten gestionar determinados intereses públicos desde una institución representativa específicamente vinculada a cada isla.

Sin embargo, su régimen institucional presenta particularidades derivadas de la organización autonómica balear.

La Ley 7/1985 contempla la aplicación de determinadas normas relativas a las Diputaciones provinciales, sin perjuicio de las disposiciones específicas del Estatuto de Autonomía.

10.4. Diferencias entre Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares

Aunque las Diputaciones, los Cabildos y los Consejos Insulares ejercen funciones de gobierno y administración territorial, no son instituciones idénticas.

Las **Diputaciones provinciales** constituyen los órganos de gobierno y administración de las provincias en el régimen común.

Los **Cabildos Insulares** corresponden a la organización territorial propia de Canarias.

Los **Consejos Insulares** constituyen los órganos de gobierno y administración insular de las Illes Balears.

La principal diferencia se encuentra en su ámbito territorial y en su régimen jurídico específico, aunque puedan existir competencias y funciones administrativas comparables.

11. OTRAS ENTIDADES LOCALES

11.1. Las comarcas

Las comarcas son entidades locales formadas por la agrupación de varios municipios que presentan intereses comunes y necesitan una gestión conjunta de determinados servicios o actividades.

Su regulación básica se encuentra en el artículo 42 de la Ley 7/1985.

Las comunidades autónomas pueden crear comarcas en su territorio conforme a lo previsto en sus Estatutos de Autonomía y en la legislación aplicable.

La organización comarcal permite prestar servicios de ámbito supramunicipal y desarrollar actuaciones relacionadas con las necesidades específicas de una determinada zona geográfica.

Estas entidades pueden asumir funciones en materias como desarrollo territorial, servicios sociales, promoción económica, turismo u otras competencias atribuidas legalmente.

No obstante, **la creación de una comarca no supone la desaparición de los municipios que la integran ni la supresión general de su autonomía.**

La legislación establece límites destinados a garantizar que los municipios conserven las competencias y facultades que les corresponden.

11.2. Las áreas metropolitanas

Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por municipios pertenecientes a grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen importantes relaciones económicas y sociales.

Su finalidad consiste en facilitar la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras que afectan a varios municipios.

El artículo 43 de la Ley 7/1985 establece que pueden ser creadas, modificadas o suprimidas mediante ley de las comunidades autónomas, previa audiencia de las Administraciones y entidades afectadas en los términos legalmente previstos.

Entre las materias que pueden justificar la creación de un área metropolitana se encuentran el transporte, las infraestructuras, la planificación territorial y determinados servicios de interés supramunicipal.

La legislación autonómica determina su organización, competencias y régimen de funcionamiento.

11.3. Las mancomunidades de municipios

Las mancomunidades son entidades locales creadas por la asociación de varios municipios para ejecutar conjuntamente determinadas obras o prestar servicios de su competencia.

El artículo 44 de la Ley 7/1985 reconoce el derecho de los municipios a asociarse en mancomunidades.

Estas entidades disponen de **personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos.**

Su funcionamiento se regula mediante Estatutos propios, que deben establecer su ámbito territorial, objeto, competencias, órganos de gobierno, recursos y demás elementos necesarios para su organización.

Las mancomunidades permiten que municipios con recursos limitados gestionen conjuntamente servicios que podrían resultar más costosos o difíciles de prestar de manera individual.

Un ejemplo sería la creación de una mancomunidad para organizar un servicio compartido de recogida de residuos o desarrollar determinadas infraestructuras comunes.

La constitución de una mancomunidad no supone la fusión de los municipios integrantes, ya que cada uno conserva su personalidad jurídica y su organización municipal.

11.4. Entes de ámbito territorial inferior al municipio

La legislación contempla la existencia de determinados núcleos de población diferenciados dentro de un mismo municipio.

El artículo 24 bis de la Ley 7/1985 establece que las leyes autonómicas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al municipio como forma de organización desconcentrada destinada a la administración de núcleos de población separados.

Estas organizaciones pueden recibir denominaciones tradicionales como pedanías, aldeas, parroquias, barrios, concejos o caseríos.

Conforme al régimen general establecido para los entes de nueva creación, **carecen de personalidad jurídica propia y funcionan como forma de organización desconcentrada del municipio.**

Su establecimiento debe responder a criterios de eficiencia administrativa y respetar las condiciones previstas legalmente.

No obstante, debe tenerse en cuenta el régimen transitorio de determinadas entidades preexistentes, que pueden conservar su personalidad jurídica conforme a las disposiciones aplicables.

Por tanto, no debe afirmarse que todas las entidades históricamente denominadas pedanías o entidades locales menores hayan perdido necesariamente su personalidad jurídica.

12. AUTONOMÍA Y FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

12.1. La autonomía local

La autonomía local constituye uno de los principios fundamentales de la organización territorial española.

Se encuentra reconocida en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, que garantizan la autonomía de los municipios y establecen las bases constitucionales de la organización provincial.

La autonomía local permite que las entidades correspondientes gestionen sus intereses mediante instituciones representativas y ejerzan las competencias que les atribuyen las leyes.

No obstante, esta autonomía debe desarrollarse dentro del marco constitucional y legal.

Por ello, las entidades locales pueden adoptar decisiones propias en el ejercicio de sus competencias, pero sus actuaciones se encuentran sometidas al control de legalidad previsto por el ordenamiento jurídico.

La autonomía local no equivale a soberanía ni supone libertad absoluta para aprobar normas o asumir competencias no previstas legalmente.

12.2. Relaciones entre las entidades locales y otras Administraciones

Las entidades locales mantienen relaciones administrativas con la Administración General del Estado y con las comunidades autónomas.

Estas relaciones se desarrollan conforme a los principios de coordinación, cooperación, colaboración y respeto a las competencias propias.

La legislación permite establecer convenios, acuerdos y otras fórmulas de actuación conjunta para mejorar la prestación de los servicios públicos.

Asimismo, el Estado y las comunidades autónomas pueden delegar determinadas competencias en entidades locales conforme a los requisitos establecidos legalmente.

La cooperación resulta especialmente importante en ámbitos en los que concurren intereses territoriales diferentes o en los que la adecuada prestación del servicio exige la participación de varias Administraciones.

12.3. La suficiencia financiera de las entidades locales

La autonomía local requiere que las entidades territoriales dispongan de recursos económicos suficientes para ejercer las competencias que les atribuye el ordenamiento jurídico.

El artículo 142 de la Constitución establece que **las Haciendas locales deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las respectivas corporaciones.**

También dispone que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas.

Este principio se conoce como **suficiencia financiera de las Haciendas locales.**

Su finalidad consiste en garantizar que las entidades locales puedan afrontar los gastos derivados del ejercicio de sus competencias y de la prestación de los servicios públicos.

12.4. Recursos económicos de las Haciendas locales

La financiación de las entidades locales se regula principalmente mediante el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004.

Entre los principales recursos locales se encuentran los tributos propios, las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas, las subvenciones, los ingresos patrimoniales y otros recursos legalmente previstos.

Los tributos locales comprenden impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Los impuestos son prestaciones tributarias exigidas sin una contraprestación directa individualizada. Las tasas se relacionan con determinados servicios, actividades administrativas o aprovechamientos del dominio público en los términos legalmente establecidos.

Las contribuciones especiales se fundamentan en la obtención de un beneficio o aumento de valor de los bienes como consecuencia de determinadas obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

Las entidades locales también pueden obtener ingresos de operaciones de crédito, con sujeción a los requisitos y límites aplicables.

La autonomía financiera debe ejercerse respetando los principios de legalidad, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y control del gasto público.

13. CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA EL EXAMEN

13.1. Organización territorial constitucional

El artículo 137 establece que España se organiza territorialmente en **municipios, provincias y comunidades autónomas**.

El artículo 138 regula el **principio de solidaridad territorial** y la prohibición de privilegios económicos o sociales derivados de las diferencias estatutarias.

El artículo 139 garantiza la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio y la libertad de circulación y establecimiento.

El artículo 140 garantiza la **autonomía de los municipios**.

El artículo 141 regula la **provincia y la administración insular**.

El artículo 142 reconoce el principio de **suficiencia financiera de las Haciendas locales**.

13.2. Constitución de comunidades autónomas

El artículo 143 regula el procedimiento ordinario de acceso a la autonomía y establece la iniciativa de las Diputaciones u órganos interinsulares y de las **dos**

terceras partes de los municipios que representen, al menos, la mayoría del censo electoral correspondiente.

El plazo para cumplir estos requisitos es de **seis meses**.

Si la iniciativa no prospera, únicamente puede reiterarse transcurridos **cinco años**.

El artículo 144 contempla supuestos especiales de intervención de las Cortes Generales mediante **ley orgánica**.

El artículo 151 establece la vía especial de acceso, con intervención de las **tres cuartas partes de los municipios** y referéndum en los términos constitucionalmente previstos.

13.3. Estatutos de Autonomía

El artículo 147 establece que los Estatutos son la **norma institucional básica de cada comunidad autónoma**.

Su contenido obligatorio incluye denominación, territorio, instituciones propias, competencias asumidas y bases para el traspaso de los servicios correspondientes.

Su reforma requiere seguir el procedimiento previsto en el propio Estatuto y, en todo caso, aprobación por las Cortes Generales mediante **ley orgánica**.

13.4. Distribución de competencias

El artículo 148 recoge materias que pueden asumir las comunidades autónomas.

El artículo 149 establece las competencias exclusivas del Estado y contiene las reglas fundamentales de distribución competencial.

El artículo 150 regula las **leyes marco, las leyes orgánicas de transferencia o delegación y las leyes de armonización**.

La apreciación de la necesidad de armonización requiere **mayoría absoluta de cada Cámara**.

13.5. Organización autonómica y control

La organización institucional autonómica se basa en la existencia de Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente, conforme al modelo previsto en el artículo 152.

El artículo 153 regula el control de la actividad autonómica.

El artículo 154 establece la figura del Delegado del Gobierno en la comunidad autónoma.

El artículo 155 permite adoptar medidas extraordinarias en determinados supuestos, con previo requerimiento al Presidente autonómico y aprobación por **mayoría absoluta del Senado**.

13.6. Administración local

La Ley 7/1985 constituye la norma básica fundamental del régimen local.

El artículo 3 distingue entre entidades locales territoriales y otras entidades locales.

El artículo 11 regula el municipio y sus elementos esenciales.

Los artículos 19 a 23 establecen aspectos fundamentales del gobierno y organización municipal.

El artículo 25 regula materias de competencia municipal y el artículo 26 establece los **servicios mínimos obligatorios según la población**.

Los artículos 31 a 38 regulan la provincia y las Diputaciones provinciales.

El artículo 41 contempla el régimen básico de la administración insular.

Los artículos 42 a 44 regulan, respectivamente, las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades.

13.7. Diferencias que deben dominarse

Es fundamental distinguir entre **descentralización y desconcentración**, puesto que la primera implica distribución de competencias entre entidades diferenciadas y la segunda supone distribuirlas entre órganos de una misma Administración.

También deben diferenciarse la **autonomía política de las comunidades autónomas** y la **autonomía administrativa de las entidades locales**.

No debe confundirse una competencia exclusiva con una competencia compartida o ejecutiva.

En la organización autonómica, hay que distinguir las funciones de la Asamblea Legislativa, el Presidente y el Consejo de Gobierno.

En el municipio, resulta esencial conocer las diferencias entre Alcalde, Pleno y Junta de Gobierno Local.

Asimismo, deben diferenciarse las competencias propias, las delegadas y las distintas de ambas, junto con las condiciones legales para ejercerlas.

Por último, resulta imprescindible identificar la función de las **Diputaciones provinciales, los Cabildos Insulares y los Consejos Insulares**, así como las diferencias entre comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades.

