

Régimen local español. Principios constitucionales.

Regulación jurídica.



**OPOMANÍA**  
TU WEB DE OPOSICIONES

## **1.- Régimen local español. Introducción**

La regulación constitucional del régimen local español testimonia la existencia de los entes locales como último eslabón de la división territorial del Estado. Nuestra Constitución (artículo 137) parte del reconocimiento de la autonomía para tales entes, al recoger que *“el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”*

El Capítulo Segundo del Título VIII CE que está dedicado al estudio de la Administración Local, a pesar de su brevedad, ya que sólo lo integran 3 artículos (artículos 140 a 142, inclusive), es lo suficiente claro a la hora de determinar el significado del Régimen Local. En tales preceptos se destaca:

- El significado de los municipios como entidades básicas de la organización territorial del estado
- Se personifican las provincias como entidades locales con personalidad jurídica propia e integradas por la agrupación de municipios y al mismo tiempo como división territorial del Estado para el cumplimiento de sus propios intereses
- Se destaca la necesidad de que tales entes tengan suficientes recursos para hacer frente a sus necesidades

En cuanto a la entidad territorial básica, es decir, el municipio, el artículo 140 CE dispone que: *“la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto”*.

En lo referente a la provincia, el artículo 141 destaca que *“la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”*.

Por último, el artículo 142 hace referencia al principio de suficiencia financiera y al de sistema mixto de financiación. Así *“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”*.

Ahora bien, como nuestro texto constitucional no es demasiado extenso en el análisis del régimen local, es necesario acudir a dos normas estatales que la desarrollan, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 149.1.18 de la misma, al corresponder al Estado la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. En cumplimiento de dicho mandato, se dictaron la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en esta materia (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril). en el aspecto financiero, el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales (RDL 2/2004) y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

## **2.- Administración y régimen local**

El ordenamiento jurídico español califica como Administración Pública a las entidades que integran la Administración Local, imponiendo los mismos principios informadores que al resto de las Administraciones Públicas, y que no son otros que los establecidos en el artículo 103 de la Constitución. Igualmente, se le atribuyen las mismas potestades y privilegios que a las demás Administraciones Públicas (estatal o autonómica), a fin de garantizar el ejercicio de sus propias obligaciones.

Así pues, la Administración Local es una de las Administraciones en las que se subdivide la Administración Pública, caracterizándose por la representación electiva de sus miembros y el carácter autónomo de su gestión.

El régimen local es un concepto mucho más amplio que el de Administración Local, ya que decir Régimen Local, tal y como recoge el Preámbulo de la Ley 7/1985, es decir autonomía, cuya efectividad se logra a través de dos instituciones jurídicas: la representatividad directa y la personificación. La primera, se proyecta por la puesta en práctica de un sistema democrático de elecciones, bien de forma directa (Concejo Abierto) o de forma representativa (los Ayuntamientos) y en cuanto a la personificación se manifiesta ésta a través de la existencia de una organización necesaria para que puedan hacer frente a sus propias necesidades.

## **3.- Principios constitucionales del régimen local**

Los principios constitucionales del régimen local, contenidos en los artículos 137, 140, 141 y 142 de la Constitución son: autonomía, elección democrática y suficiencia financiera.

### **3.1.- Principio de autonomía**

El concepto de autonomía referido a las Corporaciones Locales no tiene el mismo alcance y significado que cuando se habla del derecho a la autonomía de las Comunidades Autónomas. La autonomía es sinónimo de capacidad normativa, es decir, facultad para dictar normas de rango legislativo, por lo que desde esta concepción, las Corporaciones Locales no gozan de la facultad para aprobar leyes, ya que tal potestad sólo la tienen atribuidas las Cortes y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

La autonomía referida a los entes locales, hace referencia a una serie de potestades de acción que van a garantizar el cumplimiento de sus propios intereses. A tal efecto, el artículo 4 de la Ley de Bases de Régimen Local atribuye a tales entes en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, el ejercicio de las siguientes potestades:

- Potestad reglamentaria y de autoorganización
- Potestad tributaria y financiera
- Potestad de programación o planificación
- Potestad expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes
- Presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos
- Potestad de ejecución forzosa y sancionadora
- Potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos

- Inembargabilidad de sus bienes y derechos

Esta autonomía es predicable no sólo de los municipios, provincias y territorios insulares, sino también de aquellos otros entes enumerados en el artículo 3 de la Ley de Bases de Régimen Local, como son las mancomunidades de municipios, las comarcas, las áreas metropolitanas u otros entes supramunicipales e incluso los entes de ámbito inferior al municipio, aunque evidentemente sus competencias no serán tan amplias como las de los primeros (municipios, provincias e islas).

### 3.2. Principio de elección democrática

Los artículos 140 y 141 del texto constitucional disponen que el gobierno y administración de los municipios y provincias corresponden, respectivamente, a los Ayuntamientos y a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, libre, igual, secreto y directo, en la forma establecida por la Ley Orgánica de Régimen Electoral, de 19 de junio de 1985. Sin embargo, los diputados serán elegidos entre los propios Concejales, siendo, por tanto, una elección de segundo grado.

El principio de elección democrática exige que la gestión de las competencias locales esté a cargo de órganos integrados por personas que ostenten una legitimidad basada en un proceso electivo. Así, de la lectura del artículo 140 se deducen dos regímenes distintos: uno de democracia directa, personificado en el Concejo Abierto (aplicable a aquellos municipios inferiores a 100 habitantes o a aquellos otros que tradicionalmente cuenten con este régimen singular, en donde el gobierno y administración municipal corresponde a un Alcalde, elegido entre los vecinos, y a una Asamblea vecinal integrada por todos los electores, ajustando su funcionamiento a los usos o costumbres locales); y un segundo régimen, de democracia representativa, en donde son los concejales, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, los que constituyen el Ayuntamiento, eligiendo directamente entre los mismos al propio Alcalde, en la primera sesión constitutiva de Pleno, siendo candidatos a la Alcaldía los cabezas de lista.

En cuanto al sistema electoral, cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de Concejales que resulte de la aplicación de una escala que se inicia con el número de 5 concejales para aquellos municipios que tengan una población entre 100 y 250 residentes y que finaliza con el número de 25 miembros para aquellos municipios que tengan una población de derecho entre 50.001 y 100.000 residentes. Superados los 100.000 residentes, se elegirá un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea par.

El artículo 179 LOREG determina la siguiente escala:

Municipios de hasta 250 residentes	5 concejales
De 251 a 1.000	7 “
De 1.001 a 2.000	9 “
De 2.001 a 5.000	11 “
De 5.001 a 10.000	13 “
De 10.001 a 20.000	17 “
De 20.001 a 50.000	21 “
De 50.001 a 100.000	25 “

Dicha escala no se aplicará a los municipios que funcionen en régimen de Concejo abierto.

En lo que se refiere a la elección de Alcalde, ya hemos visto que la Constitución establece 2 posibilidades: que sea elegido directamente por los vecinos o por los Concejales. En el primer caso, que afectará a los municipios de menos de 100 habitantes, o aquellos que tradicionalmente tengan o hayan optado por el régimen de Concejo Abierto, serán elegidos directamente por los vecinos, siendo candidato cualquiera de los electores. En el segundo, se elegirá por la mayoría absoluta de los votos de los Concejales que integran el Ayuntamiento, entre los candidatos, que serán aquellos Concejales que encabecen las listas electorales. En caso de no obtener ningún candidato dicha mayoría, será proclamado Alcalde el Concejel que encabece la lista más votada en el municipio. En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes serán candidatos todos los Concejales.

En lo que respecta a la elección de Presidente de la Diputación, el candidato, que podrá ser cualquier Diputado, precisará para su elección la mayoría absoluta de los votos de los Diputados en una primera votación y la mayoría simple en una segunda, caso de no haber obtenido en la primera dicha mayoría.

### 3.3.- Principio de suficiencia financiera

El principio de autonomía estaría vacío de contenido si las Corporaciones Locales no tuvieran suficientes recursos para hacer efectivo la realización de dicho principio. De la lectura de los artículos 137 y 142 de la Constitución se desprenden tres consecuencias:

a) La autonomía financiera, entendida como parte esencial de la autonomía o capacidad de autogobierno de los Entes locales.

La autonomía financiera significa recursos propios y capacidad de decisión, es decir, que cada Corporación es libre para decidir el empleo de sus recursos y la forma de emplearlos. Así, en materia financiera y presupuestaria los entes locales podrán ejercer las siguientes potestades:

- La potestad reglamentaria, a través de la cual pueden aprobar las Ordenanzas Fiscales que han de regir la tributación autónoma local (recordemos que la potestad tributaria de las Corporaciones Locales es de carácter derivado, ya que sólo podrán establecer y exigir aquellos tributos que vengan preestablecidos por la Ley).
- La potestad de programación o planificación que se manifiesta en la capacidad para aprobar y ejecutar sus propios Presupuestos.
- La potestad sancionadora y de ejecución forzosa, la de revisión de oficio de sus propios actos, la de prelación y preferencias para el cobro de los créditos que se le adeudan y la de inembargabilidad de sus bienes y derechos que estén afectos al uso o servicio público.

b) La suficiencia financiera, en el sentido de que los entes locales cuenten con los recursos apropiados para hacer frente a sus necesidades y así se recoge en el artículo 142 CE cuando se 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”*.

c) Sistema mixto de financiación, al disponer igualmente en el artículo 142 CE que “las Haciendas Locales ... se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación de los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. La Constitución impone a las leyes posteriores que desarrollen el sistema financiero local este carácter mixto, instituyendo la participación del Estado y de las CC.AA. no a modo de subvención, sino como un derecho que tienen las Corporaciones Locales a percibir estos recursos. Estas transferencias han de responder a un modelo de participación de modo que el ente local pueda prever con suficiente antelación la cuantía que ha de percibir.

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

- Recursos tributarios (impuestos, tasas y contribuciones especiales). Respecto de los impuestos, hay que señalar que existen 3 impuestos de carácter obligatorio: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) y otros dos impuestos de carácter potestativo: el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).
- Recursos no tributarios (ingresos de derecho privado, precios públicos, operaciones de crédito, el producto de multas y sanciones,...)
- La participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. El importe global de la participación se distribuye con arreglo a determinados módulos establecidos en la Ley de Haciendas Locales.