

TEMA 3. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 (III). LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y ENTIDADES QUE LA INTEGRAN.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	2
2.	LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.	2
2.1	LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CE	3
2.1.1	REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA AUTONÓMICO	3
2.1.2	CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL	4
2.1.3	HISTORIA DEL PROCESO AUTONÓMICO	6
2.2	DEFINICIÓN Y NATURALEZA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	7
2.3	ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	8
2.4	COLABORACIÓN, COORDINACIÓN Y CONTROL ESTADO- COMUNIDADES AUTÓNOMAS..	9
2.5	ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.....	10
2.5.1	PREVISIONES CONSTITUCIONALES	10
2.5.2	REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS	11
2.5.3	ORGANIZACIÓN POLÍTICA.....	13
2.5.4	ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	15
2.6	SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	15
2.6.1	LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.	15
3.	LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y ENTIDADES QUE LA INTEGRAN.....	17
3.1	REGULACIÓN CONSTITUCIONAL	17
3.2	ENTIDADES QUE LA INTEGRAN	19
3.2.1	EL MUNICIPIO	19
3.2.2	LA PROVINCIA	20
3.2.3	COMARCAS, ÁREAS METROPOLITANAS Y MANCOMUNIDADES, Y OTRAS ENTIDADES	21
4.	CONCLUSIÓN	22

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución no solamente regula los Poderes del Estado conforme al principio de división de poderes; también se ocupa de la regulación y el establecimiento de la forma de organización territorial de éste. La Constitución establece, así, lo que algunos autores denominan como la división de poderes vertical (territorial), frente a la división tradicional del poder en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que constituiría la división horizontal del poder.

Los artículos de la Constitución que recogen la organización territorial del Estado son el art. 2 y los arts. 137 a 158 (título VIII). En estos preceptos, regulados de forma compleja, abierta y flexible y en opinión de la doctrina, de manera incompleta, la Constitución estableció una serie de principios y de procedimientos a partir de los cuales podía producirse la descentralización territorial del Estado, sin llegar a definir propiamente qué modelo de organización territorial estaba instaurando.

Los elementos esenciales de este tema (artículos 2 y 137 de la Constitución), son regularmente objeto de pregunta en el primer examen. No es tan probable que se pregunte sobre este tema en los siguientes ejercicios (sobre todo, la información propia de la historia del proceso autonómico). Sin embargo, sí es necesario comprender el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas previsto en los arts. 148 149 y 150, así como la organización institucional de éstas. Si bien no parece necesario conocer de memoria todas las competencias enumeradas, sí es conveniente entender su mecanismo de distribución (qué competencias corresponden al Estado de forma exclusiva, cuáles pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, qué relación existe entre el ordenamiento jurídico estatal y el autonómico).

Para facilitar la memorización, los plazos, mayorías y demás datos contenidos en este tema se han incluido en el cuadro del anexo I del tema 1.

2. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.

La organización del Estado actual en un triple nivel territorial (Estado, Comunidades Autónomas, y Entidades Locales) es el resultado de un proceso largo iniciado con base en la Constitución Española y a partir de su aprobación, que ha sido denominado como proceso autonómico.

Este proceso autonómico fue el resultado de la voluntad de los titulares del derecho a la autonomía de constituirse como Comunidades Autónomas, posibilidad ofrecida por la Constitución, pero no impuesta por ella, a través de los procedimientos que ésta establecía. Dada la voluntariedad del proceso autonómico y la regulación incompleta, flexible y abierta del mismo en la Constitución, para su culminación fueron necesarios

además de la voluntad de los sujetos legitimados, la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional y la adopción de pactos y acuerdos entre las principales fuerzas políticas.

El resultado de dicho proceso es el actual Estado de las Autonomías, tal y como se conoce a la forma de organización territorial del Estado español, un modelo de estado territorialmente descentralizado, que, en opinión de la doctrina, se encuentra a mitad de camino entre un modelo de estado federal y un estado regional.

2.1 LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CE

Por los motivos señalados anteriormente, la comprensión de la organización territorial del Estado en la actualidad requiere una perspectiva histórica. Por ello, en este epígrafe, se analizará en primer lugar cuál era el marco constitucional de referencia dentro del cual había de producirse el proceso autonómico, y que marcaba las pautas y los límites en los inicios de éste. A continuación, una vez conocido el marco constitucional de referencia, se analizará cómo se produjo históricamente el proceso autonómico. Finalmente, se analizará la naturaleza de las Comunidades Autónomas y de sus Estatutos de Autonomía, así como su organización política y administrativa.

2.1.1 REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA AUTONÓMICO

La Constitución Española de 1978 regula la forma de organización territorial del Estado en el artículo 2 y en su título VIII, arts. 137 a 158.

Por su importancia, se reproducen aquí el art. 2 y el 137, y se resume en una frase la regulación de cada uno de los preceptos constitucionales:

Artículo 2

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

Artículo 137

*“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. **Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses**”.*

Los siguientes artículos se refieren a:

Art. 138: principio de solidaridad que debe garantizar el Estado.

Art. 140: principio de autonomía de los municipios.

Centro de Estudios TIC

www.cetic.edu.es

Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE

Art. 141: definición de la provincia.

Art. 143: vía lenta de acceso a la autonomía.

Art. 144: procedimiento especial de acceso a la autonomía.

Art. 147: contenido de los Estatutos de Autonomía.

Art. 148: competencias asumibles por las CCAA.

Art. 149: competencias exclusivas del Estado.

Art. 150: regulación de las posibilidades de modificación del reparto de competencias.

Art. 151: vía rápida de acceso a la autonomía.

Art. 152: estructura organizativa de las CCAA constituidas por el Art.151.

Art. 156, 157 y 158: fondos y recursos financieros de las CCAA.

En estos artículos, regulados de forma compleja, abierta y flexible y en opinión de la doctrina, de manera incompleta, la CE establece una serie de principios y de procedimientos a partir de los cuales, y dentro de los límites que ellos representaban, podía producirse la descentralización territorial del Estado.

2.1.2 CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

La regulación constitucional en torno a la organización territorial del Estado es extremadamente flexible y abierta:

- *No definió el modelo de Estado* creado por ella (no especifica si es centralizado, descentralizado, federal... sencillamente se limita a prever la posible existencia de Comunidades Autónomas a las que atribuye autonomía para la gestión de sus intereses, sin especificar detalladamente tampoco el alcance concreto de dicha autonomía).
- *No estableció cuáles habrían de ser las Comunidades Autónomas* que se constituyesen como tales ni impuso unos criterios de mínima especificidad que condicionasen de manera determinante su creación y sus límites (art. 143 CE). No impuso como obligatoria su constitución, sino que reconocía el derecho (ejercitable, por lo tanto, o no) a constituirse como tales a determinados territorios.
- *No predeterminó la estructura organizativa interna* de las Comunidades Autónomas, limitándose a establecer un esquema mínimo, no obligatorio para todas ellas (art. 152 CE).
- *No determinó cuáles serían las competencias concretas de las Comunidades Autónomas*; se limitó a establecer aquellas correspondientes al Estado y a señalar algunas otras que podían ser asumidas por las CCAA, remitiéndose a

una norma posterior, los Estatutos de Autonomía para determinar dicha cuestión.

- *No previó un único procedimiento para acceder a la autonomía* y constituir las Comunidades Autónomas, lo que creó divergencias de opiniones entre la doctrina acerca de si en función de la vía de acceso a la autonomía podían existir diferencias en el alcance de la misma, en el tipo de autonomía del que disfrutaban o el nivel competencial que podrían alcanzar (arts. 143,151 CE).

Sin embargo, a pesar regular de manera ambigua el modelo de organización territorial, de forma calculada y necesaria para llegar a un consenso, la CE sí estableció previsiones mínimas acerca del modelo de organización territorial:

- El modelo de estado previsto por la constitución se basa, en todo caso, como establece el artículo 2 CE, en tres principios fundamentales, que se han de entender únicamente en relación unos con otros: **unidad, solidaridad y autonomía** (limitado por los otros dos principios mencionados).
- Es conveniente detallar el principio de **solidaridad** (consagrado en los arts. 2 y 138 CE). Conforme a este principio, el Estado debe velar por *“el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”*
- En cuanto al principio de autonomía, ésta no es absoluta; se encuentra sometida a una serie de límites. Entre ellos se pueden citar el interés general, la igualdad entre todos los españoles o la libertad de mercado (arts. 138 y 139 CE), todas ellas plasmaciones del principio de unidad; o límites derivados del principio de solidaridad. De acuerdo con el art. 139 CE, *“todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. Asimismo, la CE estableció en sus art. 153 y 155 los mecanismos de control de la actividad de las CCAA, delimitando de esta manera parcialmente algunos de los límites de la autonomía de las CCAA.*

Éste es el marco abierto y flexible que representaba la regulación constitucional de la organización territorial del Estado. Se puede deducir fácilmente que la regulación constitucional no predeterminaba un modelo cerrado y claramente definido de Estado, sino que más bien establecía los límites que habría de respetar el Estado resultante de un posible proceso de descentralización llevado a cabo a través de los procedimientos regulados por la Constitución.

Dentro de las distintas opciones permitidas por tanto por la CE, el Estado Autonomico o Estado de las Autonomías tal y como se encuentra configurado hoy en día es el

resultado de la concreción del texto constitucional a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de la voluntad de los sujetos con derecho a constituirse como Comunidades Autónomas, de la aprobación de los Estatutos de Autonomía y de la adopción de acuerdos entre las principales fuerzas políticas, a través de un proceso histórico denominado proceso autonómico.

2.1.3 HISTORIA DEL PROCESO AUTONÓMICO

En 1977, antes de la aprobación de la Constitución, por decreto-ley se crearon el Consejo General Vasco, la Generalitat y otros gobiernos preautonómicos en casi todas las comunidades. El Gobierno de la UCD impulsaba así la autonomía regional, lo que prefiguró de manera determinante el futuro de la estructura territorial de España. En 1978, se aprueba la CE con la regulación analizada anteriormente.

Los primeros Estatutos de Autonomía se aprobaron en el bienio 1979-1981. Primero los de País Vasco y Cataluña (1979) y luego el de Galicia (1981), a través del procedimiento previsto en el art. 151 CE, la denominada vía rápida (debido a que por esta vía las Comunidades Autónomas constituidas podían acceder directamente al máximo nivel de autonomía y competencias permitido por la Constitución, a diferencia de la vía lenta, que determinaba un nivel competencial inicial mucho menor, con posibilidad de ampliación posterior).

A partir de este momento el Gobierno y el partido que lo sustentaba, la UCD, intentaron reconducir el proceso propugnando que todas las demás Comunidades Autónomas accedieran a la autonomía a la vía lenta. Este propósito sólo se lograría parcialmente ya que Andalucía finalmente se incorporó a las Comunidades Autónomas de primer grado y accedió a la autonomía por la vía prevista en el art. 151.

A la vista de que el proceso autonómico carecía de planificación y de coherencia, y que conducía a un modelo de Estado excesivamente abierto e indefinido, en junio de 1981 se adoptó uno de los grandes acuerdos políticos gracias a los cuales se empezaría a definir el Estado Autonómico actual: el Primer Pacto Autonómico, entre la UCD y el entonces principal partido de la oposición (PSOE). En este pacto se acordó finalmente la generalización del sistema autonómico y se fijó por primera vez el mapa de las autonomías, así como las especificaciones que habrían de contener todos los Estatutos que se elaboraran allí donde las dos fuerzas políticas firmantes fueran determinantes para ello.

Estos pactos plasmaron el acuerdo conocido como “café para todos”, es decir, se llegó al consenso de que las Comunidades que accedían a la autonomía por la vía lenta únicamente registraban diferencias con las de la vía rápida en el ritmo de acceso a la autonomía, pero no en el alcance de la autonomía –nivel competencial- que podrían lograr finalmente, ni tampoco en aspectos tales como la naturaleza de la autonomía de la que podían disfrutar.

Centro de Estudios TIC

www.cetic.edu.es

Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE

Con base en este pacto, los Estatutos de Autonomía pendientes fueron aprobados en el periodo comprendido entre 1981 y 1983 en tres oleadas.

Transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.2 CE para la ampliación de las competencias y reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas de la vía lenta, se produjo una polémica sobre el modo de efectuar la citada ampliación competencial: si mediante la reforma de los Estatutos (tal y como posibilitaba el artículo 148.2 CE), o a través de una Ley orgánica de transferencias (artículo 150.2 CE)

Esa discusión derivaría, en febrero de 1992, en los segundos pactos autonómicos, esta vez entre el Gobierno, el partido que lo sustentaba (PSOE) y el principal partido de la oposición (PP). Estos pactos optaron por una fórmula intermedia a las dos propuestas para llevar a cabo la ampliación competencial: primero, una Ley de transferencias (Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre) y después la reforma de los Estatutos (1994).

El objetivo global era ampliar el nivel competencial de las Comunidades Autónomas de la vía lenta, que de esta forma se acercaron mucho al nivel competencial de las Comunidades de la vía rápida. No obstante, la equiparación no era completa, pues aún les faltaban algunas competencias asumidas por las Comunidades de vía rápida (Administración de Justicia, Policía, asistencia sanitaria de la Seguridad Social-Insalud, ordenación del crédito...) y se mantenían también algunas otras diferencias.

Tras las elecciones generales de marzo de 1996 se procedió a una segunda modificación de los Estatutos de doce Comunidades Autónomas. En todos estos casos las reformas suponían ampliar competencias (destacando como competencia estrella la gestión de la sanidad) y ampliar y modificar el marco institucional. Tras las sucesivas reformas estatutarias de los años noventa puede decirse que se ha producido una sustancial identidad y una gran equiparación competencial entre todas las Comunidades Autónomas y, por tanto, las diferencias entre las Comunidades de vía rápida y las de vía lenta son muy escasas.

De los últimos años a esta parte, parece que se ha producido una tercera oleada de reforma de los Estatutos de Autonomía, si bien en esta ocasión son principalmente las Comunidades Autónomas de vía rápida las que han impulsado ciertos cambios ya que no habían cambiado sus Estatutos desde su aprobación. Además de éstas, también varias Comunidades Autónomas de vía lenta han reformado, de nuevo, sus Estatutos de Autonomía.

2.2 DEFINICIÓN Y NATURALEZA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las Comunidades Autónomas, resultantes de la regulación constitucional y del proceso autonómico descrito anteriormente, son en palabras del Tribunal Constitucional “*entes*

Centro de Estudios TIC

www.cetic.edu.es

Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE

político-territoriales de fundamento constitucional", de base territorial y naturaleza política.

Las Comunidades Autónomas gozan de autonomía de naturaleza política, a diferencia de los entes locales, cuya autonomía es de naturaleza administrativa. El que tengan reconocida autonomía política implica que gozan de autonomía para delimitar y desarrollar su propia política de gobierno en el ámbito de sus competencias. Esta autonomía se ejerce sin controles por parte del Estado, salvo en determinados aspectos en los que la CE establece controles de distinta naturaleza y alcance con la única finalidad de asegurar las competencias e intereses generales asignados a éste.

Asimismo, las Comunidades Autónomas tienen plena personalidad jurídica, de naturaleza propia y distinta del Estado. Además, tienen reconocida potestad legislativa propia, lo que origina un sistema normativo diferente del general del Estado en su ámbito territorial.

La creación de las Comunidades Autónomas se produjo con la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía, normas institucionales básicas de las CCAA a las que se remite la Constitución para permitir el acceso al autogobierno de éstas, cerrar el modelo constitucional de organización territorial, y especificar la organización y competencias de las CCAA.

2.3 ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Los Estatutos se aprueban mediante ley orgánica (artículo 81 CE). El procedimiento para su aprobación se establece someramente en el art. 146 CE.

Como establece la CE, los Estatutos serán **la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.**

Los Estatutos de autonomía tienen un **contenido mínimo obligatorio.** Deberán contener:

- a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

La **reforma** de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

Sin embargo y a pesar de lo anterior, los Estatutos no pueden ser considerados meras leyes estatales, porque a pesar de que deben ser aprobados mediante leyes orgánicas, se diferencian de éstas por varios motivos: entre ellos, la iniciativa, el contenido, y el proceso de su elaboración, aprobación y reforma. Para su aprobación y modificación es absolutamente necesario el concurso de dos voluntades: la estatal y la autonómica. Ésta es su diferencia fundamental con las restantes leyes orgánicas.

Además, es preciso destacar que:

- La relación del Estatuto con la CE es, desde luego, la misma que la de cualquier norma jurídica y que la de cualquier otra ley estatal. La CE, como ley superior, es una norma jerárquicamente supraordenada a cualquier otra y, por supuesto, también a los Estatutos de Autonomía: no sólo la elaboración y el contenido material del Estatuto deben atenerse rigurosamente a los preceptos constitucionales, sino que, además, el texto de los Estatutos debe ser interpretado de modo conforme a la Constitución.
- Los Estatutos tienen el mismo rango que todas las restantes leyes estatales, pero no pueden, sin embargo, ser modificados ni derogados por ninguna de ellas ni, a su vez, éstos pueden modificarlas o derogarlas. El Estatuto sólo puede regular un conjunto de materias predeterminado constitucionalmente.
- Por último, la relación del Estatuto con las leyes y demás normas autonómicas es, nítidamente, de superioridad jerárquica. El Estatuto es la norma de cabecera del correspondiente subsistema normativo, del que éste y todas las normas que lo integran traen su causa y su fuerza de obligar. Estatuto y leyes autonómicas poseen ámbitos coincidentes de actuación; las leyes autonómicas en ningún caso pueden contradecir el Estatuto, so pena de nulidad.

2.4 COLABORACIÓN, COORDINACIÓN Y CONTROL ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS

De acuerdo con el art. 145 CE:

“1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.

2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales.

En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”.

Respecto de la **colaboración** y **coordinación** del Estado con las Comunidades Autónomas, cabe señalar que, al margen de la existencia de órganos de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (como las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación, que se analizarán en detalle

Centro de Estudios TIC

www.cetic.edu.es

Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE

en el tema que aborda los principios relaciones entre las Administraciones Públicas), destaca la figura del Delegado del Gobierno, regulada en el art. 154 CE, a quien corresponde la representación del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma. Esta figura se estudiará con detalle en el tema relativo a la Administración periférica.

Por último, respecto del **control** del Estado sobre las CCAA, el art. 155 CE dispone que:

Artículo 155

“1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”.

2.5 ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

2.5.1 PREVISIONES CONSTITUCIONALES

Como se ha señalado anteriormente, la CE no contiene apenas referencias a cuestiones organizativas de las Comunidades Autónomas, por considerarse ésta una cuestión fundamentalmente perteneciente a su ámbito de autonomía interna (art. 148.1.1 CE).

No obstante, sí es cierto que la CE configura un marco general mínimo al cual habrá de adecuarse la organización prevista por cada uno de los Estatutos de Autonomía (EA) para la Comunidad.

Ejemplos de ello son:

- El ya referido art. 153 CE, en el que se señala cómo y quiénes –TC, jurisdicción Contencioso-administrativa, Tribunal de Cuentas, y el Gobierno- pueden controlar la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas.

Artículo 153

“El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

Centro de Estudios TIC

www.cetic.edu.es

Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

- Los arts. 148 y 149 CE, que establecen normas para el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA. El artículo verdaderamente determinante es el 149, pues es el que establece qué competencias corresponden al Estado; las restantes, incluidas las establecidas en el artículo 148, *podrán* ser asumidas o no por las CCAA en sus EA. La delimitación competencial es relevante puesto que la organización política de las Comunidades Autónomas sirve para cumplir fines en determinadas materias, y su existencia se justifica en ese ámbito competencial propio.
- El art. 147.2.c. CE, que establece como contenido obligatorio de los Estatutos de Autonomía la regulación de la organización, denominación y sede de las instituciones autonómicas propias.
- El art. 152, que establece un esquema organizativo básico y obligatorio sólo para las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía rápida, integrado por un parlamento, un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y un presidente elegido por el parlamento. Sin embargo, a pesar de limitar la CE el esquema organizativo del art. 152.1 a determinadas Comunidades Autónomas, las restantes Comunidades también han adoptado tal diseño en sus respectivos Estatutos de Autonomía. La CE no dice nada respecto de las Comunidades Autónomas que accedieran a la autonomía por la vía lenta. Este silencio se ha interpretado en el sentido de que podían optar libremente entre el esquema del art. 152.1 o cualquier otro modelo organizativo. A partir de aquí, todos los Estatutos aprobados por el procedimiento ordinario mantuvieron una estructura rigurosamente ajustada al modelo del art. 152.1, de tal forma que la organización institucional de todas las Comunidades Autónomas es hoy absolutamente semejante.
- Ha de tenerse presente que el Poder Judicial es único para todo el Estado. Las CCAA no tienen un poder judicial propio. Simplemente la organización territorial del Poder Judicial se ha acomodado a la división territorial estatal: los Tribunales Superiores de Justicia culminan la organización judicial en los respectivos ámbitos territoriales autonómicos, pero pertenecen al Poder Judicial único estatal.

2.5.2 REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Esta cuestión de relevancia, como se ha explicado anteriormente, se regula por los arts. 148, 149 y 150 CE, siendo el **149** el verdaderamente decisivo, que es el que

establece los **límites de las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas en sus Estatutos.**

De acuerdo con este precepto, y como el Tribunal Constitucional y la doctrina han señalado, las competencias pueden clasificarse en:

- **Competencias exclusivas del Estado:** materias que aparecen atribuidas genéricamente por el artículo 149 a la exclusiva competencia estatal, sin mención de competencias para las Comunidades Autónomas. Un ejemplo es la Defensa o las Relaciones Internacionales que se atribuyen por el art. 149.1. en bloque al Estado.
- **Competencias cuyo contenido pueden asumir exclusivamente las Comunidades Autónomas:** competencias sobre materias que no sean citadas en el art. 149.1 u otros artículos de la CE como de exclusiva competencia estatal. Las Comunidades Autónomas podrán asumir sobre ellas todas las funciones, tanto ejecutivas como legislativas. Un ejemplo de ellas sería la organización de sus instituciones o el urbanismo y la ordenación del territorio.
- **Competencias compartidas:** Se produce cuando en relación a una misma materia, el Estado y las Comunidades Autónomas tienen facultades diferenciadas.
Por ejemplo, hay casos en los que el Estado se reserva la legislación en una determinada materia, pudiendo asumir las Comunidades Autónomas competencias de ejecución. Un ejemplo de ello sería la legislación laboral (149.1.7º CE).
En otros supuestos, bastante comunes, el Estado se reserva competencia sobre una determinada materia para establecer la legislación básica, pudiendo las CCAA en relación con esa misma materia asumir competencias legislativas de desarrollo y además de ejecución. Un ejemplo es el procedimiento administrativo del art. 149.1.18, como veremos en el tema dedicado a esta materia.

Las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en sus Estatutos de Autonomía sobre todo aquello no atribuido expresamente al Estado por la CE, porque así lo dispone el art. 149.3. Asimismo, este precepto también prevé que corresponderán al Estado las competencias sobre una determinada materia cuando estas no sean asumidas expresamente por los Estatutos de Autonomía.

El art. 149.3 CE señala además que el **derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.**

Por último, hay que precisar que el artículo 150 CE establece unos **mecanismos que en la práctica pueden modificar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas,** al margen de lo establecido en los Estatutos de Autonomía, con los límites que la propia Constitución prevé. Estos mecanismos son:

- **Leyes marco, art. 150.1 CE:** Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.
- **Leyes orgánicas de transferencia o delegación, art. 150.2. CE:** El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.
- **Leyes de armonización, art. 150.3. CE:** El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Estas leyes se explicarán de nuevo en el tema sobre las fuentes del Derecho Administrativo.

2.5.3 ORGANIZACIÓN POLÍTICA

La remisión constitucional a los Estatutos para fijar la organización interna de la Comunidad Autónoma ha sido cumplimentada por estos –y por los reglamentos parlamentarios y leyes de gobierno y administración autonómicas, desarrollando lo establecido en el EA- en claro mimetismo con el modelo estatal. Así, las Comunidades Autónomas cuentan con:

1) El parlamento o asamblea legislativa autonómica:

Su *denominación* varía de unas CCAA a otras: Parlamento, Cortes, Asamblea...

Los parlamentos autonómicos se caracterizan por ser **unicamerales y tener autonomía**:

- a) Reglamentaria: todos los Estatutos de Autonomía reconocen a sus parlamentos la capacidad de autorregularse mediante reglamentos.
- b) Financiera y presupuestaria: todos los EA atribuyen al parlamento la facultad de aprobar los Presupuestos de la Comunidad.

Los parlamentos autonómicos cuentan con **iniciativa legislativa** en el ámbito interno, de acuerdo con lo establecido por su Estatuto. Ejercen de modo efectivo el poder legislativo de la Comunidad en el ámbito de sus propias competencias.

Centro de Estudios TIC

www.cetic.edu.es

Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE

Su funcionamiento es muy similar al del Congreso de los Diputados, y sus **funciones** se definen en los Estatutos en forma idéntica a los de este, concretándose en:

- a) ejercicio de la potestad legislativa
- b) la aprobación de los presupuestos
- c) el otorgamiento de la confianza del presidente del Gobierno autonómico, es decir, la elección del presidente del Consejo de Gobierno
- d) el control de éste último.

A estas se añaden otras como, por ejemplo, designación de Senadores (art. 69.5 CE) o iniciativa legislativa a nivel estatal (art. 87.2 CE).

Sus miembros son elegidos por sufragio universal, igual, libre directo y secreto. El número de escaños oscila de 33 (La Rioja y Castilla la Mancha) a 135 (Parlamento de Cataluña).

2) El Gobierno (o ejecutivo) autonómico: Presidente y Consejo de Gobierno

El gobierno autonómico adopta diversas *denominaciones*: Gobierno, Consejo Ejecutivo, Consejo de Gobierno, etc.

Las **funciones** propias de los Gobiernos Autonómicos y atribuidas a éstos por los Estatutos de Autonomía son:

- El ejercicio de la potestad reglamentaria
- La dirección política de la Comunidad Autónoma, y en general, el ejercicio del poder ejecutivo.
- La dirección de la Administración Pública autonómica.

El **presidente** es elegido una vez celebradas las elecciones por la asamblea legislativa autonómica ante la cual es políticamente responsable, de entre sus miembros. La investidura por la asamblea del presidente, el sistema de relaciones con la cámara, y su responsabilidad política se regulan por los EEAA de forma muy similar a como se regula en la CE la figura del presidente del Gobierno.

Sus funciones son las de dirigir al Consejo de Gobierno, de manera análoga a las funciones de dirección del Presidente de la Nación, y ostentar la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma.

El **Gobierno/Consejo de Gobierno** es el órgano colegiado de dirección y coordinación política de la Comunidad Autónoma, un órgano homólogo al Gobierno o Consejo de Ministros en el nivel estatal. Está integrado por el Presidente y los Consejeros (análogos a los Ministros), y en algunos casos por el Vicepresidente o Vicepresidentes. Los Estatutos tienden a reproducir con variantes, el art. 97 CE, y de igual modo hacen las Leyes de Gobierno y Administración autonómicas.

Las relaciones entre éste y la asamblea legislativa son las propias de un sistema parlamentario: el Gobierno es responsable políticamente ante la asamblea y existen

Centro de Estudios TIC

www.cetic.edu.es

Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE

mecanismos para exigir dicha responsabilidad como la cuestión de confianza, la moción de censura o la disolución anticipada de la asamblea.

2.5.4 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Las Comunidades Autónomas cuentan hoy con un importante aparato administrativo, subordinado a su Consejo de Gobierno, mediante el que llevan a cabo las competencias ejecutivas que sus Estatutos les atribuyen. Todas las Comunidades Autónomas han adoptado un importante sistema de Administración centralizada, dividida en ramas de actividad, que se ha configurado tomando como gran referencia el modelo que representa la Administración General del Estado.

Las notas esenciales de la organización administrativa autonómica pueden esquematizarse de la siguiente forma:

- A la cabeza de la Administración Pública se encuentran los **Consejeros** del Consejo de Gobierno, que además dirigen las diferentes Consejerías. Las consejerías responden a una división departamental de las funciones gubernamentales, de manera análoga a la división ministerial en el ámbito de la AGE.

El número y denominación de las Consejerías está regulado habitualmente en las diferentes Leyes de Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas. Su número es variable entre las diferentes Comunidades –entre 10 y 15, normalmente-.

Las Consejerías cuentan en ocasiones con Viceconsejero, tras el cual se sitúa jerárquicamente el Secretario General Técnico; todas cuentan con Direcciones Generales, las cuales, a su vez, se suelen dividir en Servicios, Secciones y Negociados.

- Finalmente, las CCAA, a semejanza de la AGE, han desarrollado su propia **Administración Institucional**. En la mayoría de los casos, este hecho ha supuesto que en muchas ocasiones se dupliquen órganos y funciones, y ha expandido la intervención administrativa de las CCAA. Existen numerosos organismos autonómicos dedicados a funciones variadas, en asuntos como violencia de género, protección del menor, asuntos audiovisuales, etc. dependientes de una Consejería. Además, las Comunidades Autónomas han creado órganos colegiados de finalidad consultiva y de participación, por ejemplo, Consejos Consultivos.

2.6 SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

2.6.1 LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

Centro de Estudios TIC

www.cetic.edu.es

Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE

La configuración del Estado de las autonomías ha llevado aparejado, en lo económico, un doble proceso: el de transferencias del Presupuesto del Estado hacia el nuevo nivel de las Administraciones Públicas, el autonómico, y el de creación de fuentes propias de financiación por las Comunidades Autónomas.

La CE establece las bases del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en sus artículos 156 a 158. Asimismo, la norma fundamental reconoce las especialidades de los territorios forales y de Canarias, así como los recursos comunes a todas las Comunidades Autónomas.

En concreto, la Constitución establece en el artículo 156 que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

De esta manera consagra los siguientes **principios que han de guiar la acción del sistema de financiación:**

- a. Autonomía financiera, que supone la libertad de las Comunidades para decidir sobre sus gastos e ingresos, aunque no de forma absoluta, sino en relación con los demás principios.
- b. Solidaridad.
- d. Coordinación con la Hacienda Estatal, como garantía de eficacia del funcionamiento del conjunto del Estado Autonómico.

Por su parte, el art. 157 CE establece cuáles podrán ser las **fuentes de los recursos** de las Comunidades Autónomas son:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

Por otra parte, la disposición adicional primera de la CE diferencia entre:

- a) Un **sistema de financiación especial** (Convenio y Concierto) aplicable a Navarra y País Vasco (en reconocimiento de sus derechos históricos).
- b) Un **régimen común para el resto de las Comunidades**, cuyas bases quedaron establecidas en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). A su vez, dentro del régimen común, Canarias posee un régimen económico y fiscal especial por razones históricas y geográficas, que

se ha regulado teniendo en cuenta las disposiciones de la UE sobre regiones ultraperiféricas. Por su parte, Ceuta y Melilla son dos ciudades que participan de la financiación autonómica, de conformidad con sus Estatutos de Autonomía y también del régimen de financiación de las Haciendas Locales. Asimismo, disponen de un régimen de fiscalidad indirecta especial.

Por último, conviene hacer referencia a la **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**. Esta Ley se aprobó para hacer frente a la necesidad de garantizar el equilibrio presupuestario en las cuentas públicas y evitar déficits excesivos.

3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y ENTIDADES QUE LA INTEGRAN

Tradicionalmente, la Administración local se ha definido como aquel nivel de administración integrada por los entes públicos menores de carácter territorial. También es posible su definición como aquella administración dotada por un conjunto de entes dotados de personalidad jurídico-pública, que surgen como asociación de las personas unidas por lazos de vecindad territorial para la defensa y gestión de sus intereses comunes derivados de dicha vecindad.

La Administración local constituye el último de los tres niveles en los que se organiza territorialmente el Estado de acuerdo con la CE.

3.1 REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

La CE dedica el art. 137 y los arts. 140 a 142 a la regulación de los entes locales.

El art. 137 establece que los municipios y provincias gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses:

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”

El Tribunal Constitucional ha interpretado este precepto como declarativo del principio de autonomía local: este principio comporta la **obligación para el legislador, constitucionalmente establecida, de dotar a los entes locales de todas las competencias que sean necesarias para satisfacer el respectivo interés**. Es decir, la necesidad de atribuir unas competencias mínimas a los entes locales en una serie de materias en las que éstos tienen intereses propios, como sería por ejemplo el caso de urbanismo, ordenación del tráfico, gestión de residuos...

En la medida en que, en muchas ocasiones, sobre una misma materia existen intereses concurrentes de entes locales y otros entes territoriales superiores, este principio exigiría que al menos a la entidad local se le atribuyesen competencias en proporción al interés que ésta ostenta sobre la misma.

El art. 140 establece una serie de previsiones mínimas acerca de los **municipios**:

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

El artículo 141, por su parte, regula aspectos básicos en relación con las **provincias**:

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

2. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.”

- Desarrollo legislativo posterior

La normativa reguladora de los entes locales se encuentra conformada por:

- a) Los aspectos básicos del régimen jurídico de la Administración local. Se regulan por leyes estatales, en la medida en que el art. 149.1.18 CE atribuye al estado la competencia para dictar la legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Dentro de estas destaca por su carácter central la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)**, reformada en varias ocasiones, con el objetivo de: i) clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, haciendo efectivo el principio “una Administración, una competencia”; ii) racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; iii) lograr un control presupuestario y financiero más riguroso; y iv) favorecer iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

- b) El desarrollo legislativo y ejecutivo que hagan las Comunidades Autónomas de la legislación básica estatal sobre régimen local.
- c) Otras normas de carácter sectorial, que serán estatales o autonómicas según a quien corresponda la competencia para legislar en dicho ámbito. Por ejemplo, normativa sobre urbanismo, sanidad, tráfico, transporte, etc., ya que no todas las competencias de los entes locales están contenidas en legislación de régimen local; de hecho, la mayor parte se contiene en normas sectoriales.

3.2 ENTIDADES QUE LA INTEGRAN

La CE alude directamente a dos entidades que integran la Administración Local, de hecho, las más importantes: la provincia y el municipio. Asimismo, prevé la posibilidad de crear asociaciones de municipios distintas de la provincia, permitiendo por tanto la existencia de otro tipo de entes locales.

En la actualidad, las entidades que integran la Administración local se detallan en el art. 3 LRRL: Municipios, Provincias, islas en el caso de los archipiélagos, comarcas u otros, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios.

“Artículo 3.

1. *Son Entidades locales territoriales:*

- a) El Municipio.**
- b) La Provincia.**
- c) La isla en los archipiélagos balear y canario.**

2. *Gozan, asimismo, de la condición de Entidades locales:*

- a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.*
- b) Las comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.*
- c) Las Áreas metropolitanas.*
- d) Las Mancomunidades de Municipios.”*

3.2.1 EL MUNICIPIO

Centro de Estudios TIC

www.cetic.edu.es

Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE

El municipio es la **entidad local básica** de la organización territorial del Estado. Cuenta con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Su *gobierno y administración*, salvo en aquellos municipios que funcionen en régimen de concejo abierto (art. 29 LRBRL), corresponde al **ayuntamiento**, integrado por el **alcalde y los concejales**.

Los concejales son elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, en la forma establecida por la ley. El número de concejales varía en función de la población del municipio. El alcalde a su vez es elegido por los concejales.

El ayuntamiento se compone de los siguientes **órganos**:

- 3 Alcalde, Tenientes de Alcalde y el Pleno, que existen en todo ayuntamiento.
- 4 En municipios con población a 5000 habitantes con carácter obligatorio también existirán la Junta de Gobierno Local; y otros órganos, con funciones de estudio informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos al Pleno, o de seguimiento de la gestión del Alcalde, Junta de Gobierno local, o concejales con delegaciones del Alcalde.
- 5 Comisión Especial de Cuentas.
- 6 Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, obligatoria en municipios de gran población, municipios que cuentan con un régimen especial regulado en el título X de la LRBRL.

Las **competencias** del municipio se detallan en el art. 25 LRBRL.

- a) La ley no establece un catálogo cerrado de competencias del municipio; sino que establece que éste, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en la ley.
- b) La ley sí que establece una serie de materias en las que los municipios han de tener necesariamente competencias propias en los términos que establezcan leyes estatales y autonómicas, entre las que destacan, por ejemplo, urbanismo, medio ambiente urbano, abastecimiento de agua potable, policía Local, y las restantes establecidas en el art. 25.2.
- c) Asimismo, el art. 26 LRBRL detalla una serie de servicios que han de ser prestados en todo caso por los municipios: algunos de ellos obligatorios para todos ellos –alumbrado, cementerio, recogida de residuos, alcantarillado...- y otros obligatorios en función de la población: parque público (+ 5000 habitantes); transporte colectivo urbano de pasajeros (+20000), etc.

3.2.2 LA PROVINCIA

Centro de Estudios TIC

www.cetic.edu.es

Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE

La provincia es una **entidad local determinada por la agrupación de municipios**, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Su **gobierno y administración** corresponden a la **Diputación provincial** u otras corporaciones de carácter representativo. Los integrantes de la Diputación provincial son los Diputados Provinciales, que existen en un número determinado por la LRBRL en función de la población. Para su elección no hay elecciones provinciales, sino que son elegidos mediante un sistema indirecto a partir de los resultados de las elecciones municipales.

La Diputación Provincial se compone de los siguientes **órganos**:

- 3 El Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno, órganos obligatorios en todas las diputaciones.
- 4 Órganos, con funciones de estudio informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos al Pleno, o de seguimiento de la gestión del Presidente.
- 5 El resto de posibles órganos se establece y se determina por las propias diputaciones.

Las **competencias** de la Provincia se regulan en el art. 36 LRBRL. Entre ellas cabe destacar:

- 6 La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de una prestación integral y adecuada.
- 7 La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión
- 8 Prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o supracomarcal

En general, el fomento y administración de los intereses de la provincia y la asistencia y coordinación de los municipios.

3.2.3 COMARCAS, ÁREAS METROPOLITANAS Y MANCOMUNIDADES, Y OTRAS ENTIDADES

En virtud del artículo 141.3º de la CE, “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”. En desarrollo de este precepto constitucional, aparecen los Art. 42, 43 y 44 de la LRBRL, que regulan las Comarcas, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades.

a) Comarcas

Las CCAA podrán crear en su territorio comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia. La iniciativa de creación podrá partir de los propios Municipios interesados.

b) Áreas metropolitanas

Las Áreas Metropolitanas son Entidades Locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

c) Mancomunidades

En lo tocante a las Mancomunidades, el artículo 44 de la LRBRL señala que tienen capacidad y personalidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos, rigiéndose por sus propios Estatutos, cuya aprobación se regirá por lo que oportunamente dispongan las leyes de las Comunidades Autónomas. El objeto de las Mancomunidades es la “ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia”.

d) Otras entidades.

Las leyes de las CCAA sobre régimen local pueden regular entidades de ámbito territorial inferior al municipio como, por ejemplo, caseríos, parroquias, aldeas, barrios, pedanías...

4. CONCLUSIÓN

Tal y como se ha señalado en la introducción, los elementos esenciales de este tema son, por una parte, los arts. 2 y 137 CE y, por otra, el mecanismo de distribución de competencias recogido en los arts. 148 a 150 CE.

Respecto de los arts. 2 y 137 es conveniente tener claro los postulados recogidos en ellos, es decir, equilibrio entre unidad, solidaridad y autonomía.

En relación con el mecanismo de distribución de competencias, es necesario comprender cómo funciona: competencias que pueden ser asumidas por las CCAA (art. 148), competencias exclusivas del Estado (art. 149.1), interacción entre Derechos estatal y autonómico (art. 149.3). Como se ha indicado con anterioridad, no es necesario aprender todas las competencias de memoria (basta con conocer algunos ejemplos), pero sí comprender qué implica la atribución a Estado o a una Comunidad Autónoma.

Además, debido a que puede ser objeto de pregunta en el primer examen, resulta de utilidad conocer los preceptos relativos a la organización autonómica (art. 147), así como las diferentes vías de creación (puede utilizarse el cuadro contenido en el anexo del tema 1 para facilitar su memorización).

En cuanto a la autonomía local, los conceptos más importantes son el de “municipio” y “provincia” y, por consiguientes, los arts. 140 y 141 CE.