



Cuadernos para la preparación del

# Máster en Gestión y Administración Local

BLOQUE 1

**BASES CONSTITUCIONALES**

**Y ESTATUTARIAS DEL RÉGIMEN LOCAL**



Cuadernos para la preparación del  
Máster en Gestión y Administración local



Vicente Álvarez García  
Flor Arias Aparicio  
Ángel Orgaz Valle (directores)

Cuadernos para la preparación del  
Máster en Gestión y Administración local



*Bloque 1*  
*Bases constitucionales y estatutarias*  
*del régimen local*



Cáceres  
2023

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Estos *Cuadernos para la preparación del Máster en Gestión y Administración Local*, que resulta posible gracias a la colaboración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura y de la Excm. Diputación de Cáceres, han sido elaborados por el profesorado que imparte docencia en el mismo, con el objeto de que los alumnos que lo cursan dispongan de unos materiales básicos para introducirse y profundizar en el conocimiento de la organización y el funcionamiento de las Entidades locales, así como del Derecho que sirve para regirlas



- © Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio y Ángel Orgaz Valle, para esta edición
- © Los autores, para esta edición
- © Universidad de Extremadura, para esta edición

Tipografía utilizada: Montserrat y Butler (para cubierta), Bembo Std (para páginas iniciales) y Adobe Garamond Pro (para el texto de la obra)

Edita:

Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones  
Plaza de Caldereros, 2. 10071 Cáceres (España)  
Tel. 927 257 041; Fax 927 257 046  
[publicac@unex.es](mailto:publicac@unex.es)  
<https://publicaex.unex.es>

I.S.B.N.: 978-84-9127-205-2  
Depósito Legal: CC-189-2023

Impreso en España - *Printed in Spain*

*Maquetación e impresión:* Dosgraphic, s. l. ([dosgraphic@dosgraphic.es](mailto:dosgraphic@dosgraphic.es))

# ÍNDICE

	<i>Páginas</i>
<b>Abreviaturas.....</b>	<b>11</b>
<b>Lección 1. Conceptos básicos de derecho administrativo.....</b>	<b>13</b>
<i>Vicente Álvarez García</i>	
I.    Introducción a los conceptos de Administración pública y de Derecho administrativo.....	13
II.   Una tipología elemental de las Administraciones públicas.....	14
III.  Los conceptos legales de “sector público”, de “sector público institucional” y de “administración pública” .....	18
IV.  El funcionamiento de las Administraciones públicas.....	19
V.   Las formas básicas de la actividad administrativa.....	23
<b>Lección 2. Las administraciones españolas en el contexto de la Unión Europea.....</b>	<b>25</b>
<i>Enrique Hernández Díez</i>	
I.    Historia jurídica y contexto del proceso de integración europea..	25
II.   El ordenamiento jurídico de la Unión Europea.....	27
III.  España en el sistema institucional de la Unión Europea.....	28
IV.  La Administración local extremeña en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea .....	31
<b>Lección 3. El sistema de fuentes del Derecho en el ámbito de las Administraciones locales .....</b>	<b>35</b>
<i>Vicente Álvarez García</i>	
I.    El sistema de fuentes europeo, estatal y autonómico.....	35
II.   Los instrumentos normativos locales.....	38

<b>Lección 4. Las bases jurídicas constitucionales y europeas del régimen local .....</b>	<b>41</b>
<i>Gabriel Moreno González</i>	
I. Las previsiones constitucionales en materia de régimen local.....	41
II. La Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) .....	50
<b>Lección 5. La normativa estatal reguladora del régimen local.....</b>	<b>53</b>
<i>Flor Arias Aparicio</i>	
I. Esquema general de la normativa estatal reguladora del régimen local.....	53
II. La legislación básica del estado .....	54
III. Otras normas generales .....	57
<b>Lección 6. El Estatuto de Autonomía de Extremadura.....</b>	<b>61</b>
<i>Lorena Chano Regaña</i>	
I. Una visión panorámica general.....	61
II. Contenido dogmático.....	62
III. El sistema institucional de la Comunidad Autónoma de Extremadura .....	64
<b>Lección 7. El régimen local en los Estatutos de Autonomía: la posibilidad de incorporar la regulación del régimen local.....</b>	<b>71</b>
<i>Silvia Soriano Moreno</i>	
I. El reparto competencial en los Estatutos de Autonomía .....	71
II. La incidencia del reparto competencial en el régimen local .....	73
<b>Lección 8. Las previsiones del Estatuto de Autonomía extremeño en materia de régimen local .....</b>	<b>77</b>
<i>Ana Torrecillas Martínez</i>	
I. Previsiones de la organización territorial en el Estatuto de Autonomía de Extremadura: municipios y otras entidades locales.....	77
II. El principio de autonomía local en el Estatuto de Autonomía de Extremadura.....	81

- III. Retos pendientes para el régimen local en la Comunidad Autónoma de Extremadura..... 82

**Lección 9. Normativa autonómica en materia de régimen local en la Comunidad Autónoma de Extremadura..... 83**

*Juan Francisco Barroso Márquez*

- I. Introducción..... 83
- II. La Ley reguladora del Estatuto de Capitalidad de la Ciudad de Mérida..... 84
- III. La Ley por la que se deroga el Consejo Consultivo de Extremadura ..... 85
- IV. La Ley de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura ..... 85

**Lección 10. La Ley 3/2019 de Garantía de la autonomía local de Extremadura ..... 91**

*Julián Expósito Talavera*

- I. A propósito de la Ley de garantía de la autonomía municipal de Extremadura..... 91
- II. Contenido y estructura de la Ley de garantía de la autonomía municipal de Extremadura..... 95



# ABREVIATURAS

ANT	Administración No Territorial
art.	Artículo
AT	Administración Territorial
AUE	Acta Única Europea
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
CC	Código Civil
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución Española
CEAL	Carta Europea de Autonomía Local
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
EAEEx	Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura
EEE	Espacio Económico Europeo
EELL	Entidades locales
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FJ	Fundamento Jurídico

LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LG	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
LGAEx	Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TCECA	Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea
TCEEA	Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado EURATOM)
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea

# LECCIÓN 1. CONCEPTOS BÁSICOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA

*Antiguo Letrado del Tribunal Constitucional  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura*

## I. INTRODUCCIÓN A LOS CONCEPTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE DERECHO ADMINISTRATIVO

1. **El contenido del art. 103.1 CE:** “1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

### 2. Los elementos esenciales del art. 103.1 CE.

A. Los posibles tres significados de la palabra “Administración Pública”.

a. La Administración como sinónimo de pieza territorial del Estado (ej. Administración General del Estado).

b. La Administración como sinónimo de Poder Ejecutivo (esto es, incluyendo al Gobierno y a la Administración propiamente dicha).

c. La Administración como una parte del Poder Ejecutivo diferente del Gobierno (Título IV CE: “Del Gobierno y de la Administración”).

c.1. El Gobierno: “La Constitución recoge en su título IV, bajo la rúbrica ‘Del Gobierno y la Administración’, los rasgos propios que diferencian al Gobierno de la Nación de la Administración, definiendo al primero como un órgano eminentemente político al que se reserva la función de gobernar, el ejercicio de la potestad reglamentaria y la dirección de la Administración y estableciendo la subordinación de ésta a la dirección de aquel” (Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, Apartado II).

c.2. La Administración: “La Constitución de 1978 alumbró un nuevo concepto de Administración, expresa y plenamente sometida a

la Ley y al Derecho, como expresión democrática de la voluntad popular, y consagra su carácter instrumental, al ponerla al servicio objetivo de los intereses generales bajo la dirección del Gobierno, que responde políticamente por su gestión” (Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, Apartado III).

En este último sentido, la Administración Pública se define como el conjunto de organismos y dependencias incardinadas en el Poder Ejecutivo del Estado, que están al servicio de la satisfacción del interés general, ocupándose de la ejecución de las leyes y de la prestación de servicios a los ciudadanos (*Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*).

- B. Sobre la noción de interés general: la supervivencia del Estado, el mantenimiento del orden público y el aseguramiento de los servicios esenciales para la comunidad.
- C. La Administración Pública actúa “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. La Administración está sujeta tanto al Derecho público como al Derecho privado.

## II. UNA TIPOLOGÍA ELEMENTAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

### 1. Un esquema clasificatorio de las Administraciones Públicas.

- A. Las Administraciones Territoriales (art. 137 CE).
  - a. La Administración General del Estado (AGE).
  - b. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas (CCAA).
  - c. Las Administraciones Locales (AALL).
- B. Las Administraciones no Territoriales.
  - a. Las Administraciones Institucionales.
  - b. Las llamadas Administraciones Corporativas.

### 2. Las Administraciones Territoriales.

- A. La Administración General del Estado.

- a. La Administración Central.
  - a.1. El Gobierno.
    - a.1.1. Órganos unipersonales: el Presidente, el(los) Vicepresidente(s) y los Ministros.
    - a.1.2. Órganos colegiados: el Consejo de Ministros y las Comisiones Delegadas del Gobierno.
  - a.2. La estructura de la Administración.
    - a.2.1. Los órganos superiores (que establecen “los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad”).
      - 1. Los Ministros.
      - 2. Los Secretarios de Estado.
    - a.2.2. Los órganos directivos (que desarrollan y ejecutan los planes establecidos por los órganos superiores).
      - 1. Los Subsecretarios.
      - 2. Los Secretarios Generales.
      - 3. Los Secretarios Generales Técnicos.
      - 4. Los Directores Generales.
      - 5. Los Subdirectores Generales.
    - a.2.3. Las unidades administrativas (que “son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas”).
      - 1. Los Servicios.
      - 2. Las Secciones.
      - 3. Los Negociados.
- b. La Administración Periférica.
  - b.1. El nivel provincial: el Subdelegado del Gobierno en la Provincia.
  - b.2. El nivel autonómico: el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma.

## B. La Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

### a. La Administración Central.

a.1. El Gobierno extremeño: la Junta de Extremadura “es el órgano colegiado que ejerce las funciones propias del gobierno de la Comunidad” (art. 31.1 EAEx).

a.1.1. Los órganos unipersonales: el Presidente, el(los) Vicepresidente(s) y los Consejeros.

a.1.2. Los órganos colegiados: el Consejo de Gobierno y las Comisiones Delegadas.

a.2. La estructura de la Administración autonómica extremeña.

a.2.1. Los órganos superiores: los Consejeros.

a.2.2. Los órganos directivos.

1. Los Secretarios Generales.

2. Los Directores Generales.

a.2.3. Las unidades administrativas.

1. Los Servicios.

2. Las Secciones.

3. Los Negociados.

b. La Administración Periférica: las Direcciones Territoriales en Cáceres y en Badajoz.

## C. Las Administraciones Locales.

a. Los municipios como entidades locales básicas de la organización territorial del Estado.

a.1. El gobierno y la administración de los municipios corresponde a los Ayuntamientos.

a.2. La organización básica de los Ayuntamientos.

a.2.1. Los órganos unipersonales: el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y los Concejales.

- a.2.2. Los órganos colegiados: el Pleno del Ayuntamiento y la Junta de Gobierno Local.
  - b. Las provincias como entidades locales determinadas por la agrupación de municipios.
    - b.1. El gobierno y la administración de las provincias corresponde a las Diputaciones.
    - b.2. La organización básica de las Diputaciones Provinciales (u otras Corporaciones de carácter representativo).
      - b.2.1. Los órganos unipersonales: el Presidente de la Diputación, los Vicepresidentes y los Diputados Provinciales.
      - b.2.2. Los órganos colegiados: el Pleno de la Diputación y la Junta de Gobierno.
  - c. Las Islas en los archipiélagos balear y canario.
  - d. Otras entidades locales.
    - d.1. De carácter supramunicipal: las comarcas, las mancomunidades y las áreas metropolitanas.
    - d.2. De carácter inframunicipal: las entidades locales menores.
- 3. Las Administraciones no Territoriales.**
- A. Las Administraciones Institucionales.
    - a. La técnica de la descentralización funcional: 1) Una Administración para gestionar una tarea administrativa; 2) La idea de gestión frente a la toma de decisiones políticas; 3) La relación de instrumentalidad entre la Administración matriz y la Administración Institucional por ella creada.
    - b. Su tipología básica.
      - b.1. Las administraciones independientes o autoridades administrativas independientes.
      - b.2. Los organismos públicos típicos.
        - b.2.1. Los organismos autónomos.

b.2.2. Las entidades públicas empresariales.

b.2.3. Las agencias estatales.

B. Las llamadas Administraciones Corporativas (o Corporaciones sectoriales de Derecho Público): son agrupaciones o asociaciones sectoriales de base privada que tienen como objetivo primario la defensa de los intereses de sus miembros, pero que, en determinadas circunstancias, tienen encomendada por una Administración Territorial la realización de alguna tarea de naturaleza pública.

### III. LOS CONCEPTOS LEGALES DE “SECTOR PÚBLICO”, DE “SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL” Y DE “ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

1. El sector público está integrado por (art. 2.1 LPAC):

A. Las Administraciones Territoriales.

a. La Administración General del Estado.

b. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

c. Las Entidades que integran la Administración Local.

B. El sector público institucional.

2. El sector público institucional está conformado por (art. 2.2 LPAC):

A. Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

B. Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.

C. Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.

3. El concepto legal de Administración pública integra las Administraciones Territoriales y los organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquellas (art. 2.3 LPAC).

## IV. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. **Introducción a los privilegios de las Administraciones Públicas y a las garantías de los ciudadanos frente a la actuación administrativa:** el ordenamiento jurídico atribuye una serie de prerrogativas o de privilegios exorbitantes a las Administraciones Públicas (de los que carecen los sujetos privados) que se justifican por la función de servir los “intereses generales”, que constitucionalmente tienen encomendada. Como contrapartida a este tipo de poderes exorbitantes, las Administraciones están sometidas a una serie de límites que operan en beneficio de los particulares.

- A. El principio de legalidad como piedra angular del funcionamiento de las Administraciones Públicas. Sobre los orígenes de los principios de legalidad y de separación de poderes.
- B. Las potestades administrativas como técnica de atribución de poder jurídico a las Administraciones Públicas.
- C. Los privilegios de las administraciones públicas. En particular, la autotutela declarativa y la autotutela ejecutiva.
- D. Introducción a las garantías de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas.
  - a. El procedimiento administrativo.
  - b. El sistema de recursos.
    - b.1. Los recursos administrativos.
    - b.2. Los recursos jurisdiccionales.

2. **El principio de legalidad.**

- A. Las posibles significaciones del término “legalidad”.
- B. El principio de legalidad en la Constitución Española (arts. 9, apartados 1 y 3, y 103.1).
- C. Las relaciones de la Administración con legalidad.
  - a. La tesis de la vinculación positiva: la Administración puede actuar cuando se lo permita una ley previa, y en los términos previstos por ésta.

- b. La tesis de la vinculación negativa: la Administración puede hacer todo aquello que no esté prohibido, siempre que su acción se dirija a la satisfacción de los intereses generales, y sin necesidad de una habilitación previa por parte del ordenamiento jurídico.

### 3. Las potestades administrativas.

- A. El concepto de potestad administrativa: el poder jurídico otorgado a la Administración por el ordenamiento jurídico para la realización de una finalidad de interés general determinada por la propia norma, y, por lo tanto, no en beneficio de la propia Administración (o de sus agentes), sino de la colectividad social a la que dicha Administración sirve.
- B. Las técnicas de atribución de potestades.
  - a. En función de la fuente del Derecho mediante la que se atribuye la potestad.
  - b. En función de su alcance.
    - b.1. Potestades específicas.
    - b.2. Potestades genéricas (cláusulas generales).
- C. Los tipos esenciales de potestades.
  - a. Las potestades regladas: cuando la norma habilitante predetermina de manera absoluta la conducta de la Administración ante un supuesto de hecho concreto, indicándole cómo debe resolver, sin dejarle ningún tipo de libertad o margen de apreciación.
  - b. Las potestades discrecionales: son aquellas que permiten a la Administración un margen de apreciación más o menos amplio a la hora de actuar. En otros términos, la discrecionalidad posibilita a la Administración la elección entre dos o más soluciones válidas, alternativas, que pueden referirse a: 1) la conveniencia o no de actuar; 2) el modo de actuar; y 3) el contenido material de la actuación.
- D. Algunos ejemplos de potestades.
  - a. La potestad reglamentaria.
  - b. La potestad expropiatoria.

- c. La potestad sancionadora.
  - d. La potestad tributaria.
4. **Los privilegios o prerrogativas de las Administraciones Públicas. En particular, la autotutela declarativa y la autotutela ejecutiva.**
- A. La diferencia entre la autotutela y la heterotutela.
    - a. La autotutela: consiste en la prerrogativa de la Administración por la que las decisiones dictadas por ella de forma unilateral se imponen de manera obligatoria a los ciudadanos a los que se dirigen a partir del momento en el que les son notificadas de manera fehaciente.
    - b. La heterotutela: consiste en la protección o el “cuidado” de una persona y de sus bienes, dispensado por un tercero (los jueces y tribunales), diferente de las partes en conflicto.
  - B. Los tipos de autotutela.
    - a. La autotutela declarativa.
    - b. La autotutela ejecutiva.
  - C. La autotutela declarativa: la presunción de validez de los actos administrativos.
    - a. El art. 39.1 LPAC prevé que: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”.
    - b. La naturaleza de la presunción: es una presunción “iuris tantum” de validez.
  - D. La autotutela ejecutiva.
    - a. Planteamiento general sobre la virtualidad de la autotutela ejecutiva: en la medida en que los actos administrativos se presumen válidos, y desde que se dictan producen efectos, los particulares quedan obligados a cumplirlos (esto es, son ejecutivos –arts. 38, 39 y 98 LPAC–). Si los particulares no los cumplen voluntariamente, la Administración puede imponerlos directamente por sí misma de manera forzosa (ejecución forzosa –art. 99 LPAC–).

- a.1. El cumplimiento voluntario de los actos administrativos.
  - a.2. La ejecución forzosa de los actos administrativos por parte de la Administración para el caso de que los ciudadanos obligados no cumplan voluntariamente con las obligaciones establecidas en ellos. El art. 99 LPAC dispone que: “Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial”.
  - b. La excepción a la autotutela ejecutiva: la intervención de los órganos judiciales cuando la ejecución de los actos administrativos afecte a los derechos fundamentales. El caso particular de la entrada en el domicilio (arts. 18.2 CE y 100.3 LPAC).
- 5. Las garantías de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas.**
- A. El procedimiento administrativo.
    - a. Su concepto: es el cauce formal que debe seguir la Administración pública para la producción de disposiciones generales y de actos administrativos singulares (o “el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración” –Apartado II, Exposición de Motivos de la Ley 39/2015–).
    - b. La doble finalidad del procedimiento administrativo.
      - b.1. Ofrece, por un lado, pautas de comportamiento a la Administración, que contribuyen a la necesaria objetividad en su actuación, que está orientada a la satisfacción de los intereses públicos (art. 103.1 CE).
      - b.2. Contribuye, por otro, a la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos, que pueden intervenir en la toma de las decisiones administrativas (art. 105 CE).
  - B. El sistema de recursos.

- a. El concepto de recurso dentro del Derecho Administrativo: es un medio o mecanismo de impugnación a través del que los administrados legitimados solicitan de la Administración o de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa la anulación o la modificación de los actos administrativos lesivos de sus derecho o intereses legítimos al considerarlos contrarios al ordenamiento jurídico.
- b. La doble vía de impugnación de los actos administrativos.
  - b.1. Los recursos administrativos: la impugnación de los actos administrativos ante la propia Administración autora del acto.
    - b.1.1. El recurso de alzada.
    - b.1.2. El recurso de reposición.
    - b.1.3. El recurso extraordinario de revisión.
  - b.2. Los recursos contencioso-administrativos: la impugnación de los actos administrativos ante los Juzgados y Tribunales integrantes del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

## V. LAS FORMAS BÁSICAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. La actividad reglamentaria.
2. La adopción de actos administrativos.
3. Los convenios y contratos de las Administraciones Públicas.
4. La planificación.
5. La regulación.
6. La actividad material de la Administración.



# LECCIÓN 2. LAS ADMINISTRACIONES ESPAÑOLAS EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ

*Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura*

## I. HISTORIA JURÍDICA Y CONTEXTO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

### 1. Los cimientos de la Unión Europea tras la Segunda Guerra Mundial.

- A. La idea de una Europa unida no es original del siglo XX.
- B. El contexto posbélico y Guerra Fría.
- C. Las diferencias entre alianzas militares, integración y colaboración supranacional.
  - a. Telón de Acero, OTAN, Pacto de Varsovia, EUO.
  - b. BENELUX, Plan Marshall, Consejo de Europa.

### 2. El Consejo de Europa y su valor para la Administración local.

- A. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- B. El Congreso de Poderes Locales y Regionales.
- C. La Carta Europea de la Autonomía Local.
- D. Otros órganos e instrumentos del Consejo de Europa con incidencia en la autonomía local (Comité de Ministros, Asamblea Parlamentaria, convenios de cooperación transfronteriza, etc.).

### 3. El inicio de la integración.

- A. Declaración Schuman.
- B. Las primeras Comunidades.

- a. Los éxitos: CECA, CEE y CEEA-EURATOM.
  - b. Los fracasos y las alternativas: CED, EFTA y CEI.
- C. El nacimiento de los fondos europeos y el sistema financiero con recursos propios.
- D. La expansión de la democracia y las ampliaciones de la UE.
- a. La entrada de España (y Portugal) en las Comunidades.
    - a.1. La base constitucional (art. 93 CE y el papel del Tribunal Constitucional español mediante Declaraciones) y la influencia en las reformas constitucionales (arts. 13.2 en 1992 y 135 CE en 2011).
    - a.2. La Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de Autorización para la Adhesión de España a las Comunidades Europeas.
  - b. La expansión hacia el Este (PECOS).
- 4. La primera versión del TUE: Maastricht.**
- A. Los tres pilares de Maastricht.
- a. Diferencia entre integración y cooperación intergubernamental.
  - b. La diferencia con el nuevo lenguaje de pilares (el Pilar Social Europeo).
- B. El Espacio Económico Europeo. Diferencias con el Espacio Schengen.
- C. Las reformas de reajuste institucional: Ámsterdam y Niza.
- 5. El Tratado de Lisboa.**
- A. El fracaso de la Constitución Europea.
- B. El estado actual del derecho originario.
- a. Textos fundamentales: TUE, TFUE, CDFUE y Tratado de EURATOM.
  - b. Las reformas y nuevos ajustes: MEDE, Pacto Fiscal Europeo (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria) y TFUE de 2011.

- c. Las principales referencias del derecho originario sobre Administraciones locales.
  - c.1. La autonomía local y la subsidiariedad (arts. 4 y 5 TUE).
  - c.2. La política económica (arts. 123 a 125 TFUE); las redes trans-europeas (art. 170 TFUE); la protección civil (art. 196 TFUE); y el papel consultivo del Comité de las Regiones (arts. 300 y 305 a 307 TFUE).
  - c.3. El Preámbulo de la Carta y el derecho a la buena administración (art. 41 CDFUE).

C. Las perspectivas de futuro en la UE y la reforma de los tratados.

## II. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

### 1. Las piezas del ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

- A. El contenido del derecho originario.
  - a. Los fines de la Unión Europea.
  - b. El sistema de competencias de la Unión Europea.
  - c. El limitado alcance de la protección de la CDFUE.
- B. El sistema del derecho derivado.
  - a. Los actos vinculantes: reglamentos, directivas o decisiones.
    - a.1. Los actos legislativos o no legislativos.
    - a.2. El alcance del efecto directo para las Administraciones locales y ejemplos de la incidencia cotidiana: contratos del sector público, protección de datos, portales antifraude, etc.
  - b. Los actos no vinculantes: recomendaciones, dictámenes o atípicos (comunicaciones, resoluciones, planes, libros, etc.).
- C. Los principios generales del derecho de la Unión Europea.
  - a. Concepto y finalidad.
  - b. Los principios esenciales: efecto directo, primacía, responsabilidad estatal por incumplimiento del derecho europeo.

2. **La búsqueda técnica de la legislación y el derecho en la Unión Europea.**
  - A. La necesaria publicación de las disposiciones generales.
  - B. El Diario Oficial de la Unión Europea.
    - a. Series y subseries.
    - b. Armonización de la numeración de actos jurídicos de la UE.
  - C. El portal EUR-Lex.
    - a. Derecho vigente e histórico de la UE.
    - b. Documentación preparatoria de textos jurídicos, material divulgativo (CORDIS), y derecho de los Estados (N-Lex).
    - c. Buscadores booleanos.
  - D. El portal CURIA del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
    - a. Fichas, boletines, repertorios de jurisprudencia y notas doctrinales.
    - b. Red Judicial de la UE y jurisprudencia nacional de relevancia europea en ACA-Europe.eu.
3. **Las relaciones entre el ordenamiento jurídico español y el ordenamiento jurídico de la Unión Europea** (remisión a sistema de fuentes).

### III. ESPAÑA EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

1. **La estructura institucional general.**
  - A. La finalidad (art. 13.1 TUE).
  - B. El esquema elemental.
    - a. Las instituciones fundamentales:
      - a.1. El Consejo Europeo.
      - a.2. El Consejo de la Unión Europea.
      - a.3. El Parlamento Europeo.
      - a.4. La Comisión Europea.

- b. Los órganos de control.
    - b.1. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
    - b.2. El Tribunal de Cuentas.
    - b.3. El Defensor del Pueblo Europeo.
  - c. Los órganos consultivos.
    - c.1. El Comité Económico y Social Europeo.
    - c.2. El Comité de la Regiones.
  - d. Las instituciones económicas.
    - d.1. El Banco Central Europeo.
    - d.2. El Banco Europeo de Inversiones.
- 2. El Consejo Europeo.**
- A. Su regulación, naturaleza y composición.
  - B. Sus funciones y el método de decisión.
  - C. La rendición de cuentas en España por el Gobierno de la Nación.
- 3. El Consejo de la Unión Europea.**
- A. Su regulación y naturaleza.
  - B. Sus funciones esenciales: codecisión en materia legislativa y presupuestaria.
  - C. Su composición, su funcionamiento y la adopción de decisiones.
  - D. Los órganos de apoyo y preparatorios. En concreto, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER I y II).
  - E. La organización básica de las autoridades españolas para la formación de la posición en el Consejo.
    - a. La Representación Permanente (REPER) para participar en el COREPER.
    - b. La participación de las comunidades autónomas junto a la Administración General del Estado en algunas formaciones del Consejo de la Unión Europea.

- c. Las oficinas de las comunidades autónomas y su coordinación ante la REPER (Remisión).

#### 4. El Parlamento Europeo.

- A. Su regulación y naturaleza.
- B. Su composición y organización elemental.
- C. Sus funciones esenciales.
  - a. La función legislativa.
  - b. La función presupuestaria (y los marcos financieros plurianuales).
  - c. El control político.

#### 5. La Comisión Europea y la Administración de la UE.

- A. Su regulación y su naturaleza.
- B. Sus funciones.
- C. Su composición.
  - a. El presidente de la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
  - b. El resto del Colegio de Comisarios.
- D. La Administración europea.
  - a. Naturaleza y estructura básica.
    - a.1. La Secretaría General, las Direcciones Generales y los servicios transversales.
    - a.2. La especialización funcional a través de agencias y *APBs*.
  - b. La función pública europea.
  - c. La ejecución territorial del derecho de la UE: delegación y desconcentración de la UE en el territorio.
    - c.1. Las representaciones, las oficinas institucionales, los centros y las agencias en España.

- c.2. La implantación local a través de EDIC y CDE.
- c.3. La ejecución de programas a través de “agencias nacionales”.

## **6. El Comité de las Regiones.**

- A. Su regulación y naturaleza.
- B. Su composición y la designación de autoridades españolas (17 de las CCAA y 4 por la FEMP).
- C. Sus funciones y su funcionamiento.

## **7. La participación ciudadana ante las instituciones de la Unión Europea.**

- A. La sociedad civil en los órganos consultivos.
- B. Los procesos de consulta generales y sectoriales.
- C. El derecho de Iniciativa Ciudadana Europea.

# **IV. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EXTREMEÑA EN LA FORMACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

## **1. El principio de autonomía institucional de los Estados miembros en relación con el ordenamiento jurídico comunitario.**

- A. La atribución de competencias a la UE desde la esfera nacional, y sus efectos autonómicos y locales.
- B. Las fases ascendente y descendente: las reglas del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994.
- C. Las previsiones del Estatuto de Autonomía de Extremadura en relación con la Unión Europea.

## **2. La “fase ascendente” y la participación multinivel en los procedimientos legislativos.**

- A. La participación de las autoridades nacionales, regionales y locales en la adopción de legislación europea.
  - a. La participación de las Cortes Generales.

- a.1. Los dictámenes motivados sobre eventuales violaciones del principio de subsidiariedad.
  - a.2. La remisión a las cámaras legislativas autonómicas.
  - b. La participación de las asambleas legislativas autonómicas, con particular atención a la Asamblea de Extremadura.
    - b.1. La Comisión de Asuntos Europeos conforme al Reglamento de la Asamblea.
    - b.2. Las funciones de esta Comisión.
  - c. La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) y las Conferencias sectoriales específicas.
  - d. La participación de las comunidades autónomas en la REPER y su acción exterior.
    - d.1. La Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER.
    - d.2. El marco jurídico y los límites de la acción exterior autonómica y local.
    - d.3. La Oficina de Extremadura en Bruselas.
- 3. La noción de “fase descendente” y el papel local en la aplicación del derecho europeo.**
- A. Las reglas específicas rectoras de esta fase para las comunidades autónomas.
    - a. Cuando conlleva la aprobación de normas internas.
    - b. Cuando consiste en la realización de actuaciones administrativas.
    - c. Cuando requiere el desarrollo de programas comunitarios.
  - B. La aplicación en los supuestos en los que las medidas deben adoptarse sobre un ámbito territorial supraautonómico.
  - C. El incumplimiento de la obligación de ejecutar el derecho comunitario por las autoridades autonómicas o locales.
    - a. La responsabilidad estatal y la repercusión sobre la Administración incumplidora.

- b. El principio de supletoriedad del derecho estatal (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 3).
4. **El esquema general de financiación e inversión europea en el territorio.**
- A. El régimen jurídico general.
    - a. Las reglas básicas de ingresos, gastos y control financiero de la UE.
    - b. Los marcos financieros plurianuales y sus principales ámbitos de inversión en la actualidad.
    - c. La flexibilidad financiera ante las últimas crisis (pandemia o guerra en Ucrania): el papel complementario de NextGenerationEU, su Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el Plan REPowerEU.
  - B. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE).
    - a. Los grupos principales de Fondos EIE.
      - a.1. La Política de Cohesión: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), y el Fondo de Cohesión (FC).
      - a.2. Los Fondos de la PAC: el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo Europeo de Garantía Agraria (FEAGA) y el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA).
      - a.3. Otros fondos y programas europeos accesibles a la Administración local (LEADER, Transición Justa, Horizonte Europa, Erasmus+, EU4Health, InvestEU, Derechos y Valores, y Europa Creativa).
    - b. Los Acuerdos de Asociación y los Programas Operativos (regionales, plurirregionales y de cooperación territorial).
    - c. Las autoridades nacionales involucradas en la gestión de los Fondos.
    - d. Los entes locales como beneficiarios de los Fondos.
      - d.1. Los Grupos de Acción Local (GAL) como herramienta de la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR).

- d.2. La “Oficina Europa” de la Diputación de Cáceres y otras unidades administrativas para la gestión de proyectos.
  - d.3. El Proyecto de la Comisión Europea “Construir Europa con las autoridades locales”.
- C. Las especiales reglas jurídicas en la actividad de fomento con Fondos de la UE ejecutados por las Administraciones españolas.
- 5. La configuración del derecho a la buena administración.**
- A. El derecho a la buena administración en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
    - a. Los sujetos clave vinculados por la CDFUE.
    - b. El ámbito objetivo y el contenido mínimo.
    - c. Los principios conexos y otros derechos vinculados.
    - d. El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.
  - B. La incorporación en España del principio de buena administración.
    - a. Precedentes históricos y doctrinales.
    - b. La Sentencia del Tribunal Supremo 361/2021, de 15 de marzo.

# LECCIÓN 3. EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA

*Antiguo Letrado del Tribunal Constitucional  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura*

## I. EL SISTEMA DE FUENTES EUROPEO, ESTATAL Y AUTONÓMICO

### 1. La Constitución (CE).

### 2. Las normas de la Administración General del Estado.

#### A. Las normas con rango de Ley:

- a. Las leyes orgánicas (art. 81 CE).
- b. Las leyes ordinarias (arts. 75.2 y 87 y ss. CE).
- c. Los reales decretos-leyes (art. 86 CE).
- d. La legislación delegada: textos articulados y textos refundidos aprobados por reales decretos legislativos (arts. 82 a 85 CE).

#### B. Las normas con valor reglamentario (art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

- a. Los Reales Decretos.
- b. Las Órdenes Ministeriales.
- c. Las disposiciones inferiores: instrucciones, circulares, órdenes de servicio y resoluciones.

### 3. Las normas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- A. El Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAEx): la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero.

- B. Las normas con rango de Ley.
  - a. Las leyes de mayoría cualificada: leyes aprobadas por mayoría absoluta (ej. art. 57 EAEx) y leyes aprobadas por mayoría de tres quintos (ej. art. 17.4 EAEx) de los miembros de la Asamblea de Extremadura.
  - b. Las leyes ordinarias (art. 22.1 EAEx).
  - c. Los decretos-leyes (art. 33 EAEx).
  - d. La legislación delegada: textos articulados y textos refundidos aprobados por decreto legislativo (art. 22, apartados 2 y 3, EAEx).
- C. Las normas con valor reglamentario (arts. 89 a 92 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura).
  - a. Los Decretos.
  - b. Las Órdenes.
  - c. Las disposiciones de rango inferior: instrucciones, circulares, órdenes de servicio y resoluciones.
- 4. **Los instrumentos normativos locales y su posición en el sistema de fuentes (Remisión).**
- 5. **La posición de los Tratados Internacionales dentro del sistema de fuentes del Derecho.**

El artículo 31 (“Prevalencia de los tratados”) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, prevé que: “Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las normas de rango constitucional”.

#### 6. **Introducción a las fuentes del Derecho Comunitario.**

- A. El derecho originario: de las originarias Comunidades Europeas (CECA, CEE, CEEA) a la actual UE.
  - a. El Tratado de la Unión Europea (TUE).
  - b. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

- c. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).
- B. El derecho derivado (art. 288 TFUE).
- a. Los Reglamentos: “El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”.
  - b. Las Directivas: “La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios”.
  - c. Las decisiones: “La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos”.
  - d. Sobre las recomendaciones y los dictámenes: “no serán vinculantes”.
- C. Los principios generales del Derecho Comunitario elaborados por el TJCE. En particular, los principios de:
- a. El efecto directo: las normas comunitarias generan derechos y obligaciones para los particulares (STJCE “Van Gend & Loos”).
  - b. La primacía del Derecho Comunitario: las normas europeas prevalecen o priman sobre cualquier norma de Derecho interno que se les oponga, de manera tal que las normas comunitarias deben aplicarse con preferencia cualquiera que sea el rango de la norma interna y con independencia de que haya sido aprobada con posterioridad a la norma comunitaria (SsTJCE “Costa/ENEL” y “Simmenthal”).
7. Los principios de relación entre los distintos ordenamientos jurídicos.
- A. El principio de jerarquía normativa. Su doble vertiente:
- a. En virtud del rango (*lex superior derogat inferior*).
  - b. En función del tiempo (*lex posterior derogat anterior*) (art. 9.3 CE y art. 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).
- B. El principio de competencia: el reparto del poder en base a materias y en base a funciones.
- a. En España: el juego del art. 149 CE y de los Estatutos de Autonomía.

- b. En la Unión Europea: las competencias de atribución contenidas en los arts. 2 a 6 TFUE.
- C. El principio de supletoriedad (art. 149.3 CE).
- D. El principio de prevalencia o primacía.
  - a. En España: el art. 149.3 CE.
  - b. En la Unión Europea: un principio de creación jurisprudencial.
- E. El principio de subsidiariedad (art. 5 TUE).

## II. LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS LOCALES

### 1. Introducción a la potestad reglamentaria local.

- A. Las Administraciones locales (los municipios, provincias e islas) tienen atribuida **potestad reglamentaria** [art. 4.1 a) LBRL].
- B. Los **tipos de normas**.
  - a. La LBRL prevé la existencia de Ordenanzas y de Reglamentos Orgánicos [art. 22.2 d)].
  - b. El TRRL prevé que “las Entidades locales podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos” (art. 55).
- C. La sumisión de ambos tipos normativos a las leyes (**principio de jerarquía**): “En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes” (art. 55 TRRL).

### 2. Las Ordenanzas.

- A. Existe una **regulación legal muy reducida** en la LBRL.
- B. La **competencia**: pueden aprobarlas los Plenos tanto del Ayuntamiento [art. 22.2 d) LBRL] como de la Diputación [art. 33.2 b) LBRL].
- C. El **procedimiento de elaboración**: art. 49 LBRL.
- D. La **mayoría de aprobación**: mayoría simple (art. 47.1 LBRL).
- E. Su **contenido material**: en principio, cualquier materia de competencia municipal [salvo las reservadas a disposiciones específicas, como el Regla-

mento Orgánico: arts. 22.2 d) y 47.2 f) LBRL]. Su utilización práctica: las relaciones *ad extra* de la Administración local con los vecinos y con el resto de los ciudadanos [el art. 84.1 a) LBRL dice: “Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: a) Ordenanzas y bandos”].

F. Su **publicación oficial y su entrada en vigor**: BOP (arts. 70.2 y 65.2 LBRL).

### 3. Los Reglamentos. En particular, el Reglamento Orgánico.

A. Si la **regulación legal** de las Ordenanzas es muy reducida en la LBRL, para los Reglamentos es inexistente (salvo para el Reglamento Orgánico).

B. El **régimen jurídico aplicable a los Reglamentos en general**: el mismo que a las Ordenanzas.

C. El **contenido material**. Se han utilizado para cuestiones relativas a:

a. La autoorganización.

b. La regulación de los servicios públicos.

D. Las **particularidades procedimentales del Reglamento Orgánico**: corresponde su aprobación al Pleno del Ayuntamiento [art. 22.2 d) LBRL] por mayoría absoluta [art. 47.2 f) LBRL].

### 4. Los bandos y los decretos.

A. Los bandos.

a. Su **regulación**.

a.1. La LBRL prevé la existencia de los bandos del Alcalde: art. 21.1 e) y art. 84.1.

a.2. El TRRL prevé también su existencia: art. 55.

b. La **competencia** para su adopción: el Alcalde [art. 21.1 e) LBRL y art. 55 TRRL].

c. La **naturaleza jurídica** de los bandos.

c.1. Los bandos en **situaciones normales** (división doctrinal).

- c.1.1. La doctrina mayoritaria: carecen de carácter normativo (“interpretación o aclaración de Ordenanzas y Reglamentos” y “como recordatorio de Leyes y Reglamentos”]. Tendrían “por objeto determinar cuestiones de tono menor y carácter instrumental” (Fuentetaja).
- c.1.2. La doctrina minoritaria: su carácter normativo (eso sí, vinculado por las Ordenanzas y Reglamentos) (Velasco).
- c.2. Los bandos en **situaciones excepcionales** pueden tener carácter normativo (reglamentos de necesidad): el Alcalde tiene la competencia de: “m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno” [art. 21.1 m) LBRL].

## B. Los Decretos.

### a. Su **regulación**.

- a.1. La LBRL dispone su existencia para los municipios de gran población. Su art. 124.4 g) prevé que corresponde al Alcalde en estos municipios: “Dictar bandos, decretos e instrucciones”.
- a.2. El TRRL no prevé su existencia.

### b. Su **naturaleza jurídica**.

- b.1. En **tiempos de normalidad**: parece haber coincidencia en la doctrina sobre su carácter normativo (no hay tanta coincidencia en torno a si siempre están subordinados a las Ordenanzas y a los Reglamentos).
- b.2. En **tiempos de crisis**: podría tener (al igual que los bandos) carácter normativo. El art. 124.4 h) LBRL establece que el Alcalde podría en los municipios de gran población: “Adoptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno”.

# LECCIÓN 4. LAS BASES JURÍDICAS CONSTITUCIONALES Y EUROPEAS DEL RÉGIMEN LOCAL

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ

*Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura*

## I. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

### 1. El municipio en el constitucionalismo histórico español.

- A. La compleja realidad municipal, a pesar de su relevancia en la conformación territorial del Estado, ha carecido históricamente de un adecuado desarrollo y cobertura constitucional en nuestros textos fundamentales. Desde la Constitución de Cádiz a la segunda experiencia republicana, las constituciones han tratado con muy poco detalle las características y mínimos normativos del ámbito local.
- B. Las modificaciones sustanciales en la planta y la institucionalidad municipal se han llevado a cabo, casi siempre, en el plano infraconstitucional, con proyectos legislativos de diversa índole e intensidad que han venido determinando la distribución de competencias y la esfera de decisiones propias de las administraciones y gobiernos locales en España.
- C. El surgimiento del municipio constitucional y su consolidación decimonónica.
  - a. La primera concepción constitucional del municipio se despliega en la Constitución de 1812 como piedra angular de la expansión territorial de la nueva institucionalidad liberal. El “municipio constitucional”, así llamado, será la vanguardia del Estado liberal en la mayor parte del territorio nacional, laminando las antiguas fronteras, delimitaciones, poderes intermedios y dependencias que existían en el Antiguo Régimen. Sin embargo, el ímpetu por la cobertura de todo el territorio lastrará la posibilidad de conformar una admi-

nistración local sólida y con una escala óptima. El texto de Cádiz, partiendo además de concepciones naturalistas, creará una planta local excesivamente fraccionada, mayoritariamente minifundista, con ayuntamientos que cubrirán todo el país, sí, pero de tan reducido tamaño y con tan pocas capacidades de operatividad real que ya desde el inicio dependerán para su subsistencia financiera y material del poder central y de sus niveles de desconcentración administrativa.

- b. Con todo, a lo largo del siglo XIX llegará a consolidarse la administración local en torno a los ayuntamientos y sus regímenes de autogobierno que, con una mayor o menor democraticidad, atravesarán el período decimonónico al albur de los cambios políticos y de regímenes constitucionales que se sucederán sin interrupción.

D. Del municipio natural al municipio funcional: hacia una concepción racional-normativa.

- a. La concepción naturalista del municipio consiste en la creencia de que el carácter previo al Estado de la existencia de aquel justifica la conformación de un ayuntamiento en cualquier localidad o núcleo de población diferenciado. Ese “derecho natural” a tener un municipio justificó, en los inicios de nuestra andadura constitucional, la expansión sin límites del mismo y provocó, consiguientemente, la determinación de una planta local muy débil, con municipios pequeños y subordinados a otras estructuras y niveles de gobierno.
- b. Ya en el siglo XX, sin embargo, irá generalizándose en Europa una concepción más funcional del municipio en tanto entidad con autonomía y capacidad administrativa al servicio del interés general, de creación artificial y necesariamente vinculada a los objetivos políticos, jurídicos y normativos establecidos desde el marco constitucional. De aquí la oportunidad y eficacia de los procesos de fusión municipal en la llamada Estrategia del Norte de Europa, cuando países como Alemania, Dinamarca, Holanda y Suecia llevaron a cabo una racionalización del mapa local para aumentar el grado de autonomía real de sus entes. Procesos que, sobre todo, se realizaron tras la II Guerra Mundial y en el marco de la consolidación del Estado Social, que exigía una mayor presencia administrativa y unos poderes locales más sólidos para llevar a cabo, con eficacia, las

nuevas prestaciones públicas. No obstante, esta segunda concepción será recepcionada en España muy tímidamente y no llegará nunca, incluso en la actualidad, a ser hegemónica en el tratamiento político del municipio y de sus problemáticas, constituyendo este hecho una de las causas que explican la falta de reformas integrales y ambiciosas de nuestra planta local.

#### E. Del maurismo a la Constitución de 1978.

- a. El gobierno reformador de Antonio Maura durante la segunda etapa de la restauración canovista intentará reconducir algunos de los problemas esenciales del municipio español, fundamentalmente su dependencia para con otros niveles institucionales, la corrupción instalada en su funcionamiento y la ausencia de una verdadera autonomía local.
- b. Este impulso reformador, aun estando todavía presidido por la concepción naturalista, será recogido por el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, de 1924, que, sin embargo, apenas tendrá recorrido práctico y real.
- c. Tampoco lo tendrán los proyectos reformistas de la II República dado el poco tiempo de desarrollo de esta.
- d. Con la larga dictadura franquista a la idea naturalista del municipio habrá de añadirse la nueva concepción corporativa, autoritaria y centralista de lo local, en parte también deudora, en algunos de sus elementos, del tratamiento decimonónico. Los proyectos de fusión municipal y de reordenación y racionalización de la planta local quedarán reducidos en la dictadura, al final, a las agrupaciones y fusiones realizadas alrededor de las grandes urbes (Madrid, Barcelona, Valencia, etc.) y no llegarán nunca a abordar el problema estructural del conjunto del territorio nacional.

### 2. La provincia como entidad local.

- A. La delimitación territorial del país en provincias por Javier de Burgos, en 1833, respondió a la idea liberal de dotar a España de un nuevo mapa administrativo y político que sustituyera a las anquilosadas unidades territoriales del Antiguo Régimen. Influidos por la concepción uniformizadora y centralista del distrito francés, las provincias españo-

las cumplirán además, desde el inicio, con la función de acompañar, tutelar y supervisar el funcionamiento y actividad de los municipios. La “minoría de edad” de estos, acosados por su propia incapacidad material y su reducido tamaño, será así integrada en la raíz misma del diseño y existencia de las Diputaciones Provinciales, que durante todo el siglo XIX y parte del XX serán correas de transmisión del poder y los intereses centrales.

B. Las Diputaciones en el siglo XXI: concepción funcional territorializada.

- a. Con la Constitución de 1978 y la democracia que la misma inaugura, las Diputaciones Provinciales pasan de ser una entidad subordinada al poder central y meramente tutelar de la realidad municipal a una administración local funcional para con los municipios, encomendándole la tarea de asistencia financiera, administrativa y técnica a fin de superar los problemas que estos, por su pequeña escala, presentan. Se llega así a una “concepción funcional territorializada” en el tratamiento del régimen provincial, hoy mayoritaria. No obstante, las propuestas de reforma o incluso de supresión de estos entes se han sucedido en las últimas décadas al apostar, algunos, por otras unidades territoriales más cercanas a lo local, como las comarcas o mancomunidades, o al considerar las Diputaciones, otros, como entes imprescindibles causantes de duplicidades administrativas y de reducida legitimidad democrática.
- b. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales las Diputaciones han desaparecido y han quedado absorbidas en el entramado institucional autonómico, no apreciándose un cambio sustancial en cuanto al mantenimiento y eficacia de los entes locales en dichos territorios.

3. La Constitución de 1978 y el régimen local.

A. La débil constitucionalización del régimen local.

- a. La Constitución de 1978 no contempla cambios sustanciales o mejoras cualitativas en el ámbito local, entendiéndose por adecuado constitucionalmente el modelo habido en el momento de su aprobación en algunos de sus elementos más esenciales (planta local, estructura, existencia de las Diputaciones, mapa provincial...). En este sentido, continúa con la línea marcada de nuestro constitucionalismo histó-

rico, ya que regula con muy poco detalle todo lo referido al régimen y a los gobiernos locales. Llama poderosamente la atención, por ejemplo, la ausencia de debate en este ámbito durante el proceso constituyente y la aprobación, por consenso y sin apenas discusión, de sus caracteres constitucionales.

- B. La autonomía del municipio: garantía institucional y constitucional de la autonomía local.
- a. Los artículos 137 y 140 de la Constitución establecen la garantía de la autonomía municipal para la gestión, por parte de los ayuntamientos, de sus respectivos intereses. En los inicios de la andadura democrática se consideró que estos preceptos establecían una “garantía institucional”, en la línea de lo dispuesto en su momento por el artículo 127 de la Constitución de Weimar y de las teorizaciones al respecto, ya clásicas, de Carl Schmitt. Así lo recogieron tanto autores destacados de la doctrina, como Embid Irujo o Luciano Parejo, como, sobre todo, el propio Tribunal Constitucional en una línea jurisprudencial muy asentada desde la STC 4/1981 (seguida y confirmada en las SSTC 32/1981, 170/1989, 46/1992, 33/1993, 36/1994). La teoría de la garantía institucional viene a decir, en este sentido, que la Constitución protege unos “mínimos característicos del núcleo de la institución” frente al legislador y otros actores para evitar cualquier acción desnaturalizadora. Esos mínimos vendrían fijados por la concepción histórica y social de la propia institución, por su propia “naturaleza” y, en última instancia, por la labor interpretadora que sobre tal concepción llevaría a cabo el Tribunal Constitucional.
  - b. En las primeras décadas de desarrollo jurisprudencial el TC fue excesivamente deferente con el legislador y no llegó a aclarar cuáles eran, exactamente, aquellos “mínimos característicos” que debían ser preservados. Es más, en ocasiones pareció reducir la garantía institucional a una “doctrina de la participación”, en la que se suponía como respetada la autonomía local si el ente en cuestión, generalmente los ayuntamientos, participaba de cualquier forma en los niveles de gobierno y competencias que afectaban a sus intereses propios. Esta doctrina, a nuestro juicio muy débil y reduccionista, ha sido además recientemente reforzada con la polémica STC 82/2020, sobre la ley valenciana de servicios sociales.

- c. Estas carencias jurisprudenciales en el tratamiento de la autonomía local han sido abundantemente criticadas en la doctrina española. Frente a la garantía institucional se ha erigido, así, una “garantía constitucional” más ambiciosa, siguiendo los planteamientos originarios del profesor García Morillo. Aquí, la protección constitucional no se limita a un “núcleo de características” que definan a la institución por su naturaleza, sino que se entiende mucho más amplia en la medida en que ha de servir para la efectiva realización de unas competencias vinculadas a la gestión de los intereses propios. Esto es, los municipios han de gozar, porque así viene desprendido del mandato constitucional, de una autonomía real y verdadera en los planos normativo, administrativo, político y financiero para poder cumplir con las previsiones constitucionales. Creemos que esta doctrina, más garantista frente al legislador y constitucionalmente más adecuada, sirve con mayor grado de eficacia al principio de autonomía local y, por ende, es mejor base para partir desde el texto fundamental en la resolución de las problemáticas principales de nuestros municipios.

C. La autonomía de la provincia: ¿Intereses propios o municipales?

- a. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local parece reconocer unos intereses propios, o respectivos, a las provincias diferentes de los municipales. Sin embargo, somos de la opinión doctrinal de que las Diputaciones Provinciales, por su diseño y su consideración de entidad local, deben responder a los intereses de sus municipios y que han de seguir desempeñando, por tanto, una función eminentemente auxiliar, de apoyo y coordinación para estos entes.

D. El debate sobre la naturaleza política del municipio: ¿Administraciones o gobiernos locales?

- a. Desde una perspectiva municipalista ha de considerarse al municipio como gobierno local y no como mera administración, esto es, como ente dotado de autonomía política y de legitimidad democrática propia en el marco, claro está, del Estado constitucional y su unidad. Creemos inapropiada la jurisprudencia del TC que, desde las SSTC 4/1981 y 32/1981, ha venido considerando a los ayuntamientos como una administración pública más sin incidir o hacer hincapié en su base de legitimación y en el autogobierno del que disfrutaban. Por ello, las entidades municipales, en tanto beneficiarias de esta autonomía

política, no pueden estar sujetas a un control de oportunidad vertical por otros niveles de gobierno o competenciales y han de disfrutar, en todo caso, de una esfera de no intromisión en la toma de sus principales decisiones y en la concreción discrecional de su haz de atribuciones legalmente prescritas.

- b. La “garantía constitucional” es la más adecuada desde un prisma municipalista en el que los entes locales se entienden estrechamente vinculados al ejercicio democrático y funcionales a nuestro Estado social y democrático.

#### E. La financiación de los municipios en la Constitución.

- a. El artículo 142 de la Constitución hace referencia explícita a la autonomía financiera de los municipios. El texto fundamental parte aquí de una realidad histórica en España, cual es la insuficiencia de medios de los que adolece tradicionalmente el municipio, por lo que intenta superarla a través de dos vías. En primer lugar, reconoce como principio y, por ende, como mandato constitucional, la “suficiencia financiera”, es decir, la necesidad de que los entes locales estén dotados suficientemente con medios materiales para poder afrontar, desde su autonomía, las competencias legalmente atribuidas. Es sintomático el hecho de que, aunque posteriormente la jurisprudencia del TC haya ampliado el principio de suficiencia a las Comunidades Autónomas, el mismo solo se reconozca de forma expresa en el texto constitucional para los municipios. En segundo lugar, la Constitución establece los mecanismos para hacer efectiva esa suficiencia financiera: los tributos propios y la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- b. Al no tener capacidad legislativa, los municipios disfrutaban de un elenco de tributos propios determinados por la Ley de Haciendas Locales y que, como apunta la mejor doctrina, son excesivamente rígidos y poco progresivos (IBI, IVTM, ICIO...). La participación en los tributos o ingresos del Estado y de las CCAA también se vehicula, evidentemente, por ley. En los del Estado se establece una vía automática de participación en función de la población de derecho y de factores de ponderación como el esfuerzo fiscal medio, resultando desproporcionadamente beneficiadas en este sistema las grandes ciudades. Quizá habría que introducir, al respecto y como

defendemos en otros estudios, parámetros de corrección que dependen de la dispersión, el envejecimiento y las tendencias demográficas previstas, y más habida cuenta del reto territorial y demográfico que estamos afrontando en la mayor parte del país. Por su parte, la participación en los ingresos de las CCAA, las llamadas popularmente como PICAs, apenas han tenido desarrollo normativo en la mayoría de las regiones. Esta es, sin duda, una de las asignaturas pendientes en la segunda descentralización y en nuestro modelo autonómico, pues no se ha conseguido corresponsabilizar a las CCAA de la suficiencia financiera de los entes locales mediante un sistema estable, automático y no condicionado.

- c. Hemos de apuntar el exceso de líneas de financiación condicionadas por parte de las CCAA y de las Diputaciones Provinciales. Las primeras, al no haber desarrollado las PICAs automáticas y ante la ausencia de una verdadera capacidad financiera autónoma por parte de los ayuntamientos, han decidido financiar estos, mayoritariamente, a través de programas *ad hoc* que conllevan una altísima e intensa condicionalidad. Los fondos comprometidos solo se entregan a los entes locales, en consecuencia, si estos los dedican a unos fines que previamente la entidad financiadora, es decir, la Comunidad Autónoma, le ha impuesto. Lo mismo ocurre con las Diputaciones Provinciales, aunque aquí sea más notorio el problema para la autonomía local de este tipo de condicionalidad, puesto que las mismas no tienen la legitimidad democrática directa que al menos sí se predica de las CCAA. Y es que, ante la incapacidad de los ayuntamientos para afrontar financieramente sus competencias, la imposición de fines en la financiación de los mismos por parte de niveles superiores constriñe, cuando directamente no anula, la autonomía local formal y constitucionalmente reconocida. Con todo, Comunidades como Extremadura han avanzado en los últimos años en modelos mixtos y parciales de financiación incondicionada, con la creación de fondos de entrega automática a los ayuntamientos sin imposición de fines, aunque difícilmente pueden considerarse PICAs y cumplir con el artículo 142 CE por cuanto no son, como tales, mecanismos de “participación”, sino de financiación vertical y unilateralmente establecida desde el poder autonómico sin vinculación alguna a la evolución de los ingresos y de la recaudación tributaria autonómica.

- F. La ausencia de una distribución competencial en la Constitución.
- a. Apuntábamos antes que una de las notas características del tratamiento constitucional del ámbito local es su parquedad, cuando no su silencio o ausencia de regulación a pesar de la relevancia que aquel ocupa en el entramado territorial e institucional del Estado. Pues bien, donde mejor se aprecia esta carencia es en la distribución competencial que la Constitución establece entre sus entes territoriales, pues directamente parece aparcar y dejar fuera a los municipios y provincias. Nada dice, en ningún artículo, de cuáles son las competencias o atribuciones que se entienden ínsitas o inherentes a esos “intereses propios” de los entes locales, ya sean municipios, entidades intermunicipales o provincias. La garantía constitucional, y aun la institucional, de la autonomía local encuentra en esta indefinición de nuestro texto fundamental el mayor impedimento para convertirse en una efectiva esfera de inmunidad frente al legislador. Aquí es donde aparece el llamado “carácter bifronte” del régimen local, puesto que al no tener capacidad legislativa los entes locales, y no determinarse tampoco un listado competencial en la Constitución, el mismo es establecido libremente por el legislador estatal y por el legislador autonómico. La concurrencia de ambos dificulta la comprensión del sistema de distribución, máxime cuando el autonómico ha de moverse en los límites, parámetros y habilitaciones que permite la legislación básica del Estado y, en concreto y esencialmente, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
  - b. Hay que constatar el peso quizá excesivo que esta legislación básica contiene, puesto que apenas deja espacio al legislador autonómico, y mucho menos a los propios municipios, para desarrollar propuestas institucionales o de funcionamiento diferenciadas. Un problema que no es sólo de oportunidad política o de defensa de la autonomía local desde posturas municipalistas, sino también de correcto anclaje constitucional. En efecto, el legislador básico estatal utiliza como título habilitante la previsión muy amplia, abierta e indefinida de “las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas” contenida en el art. 149.1.18º CE, ante la ausencia de una cobertura constitucional explícita sobre lo local. Desde esa atribución tan genérica de competencias normativas no sólo se limita a regular aquellas bases, sino también cuestiones sustantivas, concretas y a veces hasta porme-

norizadas del funcionamiento y organización de los municipios, de la formación de la voluntad política de sus órganos decisorios o del estatuto de su personal administrativo. Y se aprovecha además esta legislación básica para imponer un listado competencial a los entes locales sobre materias delimitadas, ausente en el texto constitucional, tan detallado que las Comunidades Autónomas apenas tienen margen de mejora, ampliación o complemento. Es verdad que son luego las leyes sectoriales, tanto estatales como autonómicas (he aquí de nuevo el “carácter bifronte”) las que se encargan de concretar la atribución competencial sobre aquellas materias previamente delimitadas por el legislador básico, pero es en la decisión previa de éste donde recae la mayor relevancia normativa en la conformación competencial de la autonomía local.

- c. Se echa en falta, por tanto, una mayor deferencia para con el legislador autonómico y para con la propia capacidad autonormativa de los entes locales, pues si bien no poseen capacidad legislativa, sí tienen, como entes dotados de autogobierno, una potestad reglamentaria propia que podría enriquecer normativamente la geometría variable de nuestro mundo local, aportando mayores posibilidades de adaptación a las necesidades, también variables, de los municipios españoles.

## II. LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL (CEAL)

### 1. La naturaleza jurídica de la CEAL.

- A. La Carta Europea de la Autonomía Local es un tratado internacional firmado y ratificado válidamente por España en 1985, año de su aprobación, y cuya entrada en vigor se produjo en 1989. La Carta pertenece al ámbito del Consejo de Europa, institución clave en la defensa, protección y promoción de la democracia y los derechos fundamentales en el viejo continente.
- B. Como tratado internacional, y en virtud del artículo 96.1 CE, con su entrada en vigor pasó a formar parte también del ordenamiento jurídico español, siendo sus disposiciones, por tanto, jurídicamente vinculantes. No obstante, la CEAL no incorpora ningún organismo de supervisión y cumplimiento cuyas resoluciones sí sean vinculantes para los Estados y poderes públicos, a diferencia de lo que ocurre con el Convenio Europeo de Derechos Fundamentales, también del marco del Consejo de

Europea, que cuenta con el Tribunal Europeo para hacerlos efectivos. Solo contempla un Comité de Supervisión, dentro del Congreso de Poderes Locales y Regionales, que puede emitir dictámenes y recomendaciones a los Estados, pero que no puede considerarse, bajo ningún concepto, como órgano jurisdiccional de cumplimiento.

## 2. El contenido y las obligaciones de la CEAL.

- A. Una de las principales virtualidades de la CEAL para el sistema español es que, a diferencia de nuestra Constitución, sí se establece una definición precisa de qué se entiende por autonomía local. Así, el artículo 3 dispone que por autonomía local hemos de entender “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”. Nótese que se habla de “capacidad efectiva”, es decir, real y verdadera, por lo que la CEAL abandona la mera formalidad para incorporar una dimensión sustantiva, la que integrábamos antes en la llamada “garantía constitucional” del ámbito nacional español.
- B. El artículo 4 determina, para el ámbito local, el principio de subsidiaridad a favor de los entes locales, inexistente en el plano constitucional español, así como el principio de participación en las decisiones que afecten a su nivel de gobierno y administración, que sí se ha reconocido en nuestro país, pero en sede jurisprudencial.
- C. Una diferencia notable también con el tratamiento normativo de lo local en España por parte de la CEAL es su previsión de que, “en la medida de lo posible”, las transferencias o líneas de financiación de los entes supramunicipales a los municipios no sean condicionadas, puesto que de lo contrario se vería laminada la autonomía local.
- D. El artículo 10 enuncia las posibilidades de los entes locales de conformar estructuras intermunicipales de cooperación, algo que solo muy tímidamente parece acogerse en la Constitución Española. Se da cobertura así al fenómeno de las mancomunidades o comarcas, niveles intermunicipales que sirven en España para superar o sortear las problemáticas asociadas al inframunicipalismo al convergir sus miembros en escalas y entidades mayores (Estrategia del Sur de Europa, frente a la Estrategia del Norte consistente en fusiones municipales).

- E. Por último, el artículo 11 recoge la obligación, para los Estados, de vehicular un mecanismo de protección de la autonomía local que pueda ser blandido por los propios municipios. Esta previsión llevó al legislador español a aprobar la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que introdujo en nuestro sistema el llamado Conflicto en Defensa de la Autonomía Local (CDAL), que adolece de múltiples carencias y cuya presentación ante el Tribunal Constitucional exige la participación de un número desorbitado de municipios.
- 3. La vinculación de España a la CEAL y la reserva de art. 3.2.**
- A. Como decíamos, la CEAL es un tratado internacional y forma parte del ordenamiento jurídico español. En caso de contradicción con éste, la misma se resuelve no en el parámetro de validez, sino en el de aplicabilidad, pues son los jueces los que, en el caso concreto, deben aplicar el tratado internacional e inaplicar la ley nacional hasta que sea modificada por el legislador.
- B. España, no obstante, no ha ratificado de forma plena todo el tratado, pues desde el momento de su firma estableció una reserva para no verse vinculada con el artículo 3.2 del mismo, que exige que la elección de los representantes locales sea realizada, entre otros principios, mediante voto directo. Hemos de recordar aquí que las Diputaciones Provinciales, tal y como han sido configuradas por el legislador (la Constitución, de nuevo, guarda un clamoroso silencio), están conformadas por diputados provinciales de elección indirecta de entre los concejales de los municipios de la provincia, siguiendo además un sistema heredero del sufragio indirecto decimonónico establecido ya en Cádiz.
- C. Esta anomalía española podría resolverse mediante la modificación del sistema de elección de los diputados provinciales, y máxime cuando el mismo no está constitucionalizado. De esta forma no solo se cumpliría con lo establecido en la CEAL sin necesidad de reserva alguna, sino que se mejoraría también la transparencia, la democraticidad y la rendición de cuentas del ente provincial.

# LECCIÓN 5. LA NORMATIVA ESTATAL REGULADORA DEL RÉGIMEN LOCAL

FLOR ARIAS APARICIO

*Profesora de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura*

## I. ESQUEMA GENERAL DE LA NORMATIVA ESTATAL REGULADORA DEL RÉGIMEN LOCAL

### 1. Normas con rango de ley.

#### A. La legislación básica del Estado:

- a. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- b. Los textos refundidos:
  - b.1. 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.
  - b.2. 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.

#### B. Otras normas legales generales, comunes a todas las Administraciones públicas, con importante incidencia sobre las Entidades locales.

### 2. Normas con rango reglamentario.

- A. El Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
- B. El Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
- C. El Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

- D. El Real Decreto 2568/1986, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

## II. LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO

### 1. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

- A. Su naturaleza jurídica: 1) Es una ley ordinaria estatal; y, 2) Es una ley básica dictada al amparo del art. 149.1.18ª CE. Las Comunidades Autónomas disponen de competencias para el desarrollo de esta norma básica. El juego bases/desarrollo.
- B. Su contenido esencial: 1) La estructura organizativa local; y 2) El sistema competencial (que está necesariamente completado por la legislación sectorial estatal y autonómica).
- C. Esta ley ha experimentado más de dos decenas de reformas. Es conveniente referirse, en particular, a:
- a. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Esta Ley introduce un régimen jurídico especial para los municipios de gran población (art. 121 LBRL), a los que se les aplican normas específicas en materia organizativa.
  - b. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. El objetivo declarado de esta Ley es la acomodación del gasto público derivado de las Entidades Locales a la situación de crisis económica y a la obligada estabilidad presupuestaria (impuesta por el art. 135 CE y por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).
    - b.1. El Preámbulo de esta norma legal concibe la misma como mecanismo para la adaptación “de la normativa básica en materia de Administración Local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales”.
    - b.2. Los objetivos de la reforma según el Preámbulo de la Ley son cuatro:

- 1º) La clarificación de las competencias locales.
- 2º) La racionalización de la estructura organizativa de la Administración Local. Dentro de este ámbito, se incluiría el reforzamiento del papel de las Diputaciones Provinciales a través, esencialmente, de dos mecanismos:
  - La “coordinación” por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
  - Nuevas competencias propias de las Diputaciones. Se atribuyen a las Diputaciones nuevas funciones como: la prestación de servicios de recaudación tributaria, la administración electrónica o la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de municipios.
- 3º) Un control económico-presupuestario más riguroso, mediante el reforzamiento del papel de la función interventora de las Entidades Locales.
- 4º) El favorecimiento de la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

b.3. Debe señalarse que una buena parte de los preceptos de la Ley 27/2013 han sido o bien declarados inconstitucionales o bien reinterpretados por las SsTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio.

## 2. El texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

A. Esta norma ha sido dictada previa habilitación al Gobierno por la disposición final. 1ª de la LBRL de 1985.

- B. Su finalidad y contenido: la refundición de las disposiciones vigentes (esto es, las aprobadas antes de 1985 –la mayor parte preconstitucionales: p. ej. provenientes del Texto Articulado y Refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955–) que no fuesen contrarias a la nueva LBRL de 1985 (que apenas contaba inicialmente con 120 artículos).
  - C. Su naturaleza jurídica: 1) En parte, contiene preceptos básicos; y 2) En parte preceptos de alcance supletorio con respecto a la legislación autonómica.
3. **El texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.**
- A. El poder financiero local: el art. 142 CE. Este artículo constitucional dispone 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 nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.
  - B. La legislación sobre Haciendas Locales se apoya sobre dos títulos estatales: la hacienda general (art. 149.1.14 CE) y las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).
  - C. Su contenido: el modelo de financiación local.
    - a. La Ley determina los recursos de que disponen las haciendas de las entidades locales: art. 2 TRLHL.
    - b. La Ley permite a las entidades locales configurar su modelo de financiación al permitirles: 1) Decidir sobre el establecimiento o no de los impuestos previstos en la Ley; 2) Determinar el tipo de gravamen de cada impuesto, dentro de los márgenes legalmente establecidos; 3) Ampliar los beneficios fiscales básicos mediante la aprobación de algunos de los beneficios previstos en la ley; y 4) Decidir sobre el establecimiento o no de tasas y contribuciones especiales, así como sobre su cuantía, siempre que no sobrepasen los límites legalmente establecidos.

### III. OTRAS NORMAS GENERALES

#### 1. Otras normas legales con importante incidencia sobre las entidades locales.

- A. La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. Esta norma legal regula la elección democrática de los cargos municipales (arts. 176 y ss.; y 194 y ss.) y provinciales (arts. 202 y ss.).
- B. El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).
  - a. Esta norma de rango legal establece las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, así como las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.
  - b. El art. 3 EBEP sobre el personal funcionario de las Entidades locales:
    - b.1. “El personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local”.
    - b.2. “Los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.
- C. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
  - a. Esta norma legal regula: 1) los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos; 2) el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas; y, 3) los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.
  - b. El ámbito subjetivo de aplicación de la LPAC: el art. 2. Esta Ley se aplica al sector público, en el que quedan comprendidas las entidades que integran la Administración local.

- D. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- a. Esta norma legal regula, entre otras cuestiones, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora.
  - b. En particular, la LRJSP contiene las normas que ordenan las relaciones interadministrativas estableciendo: 1) los principios que rigen estas relaciones; 2) el deber de colaboración; y, 3) las técnicas de cooperación.
- E. La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).
- a. Esta Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, así como el régimen jurídico aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos.
  - b. Su ámbito de aplicación: “La aplicación de esta Ley a los contratos que celebren las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local, o los organismos dependientes de las mismas, así como a los contratos subvencionados por cualquiera de estas entidades, se efectuará en los términos previstos en la Disposición final primera de la presente Ley relativa a los títulos competenciales” (art. 2.3 LCSP).

## 2. Las normas estatales con valor reglamentario.

- A. El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955.

Esta disposición reglamentaria contiene previsiones sobre: 1) El régimen de la intervención administrativa municipal y provincial en las actividades privadas; 2) La función de fomento, 3) La asunción y ejercicio de los servicios, en sus diversos modos de gestión, dictando las convenientes normas sobre municipalización y provincialización, constitución de Fundaciones públicas, Consorcios, Sociedades mercantiles locales y Empresas de economía mixta, sistema de concesiones, arrendamiento y

concierto como formas de prestación de los servicios; y, 4) La cooperación provincial a los servicios municipales.

- B. El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el RD 1372/1986, de 13 de junio.
- a. Esta disposición reglamentaria regula el patrimonio de las Entidades Locales que está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan.
  - b. El régimen de bienes de las Entidades Locales se registrá (art. 1.2 RBEL):
    - 1) Por la legislación básica del Estado en materia de régimen local.
    - 2) Por la legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones Públicas.
    - 3) Por la legislación que en el ámbito de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas.
    - 4) En defecto de la legislación a que se refieren los apartados anteriores, por la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes públicos.
    - 5) Por las Ordenanzas propias de cada Entidad.
    - 6) Supletoriamente por las restantes normas de los ordenamientos jurídicos, administrativo y civil.
- C. El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el RD 1690/1986, de 11 de julio.
- a. En relación con la demarcación territorial, esta norma reglamentaria desarrolla las previsiones legales sobre el territorio municipal y provincial sobre: las alteraciones y el deslinde de los términos municipales, el nombre y la capitalidad de los municipios, las mancomunidades y otros organismos intermunicipales, y las entidades de ámbito inferior al municipio.
  - b. En relación con la población, esta norma reglamentaria desarrolla las previsiones legales sobre el padrón municipal: su gestión, su control y su revisión.

- D. El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por el RD 2568/1986, de 18 de noviembre.
- a. Esta disposición reglamentaria actualiza el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, para adecuar al nuevo marco constitucional “los Estatutos de los miembros de las Corporaciones Locales y de los vecinos, así como la participación ciudadana. Del mismo modo, se ha adecuado al pluralismo político el funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales y se regula el régimen de delegación de atribuciones del Presidente y Pleno de las Corporaciones Locales en otros órganos de las mismas” (Preámbulo).
  - b. En cuanto al procedimiento y al régimen jurídico, el ROF remite de forma general a la Ley estatal reguladora del procedimiento administrativo común, “contemplando las peculiaridades propias del Régimen Local”.

# LECCIÓN 6. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA

LORENA CHANO REGAÑA

*Profesora de Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura*

## I. UNA VISIÓN PANORÁMICA GENERAL

1. **Estructura:** la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAEx), se compone de un Preámbulo, 91 artículos, 7 Disposiciones Adicionales, 1 Disposición Derogatoria y 1 Disposición Final. El articulado se estructura en un Título Preliminar y 7 Títulos más.

### 2. Contenido:

A. Preámbulo. El EAEx resume sus objetivos y novedades respecto al EAEx anterior (1983) en su Preámbulo, señalando que:

“(…) reordena las materias tradicionales del Estatuto e incorpora mejoras dictadas por las nuevas tendencias de la técnica legislativa, opta por no establecer un cuadro diferencial de derechos y deberes de los extremeños [y extremeñas], refleja los nuevos objetivos políticos de los poderes públicos acordes con los cambios sociales, amplía el elenco competencial teniendo en cuenta las precisiones jurisprudenciales, refuerza la autonomía de las instituciones de autogobierno y crea otras de relevancia estatutaria, profundiza en los mecanismos de cooperación vertical y horizontal, refleja y ordena la actividad exterior de la región, reconoce y refuerza la autonomía política y financiera de las entidades locales, es exigente en materia de relaciones financieras con la hacienda estatal e introduce garantías para las sucesivas reformas del propio Estatuto”.

B. El Título Preliminar establece las disposiciones generales en la misma línea que el EAEx de 1983 en su Capítulo I, dedicando el Capítulo II a los derechos, deberes y principios rectores, que integran el contenido dogmático del EAEx.

C. El Título I se dedica a las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ampliando su elenco.

- D. El Título II recoge el sistema institucional, reforzando la autonomía y el autogobierno y creando nuevas instituciones: Consejo Consultivo, Consejo de Cuentas, Consejo Económico y Social y Personero del Común.
- E. El Título III contempla las previsiones del Poder Judicial. El art. 52 crea el Consejo de Justicia de Extremadura, órgano de participación institucional en la administración de justicia.
- F. El Título IV ahonda en la Organización territorial.
- G. El Título V estatuye las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma de Extremadura profundizando en las posibilidades de acción exterior de la Comunidad y en los mecanismos de cooperación vertical y horizontal.
- H. El Título VI se centra en la Hacienda Pública de Extremadura, reforzando la autonomía financiera de las entidades locales y apostando por una mayor descentralización local.
- I. El Título VII establece el procedimiento de reforma estatutaria, en línea con lo establecido en 1983.

## II. CONTENIDO DOGMÁTICO

1. **La condición de extremeño/a:** el Título Preliminar del Estatuto recalca la existencia de una identidad regional y precisa la condición de extremeño/a, sentando las bases del contenido dogmático del EAEx de 2011.
2. **Elementos diferenciales de Extremadura:** el Capítulo I del Título Preliminar define como “elementos diferenciales de Extremadura, que han de orientar la actuación de los poderes públicos:
  - A. La vitalidad de su reciente identidad colectiva.
  - B. La calidad de su medio ambiente y de su patrimonio cultural.
  - C. El predominio del mundo rural.
  - D. Su proyección en Portugal e Iberoamérica.
  - E. Los condicionantes históricos de su desarrollo socioeconómico y la baja densidad de su población y su dispersión, entendida como dificultad relativa de acceso a los servicios y equipamientos generales.

F. Los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para evitar que de tales diferencias se deriven desigualdades frente al conjunto del Estado y para corregir las existentes” (art. 1).

G. Delimita el ámbito territorial de la Comunidad (art. 2).

H. Identifica como personas con la condición política de extremeñas a aquéllas que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Extremadura (art. 3). Igualmente, son extremeños y extremeñas quienes sean nacionales españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Extremadura y acrediten esta condición en la correspondiente representación diplomática de España. Sus descendientes inscritos como españoles gozarán de esa condición si así lo solicitan en la forma que determine una ley del Estado.

I. El art. 4 establece los símbolos: bandera, escudo y día de Extremadura; y el art. 5 fija además que “la capital de Extremadura es la ciudad de Mérida, sede de la Asamblea, de la Presidencia y de la Junta”, en iguales términos que lo preceptuado en el EAEx de 1983.

3. **Derechos, deberes y principios rectores:** el Capítulo II es el que aborda la parte dogmática propiamente dicha, bajo el título “Derechos, deberes y principios rectores”. El art. 6 establece:

“1. Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución. Además, podrán ejercer frente a los poderes públicos regionales aquellos otros derechos contenidos en este Estatuto o en la legislación, especialmente el de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes y el de petición.

2. Para contribuir al bienestar colectivo, son deberes de los extremeños los previstos en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico”.

4. **El legislador autonómico extremeño, al diseñar la parte dogmática del nuevo Estatuto, NO incluye una carta de derechos de los extremeños/as.** Se trata de una decisión inusual dentro de los llamados Estatutos de última generación (Cataluña, Islas Baleares, Valencia, Andalucía, Aragón, Castilla y León), pues todos ellos incluyen varios artículos dedicados a la cuestión.

5. **Los contenidos que se encuentran habitualmente en las cartas de derechos aparecen en el EAEx en forma de principios o valores.**

- A. Ejemplo de ello es el mismo artículo 7, que contiene apartados dedicados a la integración de los inmigrantes, de las personas con discapacidad y a garantizar el respeto a la orientación sexual y a la identidad de género de todas las personas o los derechos a la salud, a la educación y a la protección pública en caso de dependencia. De acuerdo con el art. 7.1, estos poderes públicos:

“ejercerán sus atribuciones con las finalidades primordiales de promover las condiciones de orden social, político, cultural o económico, para que la libertad y la igualdad de los extremeños, entre sí y con el resto de los españoles, sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud; y facilitar la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social de Extremadura, en un contexto de libertad, justicia y solidaridad”.

- B. En los 20 apartados del artículo 7, auténtico núcleo de la parte dogmática del Estatuto, se incluyen principios como la equidad territorial, cohesión social, la concertación y el diálogo social con sindicatos y empresas, el desarrollo sostenible, la difusión de la cultura, la conservación de los bienes del patrimonio cultural, histórico y artístico, especial protección de aquellos sectores de población con especiales necesidades, la autonomía, la igualdad de oportunidades y la integración social y laboral de las personas con discapacidad o la integración de los inmigrantes que viven en Extremadura, entre otros.

### III. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

#### 1. La Asamblea de Extremadura (Capítulo I EAEx).

- A. Definición: la Asamblea de Extremadura es el órgano que “representa al pueblo extremeño, es elegida por cuatro años, es inviolable y [...] goza de autonomía reglamentaria, presupuestaria, administrativa y disciplinaria, en los términos del presente Estatuto” (art. 16).
- B. Funciones: las funciones de la Asamblea son las comunes a las del sistema parlamentario, y en particular la legislativa, la presupuestaria y el control al Gobierno de la Junta. A la Asamblea se le atribuyen además muchas de las funciones de la Comunidad Autónoma en el seno del sistema constitucional, tales como:
- a. El ejercicio de la iniciativa legislativa (art. 87.2 CE).

- b. La iniciativa de reforma constitucional (art. 166 CE en relación con el 87.2 CE).
  - c. La designación de los Senadores/as de designación autonómica (art. 69.5 CE).
  - d. La interposición de recursos de inconstitucionalidad y de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional (art. 162 CE).
- C. Composición: se establece en el art. 17 EAEx. El primer apartado establece que “Los diputados de la Asamblea de Extremadura, en número máximo de 65, serán elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, de acuerdo con criterios de representación proporcional”.
- a. La circunscripción electoral es la Provincia, siendo la ley electoral la que determina el reparto de escaños.
  - b. Ésta asigna una representación mínima inicial de 20 Diputados/as a cada circunscripción, distribuyendo los demás en proporción a la población. En las elecciones de 2007 fueron 35 escaños a Badajoz y 30 a Cáceres; desde 2012, la distribución ha resultado en 36 escaños a Badajoz y 29 a Cáceres.
- D. Órganos: el Pleno de la Asamblea elige, de entre sus miembros:
- a. Un Presidente/a.
  - b. Una Mesa, como órgano de gobierno, integrada por dos Vicepresidentes/as, dos Secretarios/as y presidida por el Presidente/a de la Cámara.
  - c. Grupos parlamentarios.
  - d. Junta de portavoces: los Portavoces de los Grupos Parlamentarios constituyen, bajo la presidencia del Presidente/a de la Cámara, la Junta de Portavoces; órgano que tiene entre sus principales funciones la de fijar los órdenes del día del Pleno y contribuir a ordenar y facilitar los debates y tareas de la Asamblea.
- E. Funcionamiento: para el ejercicio de las funciones legislativas, así como para las tareas de impulso y control al gobierno, la Asamblea funciona en Pleno y Comisiones.

F. La Diputación Permanente es un órgano que vela por los poderes de la Cámara cuando la Asamblea no esté reunida por vacaciones parlamentarias o cuando ha expirado el mandato parlamentario.

## 2. El Presidente / La Presidenta (Capítulo II EAEx).

A. Investidura: es elegido/a por la Asamblea de Extremadura de entre sus miembros a través de un procedimiento de investidura. Se regula en el art. 25 EAExt, claramente inspirado en el que establece el art. 99 CE para la Presidencia del Gobierno. La propuesta corresponde al Presidente/a de la Asamblea, que la realizará a instancias de Grupos parlamentarios que agrupen al menos al 25% de los miembros de la Cámara.

### B. Funciones.

- a. Sus atribuciones son también las propias del líder del Ejecutivo en un sistema parlamentario, pudiendo destacar la de someterse a una cuestión de confianza o disolver la Asamblea.
- b. Dirigir y coordinar la acción de la Junta de Extremadura.
- c. Ostentar la más alta representación de Extremadura y la ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma.
- d. Previa deliberación del Consejo de Gobierno, bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de la Asamblea de Extremadura, mediante Decreto en el que convocarán a su vez nuevas elecciones.

### C. Estatuto personal y atribuciones. Están previstas en:

- a. La Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- b. La Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

D. Moción de censura: el artículo 29 establece una moción de censura de carácter constructivo cuya aprobación requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los Diputados/as de la Cámara.

E. Cese. Por aprobación de una moción de censura; por la celebración de nuevas elecciones; por dimisión voluntaria (será derivada de una cues-

tión de confianza o no); por fallecimiento; por inhabilitación derivada de condena penal ejecutiva o resolución judicial de inhabilitación; por incompatibilidad en el cargo.

### 3. La Junta de Extremadura (Capítulo III EAEEx).

- A. Definición: es un órgano colegiado cuyos miembros son libremente elegidos y separados por la Presidencia de la Junta.
- B. Funciones: establecer la política general de la Comunidad Autónoma en relación con las competencias asumidas, dirigir la Administración regional, ejercer la potestad reglamentaria y la función ejecutiva y cualesquiera otras funciones que le atribuya la CE, las leyes y el EAEEx.
- C. Composición: se compone de Presidente/a; Vicepresidentes/as, en su caso; y, Consejerías.
- D. Estatuto personal.
  - a. Sus miembros deberán residir en Extremadura y no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo.
  - b. Tampoco podrán desempeñar ninguna clase de actividad laboral, profesional o empresarial salvo en representación de participaciones o intereses públicos.

### 4. Otras instituciones (Capítulo IV EAEEx).

#### A. El Consejo Consultivo.

- a. Su previsión estatutaria: el art. 45 EAEEx. Este artículo dispone:

“1. El Consejo Consultivo, con sede en la ciudad de Badajoz, es el órgano consultivo superior de las instituciones y de las administraciones de la Comunidad Autónoma. Por ley de la Asamblea, aprobada por mayoría absoluta, se regulará su composición, su régimen jurídico, su organización y su funcionamiento, determinando los casos en los que su dictamen deba ser vinculante.

2. El Consejo dictaminará sobre la adecuación a la Constitución, al presente Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico, de los anteproyectos de reforma estatutaria, de los proyectos de ley, de los anteproyectos de otras normas con rango de ley, de la interposición o mantenimiento de recursos y acciones ante el Pleno del Tribunal Constitucional y su personación en ellos, y de los demás

supuestos previstos en este Estatuto. Igualmente, dictaminará, en los casos que establezca su ley constitutiva, sobre la legalidad de las disposiciones generales y actos de las instituciones autonómicas, de la Administración regional, de las universidades públicas y de las corporaciones locales de Extremadura, y de los organismos y entes de derecho público dependientes o vinculados a ellas.

3. La Asamblea de Extremadura, por conducto de su Presidente, podrá solicitar dictamen en los supuestos que determine el Reglamento para las iniciativas legislativas no gubernamentales”.

- b. El Consejo Consultivo ya estaba presente en el Estatuto anterior. En 2011 se amplían y clarifican sus funciones, como órgano consultivo con mayor relevancia dentro de su sistema institucional autonómico.
- c. En 2016, la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura, atendiendo a razones de racionalización autonómica y circunstancias económicas suprime el Consejo Consultivo y lo sustituye por la Comisión Jurídica de Extremadura, enmarcada dentro de la Abogacía General de la Junta. Se trata de un órgano que ejercerá las funciones que venía desarrollando el Consultivo y que tendrá autonomía orgánica y funcional.

## B. El Consejo de Cuentas.

- a. El art. 46 EAEX dispone:

“1. El Consejo de Cuentas, con sede en la ciudad de Cáceres y dependiente de la Asamblea, controla externamente la actividad financiera y presupuestaria de las instituciones, de la Administración autonómica, de las entidades locales, del sector público dependiente de aquella y de estas, así como de las universidades públicas de Extremadura, fiscalizando sus cuentas con criterios de legalidad, economía y eficiencia en el gasto, sin perjuicio de la jurisdicción y competencia del Tribunal de Cuentas del Reino, que podrá delegar en el Consejo aquellas funciones jurisdiccionales que permita su ley constitutiva.

2. Una ley de la Asamblea de Extremadura aprobada por mayoría absoluta regulará la composición, las competencias, el régimen jurídico, la organización y el funcionamiento del Consejo”.

- b. No está desarrollado legislativamente, por lo que no existe.

## C. El Consejo Económico y Social. Art. 47 EAEx:

- a. Su previsión estatutaria: el art. 47 EAEx. Este artículo establece:  
“Una ley de la Asamblea regulará la composición, las competencias, el régimen jurídico, la organización y el funcionamiento del Consejo Económico y Social de Extremadura, con sede en la ciudad de Mérida, como órgano colegiado consultivo de la Junta en materias socioeconómicas”.
- b. La Ley 3/1991, de 25 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de Extremadura.
- c. El Decreto 18/1993, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social de Extremadura.

#### D. El Personero/a del Común.

- a. Su previsión estatutaria: el art. 48 EAEx. Esta disposición establece:  
“Por ley de la Asamblea que regulará su régimen jurídico, se creará con sede en la ciudad de Plasencia el Personero del Común como comisionado de la misma y con funciones, respecto de las instituciones autonómicas y locales, similares a las del Defensor del Pueblo previsto en la Constitución. El Personero del Común deberá ser elegido por tres quintas partes de los miembros de la Asamblea de Extremadura”.
- b. Novedad del EAEx de 2011.
- c. No está desarrollado legislativamente, por lo que no existe esta figura, a pesar de las reiteradas promesas políticas para su creación.

### 5. La Administración Autonómica (Capítulo III EAEx).

A. Los artículos 37 y siguientes del EAEx regulan el funcionamiento de la Administración extremeña y el ejercicio y control de los poderes de esta.

B. De acuerdo con el art. 37 EAEx:

“La Administración regional, bajo la dependencia de la Junta de Extremadura, sirve con objetividad a los intereses generales y procura satisfacer con eficacia y eficiencia las necesidades públicas, de conformidad con los principios constitucionales y estatutarios. En su actuación, respetará los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia, calidad en el servicio a los ciudadanos, así como los establecidos en el artículo 15.3 de este Estatuto”.

6. **Ejercicio y control de los poderes de la Comunidad.** El EAEx desarrolla instrumentos a través de los cuales se limita y controla el ejercicio de los poderes de la Administración. El artículo 41 EAEx detalla el régimen de control jurisdiccional de disposiciones y actos, que es común al del resto de Comunidades Autónomas, y los artículos siguientes regulan otros tres mecanismos de control:

- A. Régimen de responsabilidad de la Administración autonómica.
  - a. La responsabilidad patrimonial queda fijada en el artículo 42.2 EAEx, que además de remitirse al régimen general presente en las leyes del Estado, prevé que las leyes autonómicas puedan desarrollarlo.
  - b. El art. 35.3 EAEx regula la responsabilidad penal del Presidente/a y demás miembros de la Junta, exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura por los actos delictivos cometidos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma. Fuera de este, la responsabilidad será exigible ante la Sala de lo Penal correspondiente del Tribunal Supremo. La responsabilidad civil por hechos relativos a su función será exigible ante aquel Tribunal Superior.
- B. El artículo 43 EAEx fija que la persona que ostente la Presidencia, la Junta de Extremadura y cualquiera de sus miembros, el Presidente o Presidenta de la Asamblea y los titulares de las demás instituciones a que se refiere este título podrán plantear conflicto a los órganos jurisdiccionales en el modo que se establezca en la correspondiente ley estatal en defensa de sus propias competencias.
- C. El art. 44 EAEx crea el conflicto de atribuciones entre las propias instituciones de autogobierno, similar en su objeto al previsto en los artículos 73 a 75 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional. Éste se sustancia ante el Consejo Consultivo de Extremadura (ahora ante la Comisión Jurídica de Extremadura).

# LECCIÓN 7. EL RÉGIMEN LOCAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: LA POSIBILIDAD DE INCORPORAR LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL

SILVIA SORIANO MORENO

*Profesora de Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura*

## I. EL REPARTO COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

### 1. Previsiones constitucionales sobre reparto competencial.

- A. La CE prevé una forma de organización territorial del poder descentralizada, mediante un sistema –de los denominados como “mixto”–, a través de las Comunidades Autónomas (CCAA). La autonomía viene reconocida en el art. 2 CE como un derecho de los territorios.
- B. La autonomía sería un concepto de difícil definición. La STC 32/1981 (FJ 3) reconoce que la autonomía es algo de lo que gozan los entes territoriales “para la gestión de sus respectivos intereses”. Para las Comunidades Autónomas, este es un poder político, que será definido en los respectivos Estatutos de Autonomía.
- C. La autonomía estaría constitucionalmente garantizada a través de: el procedimiento de reforma constitucional –el del art. 167 CE para el Título VIII y el procedimiento agravado del art. 168 CE para el reconocimiento del derecho a la autonomía del art. 2 CE–; la garantía que supone el Tribunal Constitucional; el procedimiento específico de reforma contenido en cada Estatuto de Autonomía; y, especialmente, la distribución competencial fijada en la Constitución.
- D. Podemos afirmar que será el reparto competencial lo que asegure que los distintos poderes puedan realizar sus intereses. De las previsiones constitucionales sobre el reparto competencial, cabría destacar lo siguiente:

- a. Competencias de posible asunción por las CCAA. El art. 148 CE prevé un listado de competencias que podrán asumir las CCAA –del 143 CE–, en virtud del principio dispositivo. Prevé igualmente la ampliación de las competencias asumidas pasados 5 años hasta el conocido como “techo competencial” –art. 149.1 CE–. Por ello, actualmente, este artículo carece de virtualidad efectiva.
- b. Competencias exclusivas del Estado. El art. 149.1 CE prevé las competencias exclusivas del Estado, aquellas que no podrán ser asumidas por las CCAA (“techo competencial”). En este artículo, se reservan funciones al Estado sobre determinadas materias, que podemos entender como:
  - b.1. Reserva íntegra de las funciones sobre la materia.
  - b.2. Reserva de la legislación sobre la materia.
  - b.3. Reserva de parte de la legislación sobre la materia (legislación básica).

Las CCAA, en sus Estatutos, podrán asumir funciones sobre las materias que no estén expresamente reservadas al Estado.
- c. Cláusula residual (art. 149.3 CE): las competencias no asumidas por las CCAA en sus Estatutos corresponderán al Estado.
- d. Otras previsiones: debemos tener en cuenta el efecto sobre el sistema de reparto competencial de otras previsiones constitucionales. Podemos destacar:
  - d.1. Las leyes previstas en el art. 150 CE.
  - d.2. La reserva de Ley Orgánica del art. 81.1 CE.
  - d.3. Las conocidas como “competencias transversales” en favor del Estado: arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE.

## 2. Competencias asumidas por los Estatutos de Autonomía.

- A. Serán los Estatutos de Autonomía (EEAA) los que, principalmente, determinarán de manera efectiva el reparto competencial entre el Estado y las CCAA. Así, la STC 18/1982 (FJ 1) reconoce que: “Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad

Autónoma, o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisorio el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, a través del cual, se produce la asunción de competencias. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el art. 149.3 de la Constitución”.

- B. A pesar del principio dispositivo, se pueden observar patrones comunes en la asunción competencial efectivamente realizada por las CCAA. En los siguientes apartados se hará referencia a las competencias materiales que afectan al régimen local.
- C. Podemos hacer referencia a las tipologías de competencias asumidas por las CCAA, siendo las siguientes:
  - a. Competencias exclusivas.
  - b. Competencias de desarrollo legislativo y ejecución (compartidas).
  - c. Competencias de ejecución.

## II. LA INCIDENCIA DEL REPARTO COMPETENCIAL EN EL RÉGIMEN LOCAL

### 1. Competencias autonómicas en materia de régimen local.

- A. Todos los EEAA contienen previsiones específicas sobre el régimen local en el territorio de sus respectivas CCAA. Aunque deberá consultarse el Estatuto de Autonomía concreto para cada caso, pueden observarse ciertas similitudes.
- B. Se observa una mayor entidad en el contenido estatutario relacionado con los municipios, entes locales y régimen local en los EEAA que fueron completamente reformados a partir de 2006. Estos EEAA, además de otras previsiones, incorporan un Título o Capítulo específico en sus textos relativo a la organización territorial y/o al gobierno local. Esta importancia no se observa en los EEAA no reformados en este último período, salvo en el caso del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que sí cuenta con un Título específico. Así, se destaca:
  - a. Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (1982): Título III: De la organización territorial de la Región (arts. 29-30).

- b. Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006): Capítulo VI del Título II: El Gobierno local (arts. 83-93); Capítulo III del Título VI: Las haciendas de los gobiernos locales (arts. 217-221).
  - c. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (ref. 2006): Título VIII: Administración Local (arts. 63-66).
  - d. Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (2007): Capítulo V del Título IV: De los municipios y demás entidades locales de las Illes Balears (art. 75).
  - e. Estatuto de Autonomía para Andalucía (2007): Título III: Organización territorial de la Comunidad Autónoma (arts. 89-98); Sección tercera, Capítulo III del Título VI: Haciendas locales (arts. 191-193).
  - f. Estatuto de Autonomía de Aragón (2007): Título VI: Organización territorial y gobierno local (arts. 81-87); Capítulo IV del Título VIII: Hacienda de las Entidades Locales Aragonesas (art. 114).
  - g. Estatuto de Autonomía de Castilla y León (2007): Título III: De la Organización Territorial (arts. 43-56).
  - h. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (2011): Título IV: De la organización territorial (arts. 53-60).
  - i. Estatuto de Autonomía de Canarias (2018): Título III: Organización territorial de Canarias (arts. 64-76).
- C. Con respecto a la asunción competencial, de las diversas fórmulas utilizadas por los EEAA, se puede hacer la siguiente clasificación:
- a. Competencia exclusiva: asumen el régimen local como competencia exclusiva los EEAA de Euskadi (art. 10.4), Cataluña (art. 160), Galicia (art. 27), Andalucía (arts. 59 y 60), Comunidad Valenciana (art. 49.1.8) y Extremadura (art. 9.3).
  - b. Competencia de desarrollo legislativo y ejecución: prevén la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local los EEAA de Asturias (art. 11.10), La Rioja (art. 9.8), Murcia (art. 11.9), Castilla-La Mancha (art. 32.1) y Madrid (art. 27.1).
  - c. Modelo mixto: en algunos casos, se prevé una competencia exclusiva y otra competencia de desarrollo legislativo y ejecución. Los EEAA

con esta fórmula serían: Cantabria, con competencia exclusiva en lo relativo a términos municipales y funciones transferidas (art. 24.2) y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en régimen local (art. 25.2); Aragón, con competencia exclusiva en régimen local (art. 71.5) y de desarrollo legislativo y ejecución en administración pública local (art. 75.11); Canarias, con competencia exclusiva en entidades locales (art. 103) y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en régimen local (art. 105); Illes Balears, con competencia exclusiva en organización local (art. 30.45) y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en régimen local (art. 31.13); Castilla y León, con competencia exclusiva en organización territorial (art. 70.1.4) y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en régimen local (art. 71.1.1).

- d. Cabría mencionar la fórmula propia utilizada por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), cuyo art. 46 se centra en las funciones en materia de administración local.

D. En diversas ocasiones, la competencia exclusiva se entiende en el marco de lo previsto por la legislación estatal, haciendo referencia a lo previsto en los arts. 140, 141 y 149.1.18 CE.

## 2. Competencias autonómicas materiales que inciden en el régimen local.

- A. Más allá del régimen local propiamente dicho, es necesario tener en cuenta que las CCAA asumen competencias materiales que incidirán en las competencias de los municipios y, por tanto, en la propia autonomía municipal.
- B. Sólo el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su art. 84, hace referencia expresa a las competencias propias de los municipios y sus gobiernos locales. En general, será necesario atender a lo previsto en los arts. 25, 26 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en cuestión de competencias de los municipios.
- C. Las competencias previstas en la LBRL para los municipios hacen referencia, principalmente, a materias relativas a urbanismo, medio ambiente, servicios sociales, policía y emergencias, turismo, deporte, cultura, educación e igualdad, entre otras.

- D. Aunque haya que consultar el texto del Estatuto de Autonomía correspondiente en cada caso, se puede afirmar a nivel general que todas estas materias son competencia autonómica y, en algunos casos, compartida con el Estado.
- E. Por ello, será imprescindible una adecuada coordinación y cooperación entre los distintos entes, de cara a garantizar la efectividad de las citadas competencias y garantizar la autonomía de los entes locales.

# LECCIÓN 8. LAS PREVISIONES DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EXTREMEÑO EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

ANA TORRECILLAS MARTÍNEZ

*Profesora de Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura*

## I. PREVISIONES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA: MUNICIPIOS Y OTRAS ENTIDADES LOCALES

### 1. Introducción al régimen local desde el municipalismo y el constitucionalismo.

A. Antes de abordar las previsiones estatutarias en materia de régimen local es necesario introducir las premisas sobre la configuración constitucional de las entidades locales en el actual texto constitucional de 1978 y en el constitucionalismo histórico español.

- a. El municipio fue empleado como extensor del Estado constitucional en el territorio desde 1812.
- b. La provincia, en cambio, sirvió como instancia para asegurar la presencia del Estado central en el territorio.
- c. Los errores cometidos por nuestro constitucionalismo desde el siglo XIX en lo que respecta a la realidad local fueron la constitucionalización de una planta local ultra-fragmentada, la perpetuación del inframunicipalismo y la poca atención hacia la crisis de las haciendas locales. La influencia francesa y la teoría fisiocrática del *pouvoir municipal* fue determinante para esta configuración del régimen local en su recepción por el constitucionalismo gaditano.
- d. La recepción de las entidades locales en las Cortes constituyentes de 1978 fue fugaz. Las CCAA eclipsaron el debate sobre la configuración territorial del Estado y ello trajo serias consecuencias para

las entidades locales, su constitucionalización y la materialización de sus garantías, que quedaron en manos del legislador.

B. Ante los posibles silencios constitucionales, y dado que el régimen local y la autonomía de los entes locales como fundamento constitucional del municipalismo se encuentran casi enteramente entregados al legislador, es necesario establecer instrumentos legislativos que permitan incorporar una perspectiva territorial a las políticas públicas dirigidas hacia los municipios para hacer efectivo el mandato constitucional. Resulta especialmente conveniente el fomento de este tipo de instrumentos en las zonas rurales. Ya se están realizando avances en este sentido, como lo pone de manifiesto la introducción del Mecanismo Rural de Garantía (*Rural Proofing*) en nuestro ordenamiento jurídico a través de la *Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*.

## 2. El tratamiento estatutario de las Entidades Locales: Título IV del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

A. Entidades locales y régimen jurídico. En la oleada de reformas estatutarias promulgadas entre 2006 y 2011 Extremadura se posicionó al frente de la garantía de la autonomía de sus entes locales. Cuenta, no obstante, con ciertos límites jurídico-constitucionales. El principal obstáculo hacia la materialización de una efectiva protección del principio de autonomía local lo constituye la jurisprudencia constitucional recaída en la materia tras el año 2011, que crea una atípica doctrina sobre el régimen local según la cual, en caso de conflicto entre legislación básica y legislación estatutaria, prevalece la legislación básica; pese a que son los Estatutos de Autonomía, y no la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, los que pertenecen al bloque de la constitucionalidad. El artículo 53 EAE es el marco común de referencia de las entidades locales en el Estatuto de Autonomía de Extremadura. En él se establece la estructura territorial de la Comunidad Autónoma, la relación entre Estatuto y legislación básica y el reconocimiento de potestades estatutarias a los entes locales extremeños.

B. Municipios y provincias.

a. El municipio es la entidad territorial básica de Extremadura (art. 54), aunque también lo es de la estructura básica del Estado (art. 137 CE).

Es relevante a este respecto señalar la controversia sobre la interiorización institucional del municipio por algunos Estatutos de Autonomía como el catalán.

- b. El artículo 54 EAEx también contiene, primero, previsiones respecto de la organización municipal y, segundo sobre las posibilidades de asociacionismo o cooperación intermunicipal. Respecto de la primera cuestión es sustancial abordar el debate sobre las posibilidades y límites de la autoorganización del municipio, como una dimensión necesaria de su autonomía política expresamente establecida en el Estatuto (STC 214/1989). Y, en lo que concierne a la segunda previsión, resulta interesante realizar una especial mención a las mancomunidades integrales extremeñas en el marco de la *Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura*.
- c. El Estatuto de autonomía de Extremadura ofrece a la provincia un tratamiento sustancialmente distinto al de los municipios, esencialmente, mediante su artículo 56. En él se disponen las notas básicas sobre su formulación constitucional y, además, se blindan las competencias que, en todo caso, habrán de ejercer las diputaciones provinciales.

#### C. Otras entidades locales.

- a. Pese a que el Estatuto de Autonomía de Extremadura establece expresamente la aprobación de una ley sobre la comarcalización de la Comunidad Autónoma (art. 57), posibilidad que también fue recogida en la *Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura*, todavía no se ha materializado tal previsión.
- b. En lo que respecta al régimen de las entidades locales menores (art. 58 EAEx), las previsiones estatutarias redirigen su regulación a una ley que regule los aspectos previstos en el mentado precepto. Así se ha desarrollado mediante la *Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura*, en la cual, se establecen diversas prescripciones acerca de sus potestades, competencias, supresión o creación de estas, o su ámbito de gobierno y administración, entre otras.

D. Asimismo, el Estatuto de Autonomía contiene algunas disposiciones acerca de las relaciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura con

las entidades locales (art. 59 EAEx). En tal previsión se establecen tanto los principios, competencias delegadas y coordinación de funciones que llevará a cabo Extremadura a tales efectos, como una expresa mención a organismos extracomunitarios como la FEMP para el establecimiento de foros de discusión específicos de interés local.

E. Haciendas locales (art. 60 EAEx).

- a. Los principios constitucionales y estatutarios de suficiencia financiera, solidaridad, autonomía y responsabilidad fiscal son los que guiarán la acción de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local.
- b. Las notas más destacables de la regulación estatutaria en este sentido son la inclusión del principio de solidaridad intraterritorial y del fondo de financiación incondicionada en virtud de la obligación de la Comunidad Autónoma como garante de la suficiencia financiera de sus entidades locales (art. 142 CE). Las CCAA están obligadas a articular, de acuerdo con el texto constitucional, vías de coparticipación incondicionada para nutrir de recursos suficientes a sus entidades locales cuando estas no puedan allegar los recursos necesarios para prestar sus competencias a través de sus propios medios.
  - b.1. ¿Qué implica la coparticipación incondicionada? La doctrina constitucional de la coparticipación incondicionada puede explicarse a raíz de la reciente STC 40/2021. Incondicionada, en tanto en cuanto si la transferencia de recursos hacia las entidades locales viene previamente condicionada a la consecución de un objetivo concreto afecta gravemente a la autonomía política de las entidades locales. Y coparticipada en virtud del mandato constitucional de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, lo que requerirá que las transferencias recibidas evolucionen, al alza o a la baja, en función de los tributos sujetos a tal coparticipación. En virtud de esto último, todavía se sigue manteniendo que la cesta de tributos sujetos a la coparticipación ha de establecerse en función de los tributos propios, y no cualesquiera tributos (art. 39 LRHHLL). Pese a las previsiones estatutarias y el posterior desarrollo legislativo del fondo incondicionado a tales efectos, actualmente tales instrumentos se encuentran estancados y pendientes de su consolidación.

- b.2. En Extremadura, como en otras partes del país, existe una grave afectación de la financiación local y de la suficiencia de recursos a causa del fenómeno de la despoblación.

## II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA

### 1. Implicaciones sobre la autonomía local en el ordenamiento jurídico español.

A. Autonomía en el marco de la ley. La autonomía local es un principio que opera en el marco de la ley. El legislador llamado a definir tal marco no es unívocamente el legislador estatal o el legislador ordinario, ambos concurren en la definición del mismo y, de la jurisprudencia constitucional, se desprende el carácter “trifronte” (Antonio Cidoncha, 2019) del régimen local (STC 31/2010).

B. Autonomía local y Tribunal Constitucional.

- a. La línea jurisprudencial y el criterio del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local se ha mantenido casi inerte desde 1981. En todo caso, ha ido empeorando con el paso del tiempo, sobre todo a partir de la reforma constitucional de 2011 y la introducción en nuestro ordenamiento jurídico del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y su ulterior legislación de desarrollo (LOEPSF y LRSAL).
- b. Existen serias implicaciones sobre la versatilidad de lo básico y los límites del legislador estatutario en materia régimen local. Materialmente, es imposible determinar qué es básico y qué no es básico. Su utilización por el Tribunal Constitucional para extender la habilitación competencial del Estado en materia de régimen local es más que evidente. ¿Es conveniente que el legislador estatutario intervenga sobre el régimen local? Sí, sin realizar una legislación detallada y extensa, es decir, sin incurrir en los mismos errores cometidos por la legislación básica. La autonomía local es un principio constitucional y no un título competencial.

### 2. Autonomía local y Estatuto de Autonomía en Extremadura.

A. ¿Qué vertientes habrían de materializarse para poder afirmar que un municipio es autónomo? Desde un punto de vista municipalista, habrían

de materializarse las siguientes vertientes: facultad de autoorganización, autonormatividad, reserva de un mínimo competencial y ausencia de controles de oportunidad y de dependencias respecto de otros niveles de gobierno.

- B. Sin perjuicio de las menciones a la autonomía local a lo largo de su Título IV, el Estatuto de Autonomía de Extremadura dedica el artículo 55 a enunciar su perspectiva sobre la autonomía de sus entidades locales. En su articulado se prevé expresamente la creación de una ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta en la que se contengan previsiones fundamentales sobre este principio constitucional.
- C. ¿Por qué, pese a las previsiones sobre la autonomía al más alto nivel (bloque de la constitucionalidad), la mayoría de los municipios extremeños no cuentan con verdadera autonomía? La relevancia de los medios a su disposición, el inframunicipalismo, la despoblación, etc. son factores determinantes para que la norma acabe teniendo una influencia práctica.

### III. RETOS PENDIENTES PARA EL RÉGIMEN LOCAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

1. **Retos pendientes en materia financiera:** la consolidación del Fondo Regional de Cooperación Municipal de 2023. Las alternativas articuladas por la Comunidad Autónoma de Andalucía como posible paradigma.
2. **Retos pendientes en materia de garantías del régimen local.** ¿Es posible un recurso autonómico en defensa de la autonomía local? Desde el plano doctrinal ya se ha propuesto la posibilidad de articular recursos en defensa de la autonomía local en clave autonómica. Una alternativa a ello sería la posibilidad de interpretar los actuales requisitos del conflicto en defensa de la autonomía local con menos exigencias tanto en el plano de la legitimación como en la ampliación de los plazos necesarios para su interposición y en los actores implicados en el procedimiento de formalización del recurso. Ello podría equivaler a una interpretación con perspectiva de ruralidad para aquellos municipios más pequeños, que no reúnan la población necesaria para interponer el mentado conflicto.
3. **Una previsión pendiente de su regulación por vía legislativa:** la comarcalización de Extremadura tras la experiencia de las mancomunidades integrales.

# LECCIÓN 9. NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

JUAN FRANCISCO BARROSO MÁRQUEZ

*Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura*

## I. INTRODUCCIÓN

1. **En toda la historia de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Asamblea ha dictado solo unas pocas normas con rango de ley en materia de régimen local.**

A. La Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de relaciones entre las Diputaciones Provinciales y la Comunidad Autónoma de Extremadura; pero, debido a que ha sido derogada, no estudiaremos su contenido.

B. La Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

C. La Ley 7/2015, de 31 de marzo, por la que se regula el Estatuto de Capitalidad de la Ciudad de Mérida.

D. La Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura.

E. La Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.

2. **En los siguientes apartados expondremos el contenido esencial de las Leyes 17/2010, 7/2015 y 19/2015, pues la Ley 3/2019 será estudiada en el siguiente capítulo.**

A efectos didácticos resulta más adecuado no seguir un orden cronológico, ya que la Ley 17/2010 supera por mucho en extensión a las otras, por lo que comenzaremos estudiando las Leyes 7/2015 y 19/2015 y concluiremos con el análisis de la Ley 17/2020.

## II. LA LEY REGULADORA DEL ESTATUTO DE CAPITALIDAD DE LA CIUDAD DE MÉRIDA

1. La Ley 7/2015, de 31 de marzo, por la que se regula el Estatuto de Capitalidad de la Ciudad de Mérida, tiene por objeto la especial regulación de la ciudad capital extremeña.
2. Para ello, establece en su Capítulo II las relaciones entre la Junta de Extremadura y el Ayuntamiento de Mérida y, concretamente, hace referencia a:
  - A. Las relaciones interadministrativas;
  - B. Los sectores de interés concurrente;
  - C. Las formas de cooperación;
  - D. Los convenios de colaboración;
  - E. La compatibilidad con otros acuerdos de colaboración;
  - F. Los compromisos del Ayuntamiento de Mérida derivados de la capitalidad.

### 3. El Consejo de Capitalidad.

Para articular la coordinación del Ayuntamiento de Mérida con la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Capítulo III crea el *Consejo de Capitalidad*, estableciendo la composición, el régimen de funcionamiento, las funciones asignadas y la posibilidad de crear una Comisión Ejecutiva; y, además, hace referencia al Consejo de Participación Ciudadana como cauce para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de participación ciudadana.

### 4. La financiación.

El Capítulo IV está dedicado a la financiación, señalando que los recursos económicos de la ciudad de Mérida serán los establecidos en la normativa sobre régimen local, pero que se prestará un especial tratamiento a la misma –por su condición de capital– en los presupuestos de la Comunidad Autónoma. Para articular esta compensación económica por motivo de su capitalidad, se prevén dos vías: por un lado, una Sección Especial del Fondo Regional de Cooperación Municipal; y, por otro, inversiones directas

e indirectas para complementar el nivel de infraestructuras, instalaciones y servicios asociados a los sectores de interés concurrente.

### III. LA LEY POR LA QUE SE DEROGA EL CONSEJO CONSULTIVO DE EXTREMADURA

La Disposición Adicional 4ª de la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura, regula el “Ejercicio por parte de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura de competencias de las que venían disponiendo con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y condiciones para la asunción por las mismas de nuevas competencias propias, delegadas y distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”.

### IV. LA LEY DE MANCOMUNIDADES Y ENTIDADES LOCALES MENORES DE EXTREMADURA

1. **El objeto de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura:** es establecer un marco legal que regule la creación, el gobierno, el régimen de organización, el funcionamiento y la supresión tanto de mancomunidades como de entidades locales menores en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Todas las que se constituyan deberán adecuar al contenido de la misma sus estatutos y órganos de gobierno, así como su régimen económico, organizativo y de funcionamiento.
2. **El Título I contiene la regulación de las mancomunidades de municipios y de entidades locales menores, cuyas líneas principales son las siguientes:**
  - A. La posibilidad de mancomunarse se configura como un derecho y, por tanto, tiene carácter voluntario; pero está limitado en el caso de las entidades locales menores, pues se requiere la autorización del municipio matriz y que la mancomunidad esté conformada por al menos dos municipios.
  - B. El objetivo de la mancomunación es una mejor prestación de servicios y ejecución de obras de competencia de los integrantes.

- C. También se prevé la creación de mancomunidades integrales, cuando se reúnan determinados requisitos.
- D. Las mancomunidades tienen personalidad jurídica propia, distinta de la de los municipios y entidades locales que las integren.
- E. Salvo disposición en contrario, se constituyen con vigencia indefinida.
- F. Se regulan expresamente sus prerrogativas, competencias y potestades.
- G. La constitución tendrá lugar a través de un acuerdo en el que se debe expresar la voluntad de mancomunarse.
- H. La Comisión Promotora, compuesta por los alcaldes y los concejales designados por aquellos a tal efecto, actúa como órgano de enlace y coordinación durante el procedimiento de creación, incluyendo la aprobación de sus estatutos.
- I. Los estatutos de la mancomunidad constituyen su norma reguladora básica y tienen la naturaleza jurídica de disposición reglamentaria, vinculando tanto a la propia mancomunidad como a sus municipios y entidades locales menores.
- J. El contenido de los estatutos debe respetar la legislación básica de régimen local.
- K. Se prevé un contenido mínimo obligatorio: integrantes; denominación; lugar/es en que radiquen sus órganos de gobierno y administración; fines, competencias, potestades y prerrogativas; normas sobre órganos de gobierno y administración; sistema de votación para la adopción de aquellos acuerdos que no le correspondan a los órganos personales; normas de funcionamiento interno y organización complementaria; recursos económicos; plazo de duración; requisitos para la adhesión de nuevos miembros y para la separación de integrantes; régimen del personal a su servicio; y causas y procedimiento de disolución, así como la forma de liquidación de la mancomunidad.
- L. La aprobación de los estatutos debe tener lugar en una asamblea –compuesta por todos los Concejales, Alcaldes Pedáneos y miembros de las Juntas Vecinales de las entidades locales menores y Alcaldes de los municipios que se rijan por el régimen de Concejo Abierto– por mayoría de los votos emitidos.

- M. El texto aprobado por la asamblea debe ser aprobado también por los municipios y entidades locales menores. En el caso de los primeros, tendrá lugar en el Pleno, por mayoría absoluta; mientras que en el caso de las segundas, en la Junta Vecinal, también por mayoría absoluta, debiendo ser ratificada por idéntica mayoría por el Pleno de su municipio matriz.
- N. Tras la creación de la mancomunidad se abre un plazo de información pública, para que puedan formularse alegaciones.
- Ñ. Una vez finalizado este plazo –o cuando se hayan subsanado las irregularidades que se hayan alegado, en su caso– se remitirá el expediente a la Consejería con competencias en materia de Administración Local.
- O. Para la correcta constitución de la mancomunidad deberán acudir al menos dos tercios de todos los representantes de los municipios y entidades locales menores que la integran a la Asamblea constitutiva.
- P. Los requisitos para la calificación de una mancomunidad como integral están recogidos de manera expresa, pero podemos distinguir entre aquellos que tienen un carácter más definido y otros cuyos límites se encuentran más difusos.
- Q. La competencia para calificar una mancomunidad como integral le corresponde a la Consejería con competencias en materia de Administración local.
- R. Las mancomunidades integrales solo podrán estar conformadas por municipios y entidades locales menores cuyo territorio se encuentre en Extremadura.
- S. Es posible crear mancomunidades integrales *ex novo*, pero también es posible que las mancomunidades ya existentes soliciten esta calificación.
- T. La calificación de integral deberá ser publicada en el DOE e inscrita en el Registro estatal y autonómico de Entidades Locales.
- U. También se prevé la posibilidad de descalificación de la mancomunidad integral, cuando cambien las circunstancias sobre el cumplimiento de los requisitos o se produzca un incumplimiento grave de las obligaciones asumidas por la misma. Será competente la Consejería competente en materia de Administración local y, para ello, será necesario un trámite

de audiencia a la mancomunidad y un informe del servicio jurídico de dicha Consejería.

- V. El acuerdo de descalificación tendrá las mismas exigencias de publicidad que los indicados para la calificación como integral.
  - W. El gobierno y la administración de la mancomunidad corresponden a la Asamblea. Establece órganos necesarios (Asamblea, Junta de Gobierno, Comisión Especial de Cuentas, Presidente y Vicepresidente), pero admite la creación de otros.
  - X. La Asamblea de la mancomunidad estará integrada por todos los representantes designados por los municipios y entidades locales menores que la componen y será presidida por el Presidente de la mancomunidad. Se determina una serie de atribuciones imprescindibles, pero se permite que los estatutos le asignen más. Los acuerdos serán adoptados, como regla general, por mayoría simple de los miembros presentes.
  - Y. El Capítulo V se refiere al personal al servicio de las mancomunidades.
  - Z. El Capítulo VI regula los recursos y régimen económico de las mancomunidades.
  - AA. El Capítulo VII recoge los supuestos de incorporación y separación de municipios y entidades locales menores una vez se ha constituido la mancomunidad.
  - AB. El Capítulo VIII establece las relaciones interadministrativas.
  - AC. Los estatutos de las mancomunidades podrán ser modificados, conforme a lo dispuesto en el Capítulo IX.
  - AD. Las mancomunidades podrán disolverse voluntariamente o cuando concurra una o varias de las causas previstas a tal efecto en los estatutos, siguiendo el contenido del Capítulo V.
- 3. En el Título II encontramos la regulación de las entidades locales menores (EELLMM).**
- A. El Capítulo I, sobre disposiciones generales, se refiere a la personalidad jurídica de las (EELLMM), así como a las potestades y competencias que las mismas tienen.

- B. El Capítulo II, sobre la creación de las EELLMM, contiene los supuestos, los requisitos y el procedimiento para ello; así como sus efectos y el ámbito territorial y patrimonio de las mismas.
- C. El Capítulo III, sobre gobierno, organización y funcionamiento de las EELLMM, establece cuáles son sus órganos de gobierno y administración.
- D. El Capítulo IV determina el régimen electoral correspondiente a las EELLMM.
- E. El Capítulo V recoge los recursos de las EELLMM.
- F. El Capítulo VI es el relativo al personal al servicio de las EELLMM.
- G. El Capítulo VII contiene las reglas acerca de la supresión y modificación de las EELLMM.



# LECCIÓN 10. LA LEY 3/2019 DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA LOCAL DE EXTREMADURA

JULIÁN EXPÓSITO TALAVERA

*Letrado de la Junta de Extremadura  
Director de Área de Presidencia de la Diputación de Badajoz*

## I. A PROPÓSITO DE LA LEY DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL DE EXTREMADURA

### 1. Antecedentes.

- A. La Comunidad Autónoma de Extremadura ha ido aprobando, desde su creación, un número importante de leyes y disposiciones normativas reglamentarias que regulan aspectos puntuales de la organización territorial y del régimen local.
- B. Desde la creación en las leyes presupuestarias, allá por el año 1989, del Fondo Regional de Cooperación Municipal, hasta la Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de Relaciones Interadministrativas entre las Diputaciones Provinciales y la Comunidad Autónoma de Extremadura; o años más tarde la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura, que abogaba por la constitución de un nuevo tipo de mancomunidades integrales, así como por el establecimiento de un régimen jurídico de las entidades locales menores.
- C. Esta última regulación, al menos parcialmente, se vio afectada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que modificaba algunos aspectos (objeto, principalmente) del régimen jurídico de las mancomunidades y asimismo establecía un nuevo marco jurídico (como instancias desconcentradas sin personalidad jurídica) de los entes de ámbito territorial inferior al municipio (art. 24 bis de la Ley 7/1985, de 7 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local) y manteniendo bajo determinadas condiciones la existencia de las entidades locales menores anteriormente creadas (disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre).

- D. Al margen de otras disposiciones normativas de carácter reglamentario, lo que sí se advierte es que, hasta la Ley 3/2019, de 22 de enero, la Comunidad Autónoma de Extremadura no había legislado en torno a la entidad local básica por excelencia que es el municipio, como tampoco lo ha hecho en relación con el principio de autonomía local.
2. **Influencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el modelo de régimen local español y en la regulación del régimen local en Extremadura.**
- A. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), supone la mayor reforma que ha sufrido la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en sus 29 años de vida, hasta el punto que quizás no debiera haberse enfocado como una Ley de reforma, sino como la elaboración de una nueva Ley de Bases de Régimen Local, tal y como proponía ya la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que según su Exposición de Motivos: “el objetivo último debe ser la elaboración de una nueva Ley de Bases de la Administración Local, que constituya un instrumento adecuado para que nuestros gobiernos locales afronten los complejos retos que les presentan los albores del siglo XXI, que necesitará un tiempo razonable pero no dilatado de reflexión y discusión” (...).
- B. En cualquier caso, la aprobación de la citada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, dio lugar a una cascada de impugnaciones ante el Tribunal Constitucional, por medio de la presentación de varios recursos de inconstitucionalidad y un conflicto en defensa de la autonomía local. A partir de la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo, precisamente dictada en recurso de inconstitucionalidad planteado por la Asamblea de Extremadura, se fueron declarando inconstitucionales diferentes preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, e interpretando de conformidad con la Constitución otros muchos. El panorama inicial era confuso, pero se ha ido clarificando en una cadena de pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Así, además de la STC 41/2016, ya citada, cabe traer aquí a colación las SSTC 111/2016, 168/2016, 180/2016, 44/2017, 45/2017, 54/2017, 93/2017, y 101/2017. Esta larga serie de resoluciones del Tribunal Constitucional sobre esa ley se ha cerrado con la STC 107/2017, de 21 de septiembre, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2.393 mu-

nicipios. Asimismo, hay un buen número de disposiciones normativas incorporadas a la legislación básica que, si bien vigentes, han quedado inaplicadas por conexión o consecuencia con los pronunciamientos de inconstitucionalidad, mientras que otras (por razones de incomprensión del modelo propuesto) tampoco están teniendo efectividad alguna.

En efecto, algunas de las modificaciones profundas que comportó para el régimen local español la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se han visto radicalmente desmentidas por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional antes expuestos, otras han sido reinterpretadas en clave de conformidad con la Constitución; hay también –como se decía– no pocas previsiones normativas inaplicadas por conexión o vacías de efectividad y otro buen número de mandatos que insertó esa reforma han quedado definitivamente incrustados en las bases de régimen local y están siendo aplicables, sobre todo algunas de las medidas (de carácter contingente) que tenían que ver con la sostenibilidad financiera de los entes locales con el fin de hacer frente a la dura etapa de contención fiscal por la que ha atravesado España en los últimos años.

- C. En este contexto, la pretensión de elaborar o construir una ley integral o un marco normativo general que regule de forma holística todas las entidades locales de Extremadura y que actúe u opere en un marco básico estatal de régimen local ciertamente prolijo y con inevitables dudas de cuál será su destino en los próximos años, no parece una solución institucional y jurídica adecuada.

Ciertamente, como se ha expuesto, la Comunidad Autónoma de Extremadura carece en estos momentos de un regulación general en materia de gobierno y Administración local, pero atendiendo a las circunstancias normativas expuestas no parece muy apropiado intentar construir ese marco jurídico autonómico sobre unas bases estatales que, tras los recientes cambios normativos y la jurisprudencia constitucional citada sobre ellos, no tiene un asentamiento lo suficientemente sólido como para ofrecer soporte a un sistema normativo local extremeño que tenga vocación de permanencia en el tiempo.

- D. Por tanto, la solución normativa por la que opta la Ley 3/2019, de 22 de enero, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, es mucho más precisa y acotada, puesto que se inclina por regular en un texto normativo

breve, pero de fuerte contenido de principios y algunas reglas consistentes, un sistema de garantías de la autonomía municipal y, particularmente, de tasar un elenco de materias y funciones de competencia municipal propia que definan los contornos precisos de un modelo altamente avanzado de regulación del gobierno local, partiendo de la centralidad del municipio como entidad local básica y cauce de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

La compleja situación de la autonomía municipal tras la reforma local (LRSAL) y su paulatino y gradual desguace por el Tribunal Constitucional, originó graves problemas de inseguridad jurídica, a los que se sumaba la necesidad de reforzar el nivel municipal de gobierno por la proximidad a la ciudadanía.

### **3. Anclaje estatutario de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de la Comunidad Autónoma de Extremadura.**

A. El mejor apoyo consiste en la regulación que la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAEx) lleva a cabo de la autonomía local y, particularmente, de la autonomía municipal y de las competencias propias de los ayuntamientos.

B. Por consiguiente, es en ese marco estatutario, y particularmente en la regulación establecida en el artículo 55 de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, donde se encuentra el punto de arranque y el fundamento del contenido de la ley, con el siguiente tenor literal:

“Artículo 55. Autonomía local.—Sin perjuicio de su plena autonomía política y la suficiencia financiera para la gestión de los asuntos de interés y ámbito local dentro del marco normativo general, una ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta establecerá las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios y, en su caso, el elenco mínimo de facultades o atribuciones que sobre las mismas han de tener los ayuntamientos y que las leyes y normas sectoriales de la Comunidad Autónoma deberán prever y respetar”.

C. No cabe duda de que a través de esa regulación estatutaria se alcanza un doble objetivo. Por un lado, precisar correctamente el sentido y alcance de lo que es la noción de competencia municipal (como haz o conjunto del ejercicio de determinadas facultades o funciones que se proyectan sobre una materia o sector de actividad); y, por otro, se evita la vulnerabilidad que tendría la autonomía municipal y la determinación de las

propias competencias mediante la reserva de ambas materias a una ley de mayoría reforzada de la Asamblea de Extremadura. Sin duda, un enérgico y sólido paso adelante en aras a la protección y garantía de la autonomía municipal frente a la intervención legislativa sectorial que el propio Estatuto de Autonomía reguló de forma acertada.

- D. Por consiguiente, la presente ley es un desarrollo directo del artículo 55 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, aunque también, como es obvio, tiene conexiones evidentes con otros preceptos estatutarios. Pero no se trata, como se viene señalando, de una ley integral que regule el nivel local de gobierno en toda su intensidad, por las cuestiones materiales antes citadas, pero, asimismo, por razones formales.

En efecto, el Estatuto de Autonomía de Extremadura tiene en su Título IV diferentes llamadas a la ley para regular distintas materias. En su condición de Norma sobre producción de normas, el Estatuto prevé que algunas de esas reservas de ley contenidas en los artículos 53 a 60 tengan el carácter de “leyes de mayoría absoluta de la Asamblea”, una suerte de leyes orgánicas –si sirve el paralelismo–, puesto que se definen tanto por su contenido material como por sus elementos formales. Pero, en otros casos, los preceptos estatutarios llaman a la regulación “por la ley” sin exigencias formales añadidas, lo que obviamente conduce a la aprobación de leyes por el procedimiento ordinario de mayoría simple. Esta diferenciación es importante.

- E. Sentados los presupuestos estatutarios de los que arranca la presente regulación (cuyo título competencial está recogido en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma prevista en el artículo 9.3 del Estatuto de Autonomía), cabe resaltar seguidamente el enunciado y objeto de esta ley, pues su singularidad y también su carácter innovador son evidentes.

## II. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LA LEY DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL DE EXTREMADURA

### 1. Contenido de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- A. No se trata, como se ha dicho, de una ley integral en materia de gobierno local. Pero ello no impide que su contenido sea –tal como se decía–

altamente innovador, puesto que hace hincapié –siguiendo la estela de la Carta Europea de Autonomía Local– en la dimensión garantista de la autonomía municipal, a la cual se suma una detallada regulación de las competencias propias de los municipios y, asimismo, diseña un completo Sistema Institucional de Garantías de esa autonomía y del elenco de competencias municipales que se prevén. Ese Sistema Institucional de Garantías de la autonomía local se articula sobre tres piezas sustanciales: el Consejo de Política Local, la Comisión de Garantías de la Autonomía Local y un mecanismo nuevo en nuestro marco comparado local como es la instrumentación facultativa de un trámite de conciliación previo a la interposición de recursos judiciales cuando estén en juego competencias locales.

- B. La Ley tiene como objeto garantizar la autonomía municipal, especialmente focalizada en el ámbito de una correcta previsión de las competencias municipales y del “respeto” de esa autonomía por el legislador y el ejecutivo extremeño (art. 55 Estatuto). Como aspectos más novedosos de la Ley 3/2019, de 22 de enero, merece la pena destacar los siguientes:
- a. Esta Ley toma como referencia las buenas prácticas, tanto la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, como la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.
  - b. Se regula de forma precisa cuál es el concepto de autonomía local, qué principios integran esa noción, poniendo de relieve el papel sustancial del municipio en la estructura del sistema institucional local de Extremadura.
  - c. Incide en la legitimidad democrática del municipio como base de su autonomía, así como de su carácter de nivel de gobierno que actúa con carácter político (prioriza las políticas públicas locales) y es, asimismo, una entidad prestadora de servicios a la ciudadanía. El artículo 54.1 del Estatuto afirma de forma contundente que el municipio “tiene autonomía política”. No obstante, para la gestión o prestación de los servicios públicos derivados de sus propias competencias, el municipio podrá prevalerse de fórmulas asociativas o, en su caso, de la puesta en marcha de las competencias provinciales de carácter colaborativo o asistencial con el fin de salvaguardar la efectividad de las competencias municipales.

- d. Las competencias municipales son, por tanto, el centro de atención del texto normativo que se pretende municipal. La Ley tiene una función de garantía de la autonomía municipal y bajo ese punto de vista es importante recoger una definición precisa de competencia, una serie de definiciones sobre cuál es el alcance de cada función, así como una tipología de competencias municipales (propias por definición legal; propias por asunción municipal; delegadas y transferidas), en la línea de lo expuesto por la STC 41/2016 y del propio EAEEx.
- e. Se determinan los ámbitos materiales sobre los que se desplegarán las competencias municipales, fijando asimismo las funciones que les corresponden en cada ámbito.
- f. La regulación de “las competencias propias por asunción competencial” (lo que el Tribunal Constitucional denomina confusamente como “competencias propias generales”) debe basarse en la construcción jurisprudencial de tales competencias en relación con el artículo 7.4 LBRL (en la redacción dada por la LRSAL).

## 2. Estructura de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- A. Esta ley se estructura en cinco títulos y diferentes disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. En síntesis, su contenido es el siguiente:
- B. El **Título I** trata de las disposiciones generales. De su contenido destaca inicialmente el objeto de la ley, que tiene un enfoque plural: garantía de la autonomía municipal; regulación de un completo sistema de competencias municipales propias y de otro carácter; definición del papel institucional del municipio como nivel de gobierno propio y normalizado; la previsión de un sistema de alerta temprana y otros mecanismos de protección de la autonomía local; y, en fin, la regulación de algunos principios y reglas relativos a la financiación.

Las finalidades de la ley son trasunto del objeto ya definido. También se recogen los diferentes títulos competenciales que avalan la presente ley y, asimismo, hay algunos principios que son aplicables a la relación entre competencias municipales y prestación de servicios públicos, apostando la ley por una preferencia en la prestación de los servicios municipales

por el propio ayuntamiento, por entidades de su sector público propio o, en su defecto, por fórmulas asociativas de carácter municipal, sin perjuicio del importante papel que, en términos de garantía del principio de subsidiariedad, tienen las Diputaciones provinciales como parte sustantiva de esa comunidad política local de la que forman parte integrante principalmente estas instituciones y los propios municipios.

Este primer título también incorpora una serie de principios aplicables a la hora de que la legislación deba atribuir competencias (subsidiariedad, proximidad, autonomía y suficiencia financiera), así como se recogen una serie de principios de acción del gobierno municipal. La regulación se cierra con una serie de importantes previsiones sobre la garantía de la autonomía municipal en lo que afecta a la elaboración de disposiciones de carácter general que puedan afectarles, así como a la puesta en marcha de políticas públicas, configurándose en esta ley órganos de cooperación y encuentro que pueden coadyuvar a un ejercicio ordenado, responsable y armónico de las distintas competencias por parte de los diferentes niveles de gobierno.

- C. El **Título II** de la presente ley, a pesar de su brevedad, es de una trascendencia fuera de lo común, pues tiene como objeto el municipio. Allí, aparte de recoger la configuración clásica del municipio como entidad local básica y cauce institucional de participación ciudadana, se añade expresamente la legitimidad democrática directa que tiene ese nivel de gobierno, así como la naturaleza política (y no solo administrativa) de la autonomía municipal, en la línea de lo ya establecido en el propio Estatuto de Autonomía.

Particular importancia tiene, asimismo, la configuración normativa que se hace en este título de la autonomía municipal, puesto que la ley toma como patrón de este concepto la definición que el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local realiza. Y, en fin, el título se cierra con una regulación del principio de autoorganización, también inspirada en la propia Carta Europea de Autonomía Local (art. 4), que parte de la consideración de que esa potestad de autoorganización es una de las manifestaciones más fuertes (o núcleo duro) de la autonomía municipal constitucional y estatutariamente garantizada.

- D. El **Título III** de la ley se ocupa de las competencias municipales. Una cuestión, sin duda, central para evaluar el grado efectivo de autonomía

que se les reconoce a los ayuntamientos extremeños. El título III se divide en dos capítulos.

- a. El primero de ellos aborda el tema de las competencias municipales a través de su tipología, estableciendo un sistema competencial de los municipios extremeños que se adecua a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional que recondujo la tensión local que en esta materia se introdujo a través de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Se puede decir, por tanto, que es un texto normativo que se adecua plenamente a las tendencias más modernizadoras en este terreno, pues –siguiendo la estela del propio Estatuto de Autonomía– define las competencias municipales como conjunto o haz de funciones o facultades que se proyectan sobre una materia. Asimismo, lleva a cabo no solo una enumeración de las funciones o facultades, sino además un ensayo de definición del alcance de lo que es la ordenación, la planificación, la programación, el fomento o la ejecución y gestión.

Se regula igualmente la cláusula general de competencias, sometiendo su ejercicio a determinadas exigencias, ya definidas por la legislación básica y concretadas en la presente ley. Pero uno de los datos más relevantes es el fortalecimiento del autogobierno municipal por medio de un amplio elenco de competencias municipales clasificadas en función de ámbitos de intervención o actuación, así como la determinación de un régimen jurídico que sirve como límite a la legislación sectorial.

- b. El capítulo II de este título III tiene por objeto las competencias municipales, la prestación de servicios y, en particular, el papel de las Diputaciones provinciales que, como se ha expuesto anteriormente, conforman junto con los municipios una sola comunidad local articulada con la finalidad de salvaguardar el principio de subsidiariedad. Así, se configura la garantía de la prestación de las competencias municipales en torno al papel institucional de las Diputaciones provinciales mediante la articulación de un elenco importante de competencias funcionales que se despliegan esencialmente sobre el ámbito de la asistencia técnica o de la prestación a solicitud de los propios municipios, y más concretamente a través de las técnicas de encomienda de gestión y delegación de competencias de los municipios (o de determinados municipios) en las Diputaciones provinciales, como medio imprescindible de que la titularidad de las

competencias siga en poder de los municipios, si bien la gestión o prestación pueda ser llevada a cabo en determinadas circunstancias por los entes provinciales.

- E. El **Título IV** se centra en un punto trascendental en una ley de estas características, como es el sistema institucional que sirve de garantía al principio de autonomía local, no solo municipal (aunque en buena medida sus atribuciones se proyectan en la protección de las competencias propias municipales). En efecto, una ley de garantía de la autonomía municipal debe prestar especial atención al sistema institucional que tiene por objeto proteger o salvaguardar tal autonomía.

Así, la ley ha optado por establecer un sistema institucional de garantía de la autonomía que descansa sobre tres mecanismos: 1) Consejo de Política Local; 2) Comisión de Garantías de la Autonomía Local; y 3) conciliación prejudicial.

- a. El Consejo de Política Local es un órgano supremo que tiene por objeto principal construir un modelo de relaciones de cooperación y de cohesión entre los diferentes niveles de gobierno que desarrollan sus funciones exclusivamente en la Comunidad Autónoma de Extremadura en todo aquello que compete a las políticas locales y a los asuntos de interés o impacto local. Se trata, a fin de cuentas, de edificar un modelo de relaciones intergubernamentales que tenga como eje de funcionamiento la cohesión y la integración, aporte visión holística y supere la mirada institucional exclusiva de un solo nivel de gobierno insertando a todos ellos en una lógica de lealtad recíproca y de cooperación efectiva en la génesis y desarrollo de aquellas políticas públicas con orientación local. El buen funcionamiento de este consejo debería ser la antesala para evitar cualquier confrontación ulterior e, incluso, para que la actividad de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local solo intervenga en aquellos asuntos en los que las diferencias no hubiesen podido ser salvadas en esta fase de cooperación integrada.

La composición del Consejo de Política Local es paritaria entre miembros de la Junta de Extremadura y de las entidades locales, con un papel relevante de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura en el proceso de designación de los miembros de la representación local.

- b. Por su parte, la Comisión de Garantías de la Autonomía Local se configura, con la finalidad de evitar duplicidades y un gasto público innecesario, como un órgano adscrito al Consejo de Política Local, pero con autonomía propia y con una serie de funciones nucleares que lo distinguen. Sin duda, es en sus atribuciones donde está el sello más peculiar de este órgano, puesto que trata principalmente de proteger las competencias propias de los municipios extremeños, velando así por la salvaguarda y efectividad del principio de autonomía municipal. Ello se plasma principalmente en una actividad de control previo o de alerta temprana de todos aquellos anteproyectos de ley, proyectos de decreto legislativo o proyectos de disposiciones de carácter reglamentario que puedan afectar a competencias propias de los municipios o a la autonomía local constitucional y estatutariamente garantizada.

Su composición es exclusivamente de representación local, con presencia de representantes de los municipios y de las diputaciones provinciales, también con un papel relevante en el proceso de designación por parte de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura.

- c. Y, en fin, la ley también regula un mecanismo novedoso de conciliación prejudicial, que pretende evitar la judicialización de determinadas controversias y conflictos entre la Junta de Extremadura y las Administraciones locales o de entre estas entre sí, que supone el cierre de un original sistema de garantía de la autonomía local, que bien puede calificarse como el más avanzado de los existentes en el Estado autonómico.
- F. El **Título V** tiene por objeto algunos principios y reglas en materia de financiación municipal, por lo que afecta a los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma. Bajo este prisma normativo bien se puede decir que, a pesar de las limitaciones competenciales que se producen en esta materia, la ley persigue el objetivo de ser una ley integral, pero solo en lo que al municipio respecta, puesto que, junto a las competencias municipales, se regulan aspectos relativos a su financiación. La necesaria ligazón entre competencia y financiación se pretende resolver en este caso, siquiera sea de forma limitada.
- a. A tal efecto, se detallan una serie de principios de actuación de las Haciendas locales extremeñas: autonomía financiera; estabilidad

presupuestaria y sostenibilidad financiera; suficiencia financiera; solidaridad y equilibrio territorial. Asimismo, se recoge una importante regulación de la financiación incondicionada, en la línea de lo establecido en el artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local, admitiendo exclusivamente un sistema de excepciones tasadas, siempre que se justifiquen los supuestos por los cuales se acude a ese sistema excepcional de subvención condicionada.

- b. También se regula el régimen de nuevas competencias que se le puedan atribuir a los municipios por la legislación sectorial y la necesaria exigencia de que vayan acompañadas esas competencias de la imprescindible financiación para garantizar su ejercicio. Y, en fin, se regula un relevante Fondo de Financiación Incondicionado para los municipios extremeños, que aparece recogido en las leyes anuales de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, pero que no tenía una regulación mínima en lo que se refiere a los criterios generales de distribución y a las normas de procedimiento exigidas para su conformación en cada caso. Sin duda, se trata de un evidente avance que requerirá, no obstante, concreciones ulteriores.
- G. La ley finalmente recoge una serie de disposiciones adicionales, otras tantas de carácter transitorio (especialmente importantes en lo que afectan al volcado temporal de este innovador sistema competencial municipal y sus relaciones con la legislación sectorial), una disposición derogatoria y las disposiciones finales.



UNIVERSIDAD  DE EXTREMADURA



ISBN 978-84-9127-205-2

