

TEMA IV

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y RÉGIMEN JURÍDICO.

1.– EL RÉGIMEN LOCAL ESPAÑOL.

El capítulo Segundo del Título VIII de la Constitución, en los Art. 140–142 inclusive, pone en evidencia el significado del **Régimen Local**:

- . – municipios como entidades básicas de la organización territorial del Estado.
- . – provincias como entidades locales con personalidad jurídica propia e integradas por la agrupación de municipios y al mismo tiempo como división territorial del Estado.
- . – necesidad de que tales entes tengan recursos suficientes para hacer frente a sus necesidades.

1. 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 Concejales.

* Los Concejales serán elegidos 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 procederá el régimen de concejo abierto

2. La Constitución destaca que la **provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia.**

Determinada por la agrupación de municipios y división territorial.

Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

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

Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

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

3. La Constitución dice que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirá fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

1.1. Administración Local.

La Ley 30/1992 califica como Administración pública las entidades que integran la Administración Local, imponiendo los mismos principios informadores y las mismas potestades y privilegios que al resto de las Administraciones Públicas, a fin de garantizar el ejercicio de sus propias obligaciones.

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

1.2. Régimen Local.

El Régimen Local es un concepto mucho más amplio que el de Administración Local, ya que significa autonomía, cuya efectividad se logra a través de dos instituciones jurídicas:

! Representatividad directa.

Se proyecta por la puesta en práctica de un sistema democrático de elecciones.

! Personificación.

Con ella se manifiesta y constata la existencia de una organización necesaria para que pueda hacer frente a sus propias necesidades.

Los entes locales, a diferencia de los demás entes territoriales (Estado y Comunidades Autónomas), obedecen a una forma democrática de Administración Pública. Los entes locales están regidos por:

Bien por los propios vecinos ! Concejo Abierto.

El gobierno y la administración municipal corresponde a un Alcalde, elegido por los propios vecinos, y a una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores.

Bien a través de sus representantes ! Concejales

Elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, que constituirán el Ayuntamiento y elegirán, entre ellos, al propio Alcalde.

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

2.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.

La Constitución española de 1978 establece un Estado cuya ordenación jurídica reside en el fraccionamiento vertical del poder; por tal razón, la autonomía local no puede definirse de forma unidimensional desde una posición localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado. Así pues, la Constitución, no sólo residencia la soberanía en el pueblo español, sino que también expresa que existe una sola y exclusiva soberanía, personificada en un solo pueblo con un destino político común, pero asimismo representa una pluralidad de nacionalidades y regiones, que son 17 Comunidades Autónomas más Ceuta y Melilla constituidas más recientemente. Pero es, además, un sinnúmero de Corporaciones Locales (50 Provincias y más de 8.000 municipios) que se estructuran para la satisfacción de sus propios intereses como partes definidas de un Estado complejo.

Los principios informadores del régimen local implantados por nuestra Constitución son fundamentalmente los siguientes: autonomía, elección democrática y autosuficiencia financiera.

- **Autonomía.**

El concepto de autonomía referido a las Corporaciones Locales no tiene el mismo alcance y significado que cuando se habla del derecho a la autonomía de las Comunidades Autónomas.

La autonomía es sinónima de capacidad normativa, es decir, facultad para dictar normas de rango legislativo. Las Corporaciones Locales no gozan de la facultad para aprobar leyes, sólo la tiene las Cortes y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Por tal razón, es preciso delimitar el concepto de autonomía. Autonomía no es soberanía. Cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, y en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad.

La autonomía, por tanto, en lo que se refiere a los entes locales, se refiere al reconocimiento de una serie de facultades de acción que van a garantizar el cumplimiento de sus propios intereses. A tal efecto la Ley de Bases de Régimen Local atribuye a tales entes las siguientes potestades:

Potestad reglamentaria y de auto-organización.

Potestad tributaria y financiera.

Potestad de programación o planificación.

Potestad expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

Presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos.

Potestad de ejecución forzosa y sancionadora.

Potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

Inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como las prelación y preferencias reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma.

Esta autonomía es predicable no sólo de los municipios, provincias y territorios insulares, sino también de las mancomunidades de municipios, las comarcas, las áreas metropolitanas y los entes de ámbito inferior al municipio, aunque evidentemente sus competencias no serán tan amplias como las de los primeros.

- **Elección democrática.**

La Autonomía local para su desenvolvimiento precisa de una institución capaz de hacerla efectiva, la cual, ha de ser representativa. El gobierno y administración de municipios y provincias corresponde respectivamente a los Ayuntamientos y las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

Los *Concejales* serán elegidos por los vecinos mediante *sufragio universal, libre, secreto y directo*.

Sin embargo, los *Diputados* serán elegidos entre los propios Concejales, siendo, por tanto, una *elección de segundo grado*.

El principio de elección democrática exige que la gestión de las competencias locales esté a cargo de órganos integrados por personas que ostenten una legitimidad basada en un proceso electivo.

Así pues se deducen dos regímenes distintos:

- Democracia directa ! Consejo abierto.

* Aplicable a municipios inferiores a 100 habitantes.

* O aquellos que tradicionalmente cuenten con este régimen singular Alcalde elegido entre los vecinos y Asamblea vecinal compuesta por todos los electores.

- Democracia representativa.

Los Concejales son elegidos por sufragio universal, libre, igual, secreto y directo; constituyen el Ayuntamiento y eligen entre ellos mismos al Alcalde (sólo candidatos a al Alcaldía los cabezas de lista)

Entre las disposiciones reguladoras de las elecciones municipales y a Diputados provinciales destacan:

- El sufragio activo para las elecciones municipales será ejercido por los vecinos del término municipal, estando calificados como tales los españoles, mayores de edad, que estén inscritos en el censo electoral y residan en el municipio, y estén en posesión de sus derechos políticos, pudiendo gozar de dicho derecho los residentes extranjeros en España, cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en términos de un Tratado.
- El sufragio pasivo será ejercitado por los españoles que poseyendo la cualidad de electores, no se encuentren incurso en las causas de inelegibilidad e incompatibilidad establecidas en la citada ley. La ratificación del tratado de Maastricht obligó a adaptar la Constitución, quedando redactado el Art. 13 como sigue: «2. Solamente los españoles serán titulares de derechos reconocidos en el Art. 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o por ley para el derecho de sufragio activo o pasivo en las elecciones municipales.
- Sistema electoral:

Escala !

Municipios hasta 250 residentes 5

De 251 a 1.000 7

De 1.001 a 2.000 9

De 2.001 a 5.000 11

De 5.001 a 10.000 13

De 10.001 a 20.000 17

De 20.001 a 50.000 21

De 50.000 a 100.000 25

Superados los 100.000 residentes se elegirá un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea par.

La escala anterior no se aplicará a municipios que funcionen en régimen de concejo abierto.

Los Diputados no se eligen directamente, sino, mediante una elección de segundo orden. El número de Diputados de cada partido judicial lo determina la Junta Electoral de Zona según número de votos obtenidos por cada grupo político en el partido judicial.

- Elección del Alcalde:

Elegido directamente por los vecinos. Candidato cualquiera de los electores.

Municipios inferiores a 100 habitantes.

Aquellos que tradicionalmente optado por el régimen de concejo abierto.

Elegido por los Concejales. Candidatos, concejales que encabezan listas electorales.

Municipios entre 100 y 250 habitantes candidatos todos los Concejales.

Caso de no obtener ningún candidato la mayoría absoluta de los votos de los concejales, será elegido Alcalde el que encabece la lista más votada.

- **Suficiencia financiera.**

El principio de autonomía estaría vacío de contenido si las Corporaciones Locales no tuvieran suficientes recursos para hacer efectivo la realización de dicho principio.

** La autonomía financiera.*

La autonomía financiera significa recursos propios y capacidad de decisión, es decir, que cada Corporación Local es libre de decidir el empleo de sus recursos y la forma de emplearlos. Como ejemplo están las siguientes potestades:

La potestad reglamentaria, a través de la cual, se pueden aprobar, por si mismo, sin otro control que el de legalidad ejercitado por los Tribunales, las Ordenanzas Fiscales que han de regir la tributación autónoma local, naturalmente siguiendo, en cuanto a su procedimiento y contenido, las determinaciones de la Ley de Haciendas Locales.

La potestad de programación o planificación que se manifiesta en la capacidad de aprobar y ejecutar sus propios Presupuestos, como expresión contable de los gastos que el ente local puede realizar y de los ingresos que se prevean para cubrirlos durante el ejercicio económico equivalente a una anualidad. La realidad es que no son completamente libres a la hora de determinar sus gastos, ya que tendrán que hacer frente preferentemente a las obligaciones derivadas de la ley. El Art. 112 de la Ley de Bases de Régimen Local dice que «la Administración del Estado determinará con carácter general la estructura de los presupuestos de las Corporaciones Locales».

Las potestades sancionadoras y de ejecución forzosa, las de revisión de oficio de sus propios actos, las de prelación y preferencias para el cobro de los créditos que se le adeudan y la inembargabilidad de sus bienes y derechos completan el cuadro de potestades, que no son más que otras manifestaciones del principio de autonomía financiera.

** La suficiencia financiera.*

Por suficiencia financiera debemos entender que los entes locales cuentan con los recursos apropiados para hacer frente a sus necesidades. La Constitución lo garantiza en su Art. 142 al decir que: «Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas».

** Sistema mixto de financiación.*

El sistema financiero establecido por la Constitución en su Art. 142 es mixto al disponer que «las Haciendas Locales... se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación de los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

En la estructuración de los recursos locales se pueden diferenciar 3 grupos:

– Recursos **no tributarios**.

% Ingresos de derecho privado.

% Rendimientos de las operaciones de crédito.

% El producto de las multas y sanciones.

% Prestaciones personales y de transportes.

– Recursos **tributarios**.

% Impuestos.

Obligatorios.

Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Impuesto sobre Actividades Económicas.

Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Carácter potestativo.

Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

Impuesto sobre el incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

% Tasas.

Su imposición grava aquellos servicios que pueda prestar la Corporación local que no sean susceptibles de ser prestados por el sector privado. Para los demás casos se establece un sistema de precios públicos, como recursos *no tributarios*.

% Contribuciones especiales.

Hecho imponible constituido por el beneficio o aumento de valor de los bienes como consecuencia de la

realización de obras públicas o servicios prestados por las Corporaciones Locales

– Participación en **tributos del Estado**.

Porcentaje sobre la recaudación líquida del Estado expresado a través de los Presupuestos Generales del Estado. El importe se distribuye con arreglo a determinados módulos que son:

% Población.

% Esfuerzo fiscal.

% Número de unidades escolares costeadas por el municipio.

3.– REGULACIÓN JURÍDICA.

Tres niveles:

Estatutal: Leyes Básicas.

La Constitución reserva a la exclusiva competencia del Estado a la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas

% Normas de rango legislativo.

Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985

Texto Refundido disposiciones vigentes régimen local, 18-4-86.

Ley 39/1988 de 28 de Dic., reguladora de las Haciendas Locales.

% Normas de rango reglamentario.

Reglamento de Bienes de Corporaciones Locales, de 13-6-1986.

Reglamento de Población y Demarcación Territorial, de 11-7-1986

Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 28-11-1986.

Autonómico: Leyes de desarrollo.

Propias normas de:

Ordenación del territorio.

Demarcación territorial.

Relaciones con las Diputaciones Provinciales.

Cámaras de Cuentas.

Consejos de Municipios.

Protección de espacios naturales y del medio ambiente.

Coordinación de policías locales existentes en sus territorios.

Local: Reglamentos, Ordenanzas y Bandos.

Manifestaciones efectivas de la potestad reglamentaria de tales entes, las cuales deberán ser ejercidas con estricta subordinación a la ley, ya sea estatal o autonómica.