

TEMA 4

C.S.F DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Versión 1



Índice

1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: REGULACIÓN CONSTITUCIONAL	2
2. TIPOLOGÍA DE LOS ENTES LOCALES.....	6
3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	7
4. LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL	10
5. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA	11
5.1. REGULACIÓN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.....	11
5.2. REGULACIÓN EN LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL	11
BIBLIOGRAFÍA	13

1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

Las instituciones que conforman el régimen local gozan de una larga tradición histórica y tienen una gran importancia al ser las que están en contacto más directo con los ciudadanos.

Para el profesor Martín Rebollo, la Administración Local responde a un **modelo corporativo de legitimación directa**, en el que los ciudadanos eligen directamente a los gestores (los concejales), de entre los cuales ellos elegirán al Alcalde. Los elegidos se integran así en la Administración, son Administración. Por ello, en ocasiones se afirma que el Estado y las Comunidades Autónomas *tienen* Administración (porque no son sólo Administración), mientras que las Corporaciones locales *son* Administración.

Los artículos de nuestra Constitución que se refieren de manera específica al Gobierno Local están ubicados en el **Título VIII**, denominado “De la Organización Territorial del Estado”.

El primer artículo que deberíamos citar es el **137**, que establece:

Artículo 137 de la Constitución
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.

En este primer artículo de la Constitución de 1978 a la organización territorial del Estado, encontramos 4 niveles de decisión. El Estado, la provincia y el municipio ya existían cuando fue aprobada la Constitución, que creó un nuevo nivel de poder, el autonómico, que con el paso del tiempo ha sido dotado de unos importantísimos niveles competenciales.

En la base de esta división vertical en niveles territoriales se encuentra el **principio de autonomía** de todos ellos para la gestión de sus respectivos intereses y que da lugar a una distribución en cascada del poder. En un nivel superior quedaría situado el Estado, titular de la soberanía. En segundo lugar se situarían las Comunidades Autónomas, dotadas de una autonomía política. En los 2 niveles territoriales inferiores nos encontramos con el nivel de gobierno local, es decir, las provincias y los municipios. En cualquier caso, este artículo destierra definitivamente la tradicional dependencia de las corporaciones locales del poder estatal.

En su primera jurisprudencia, el Tribunal Constitucional otorgaba a las Comunidades Autónomas una autonomía de naturaleza política, cualitativamente superior a la que corresponde a los Entes locales, que se calificaba de meramente administrativa. Esta posición ha sido matizada posteriormente y en la actualidad se reconoce un **carácter a los Entes Locales**:

- ✓ Su autonomía administrativa los convierte en **Administraciones públicas**, con la función de gestionar servicios públicos locales de interés general, debiendo aplicar el Derecho Administrativo y quedando sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa.
- ✓ Disponen también de un **carácter político**, que deriva de su base representativa.

El principio de autonomía exige también que se dote a cada ente, de todas las **competencias propias y exclusivas que sean necesarias** para satisfacer el interés respectivo.

Los restantes artículos dedicados a la Administración local se ubican en el Capítulo II del Título VIII, que se dedica específicamente a la Administración Local. En sus 3 artículos se establecen las líneas maestras de la estructura local de poder.

Artículo 140 de la Constitución

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

Este artículo reitera la **autonomía de los municipios**, que ya había sido establecida para, en general, todos los entes locales en el artículo 137. Los Municipios son más antiguos que el propio Estado, pero hoy día son parte integrante de su estructura.

En la actualidad, en todos los países occidentales se pone en tela de juicio la existencia de una autoridad central única en la que se residencien todas las prerrogativas y competencias públicas y los municipios ofrecen un **nivel muy adecuado para la prestación de determinados servicios públicos muy cercanos a los ciudadanos**. Además, suponen una alternativa de **base territorial** a la prestación de servicios, contrapuesta a la tendencia a prestarlos mediante instituciones especializadas establecidas sobre una base funcional.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente en favor de la plena garantía a la autonomía local. Para el Alto Tribunal, dicha autonomía implica no sólo la **gestión de sus respectivos intereses**, sino también una **participación en la gestión de las competencias de otras Administraciones públicas, en tanto que afecta los intereses municipales**. La intensidad de esa participación se graduará en función de la relación existente entre los intereses en juego. Además, sería contraria a la autonomía municipal una participación meramente simbólica, que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos. En la sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006, de 20 de julio, se afirma que la autonomía local *“se configura como garantía institucional de un núcleo de autogobierno de los entes locales que les hace reconocibles para la imagen socialmente aceptada de ellos y que se concreta en un derecho a participar en los asuntos que les atañen, el cual admite distintos grados de intensidad”*.

No obstante, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado, ya que **autonomía no es soberanía**. En ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional ha declarado que la autonomía local goza de una garantía institucional, que debe ser respetada por el legislador (tanto estatal como autonómico), que, en el ejercicio de su función, debe dotar a las Corporaciones locales de los **recursos, potestades y competencias necesarias** para poder intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. La defensa de la autonomía local es, por tanto, tarea común del Estado y de las Comunidades Autónomas, que en sus respectivos ámbitos competenciales deben respetarla plenamente.

Una garantía añadida a las anteriormente existentes en defensa de la autonomía local, apareció en el año 1999, con la introducción en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, del llamado **conflicto en**

defensa de la autonomía local, que constituye una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y que sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, que no es otro que la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Otro texto vigente en nuestro país y que garantiza la autonomía local es la **Carta Europea de la Autonomía Local**, cuyo artículo 3 establece el concepto de la autonomía local afirmando que por tal se entiende 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.

El artículo 4 de la **Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía**, garantiza también la autonomía local. Establece que los municipios (también las provincias) de Andalucía gozan de autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público en el marco de las leyes. Actúan bajo su propia responsabilidad y en beneficio de las personas que integran su respectiva comunidad. La autonomía local comprende, en todo caso, la ordenación de los intereses públicos en el ámbito propio de municipios y provincias, la organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración, la organización y ordenación de su propio territorio, la regulación y prestación de los servicios locales, la iniciativa económica, la gestión del personal a su servicio y de su patrimonio, y la recaudación, administración y destino de los recursos de sus haciendas. Al amparo de la autonomía local y en el marco de sus competencias, cada entidad local podrá definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas. Los municipios (y provincias) gozan de plena personalidad jurídica para el ejercicio de su autonomía. Las entidades locales complementarias gozarán de capacidad jurídica en los términos de las leyes que las regulen.

Artículo 141 de la Constitución

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.

De este artículo podemos deducir el reconocimiento de un doble carácter en las provincias, ya que actúan como **entidades locales** y también como **divisiones territoriales para el cumplimiento de las actividades del Estado**.

La división provincial apareció con el **Decreto de 30 de noviembre de 1833, de Javier de Burgos**, aunque inicialmente existieron 49. En 1927 ya existían las 50 actuales.

La **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, define a la Provincia como una **entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines**.

Para **ciertas Comunidades Autónomas**, como la andaluza, las provincias son, además, **elementos de su propia organización interna**.

Las provincias tienen sus fines y competencias propias.

Artículo 142 de la Constitución

La 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.

En este artículo el constituyente trató de consagrar el **principio de suficiencia**, como una consecuencia lógica de la **autonomía financiera** de los Entes Locales, lo que supone la existencia de recursos propios y capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos.

La **reserva de ley** en materia tributaria provoca el efecto de que las entidades locales carecen de la capacidad de establecer sus propios tributos, quedando sometidas a lo que dispongan los legisladores estatal y autonómico. Para evitar una legislación abusiva por parte de cualquiera de estos legisladores, este artículo les limita, imponiéndoles una dotación suficiente a las Haciendas locales, que históricamente vienen sufriendo una carencia de recursos que aún hoy día se trata de solucionar.

Otro aspecto que deben respetar los legisladores estatal y autonómico es que la regulación que hagan de las distintas figuras tributarias no debe ser tan restrictiva que prive a los Entes Locales de cualquier intervención en la ordenación del tributo, debiendo permitir la disparidad de tipos impositivos por las peculiaridades de los diferentes Municipios. No obstante, a juicio del Tribunal Constitucional, tampoco es exigible que la intervención de las entidades locales se extienda a todos y a cada uno de los elementos integrantes del tributo.

Este artículo de la Constitución debe ser conectado con otros de dicho texto como los artículos 31 y 133.1 (reserva de ley en materia tributaria) 9, 14, 31 y 139 (principio de igualdad) y 156.1 (solidaridad entre todos los españoles).

2. TIPOLOGÍA DE LOS ENTES LOCALES

Tras la reforma realizada por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, el artículo 3 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, establece la siguiente clasificación de los entes locales:

ENTIDADES LOCALES	
Territoriales	Municipio
	La Provincia
	Isla (en archipiélagos balear y canario)
Gozan de la condición de entidades locales	Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con la Ley 7/1985 y los Estatutos de Autonomía
	Áreas Metropolitanas
	Mancomunidades de Municipios

Aunque estas son las entidades locales normalmente existentes, existen **peculiaridades**. Por ejemplo, en **Castilla y León** y en **Castilla-La Mancha**, existen otras entidades que son reconocidas en el artículo 37 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, que establece que las Entidades conocidas con las denominaciones de Mancomunidades o Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra, o de Ciudad y Tierra, Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de Pastos, Leñas, Aguas, y otras análogas, continúan rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales y, sin perjuicio de la autonomía de que disfrutaban, deberán ajustar su régimen económico a lo prescrito en la legislación de régimen local sobre formación de presupuestos y rendición de cuentas, liquidaciones, inventarios y balances. El artículo 29 de la *Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha* reconoce su existencia. La mayoría de estas entidades, de origen medieval, se encuentran, no obstante, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La *Ley Orgánica 6/2006, de 29 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, define a la Veguería como el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y tiene personalidad jurídica propia.

3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La legislación aplicable en esta materia es muy diversa ya que, además de normas de carácter internacional, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas disponen de títulos competenciales. No obstante, es importante recordar que **cualquier legislación en la materia debe respetar el principio de autonomía local**. Es por ello, por lo que el artículo 2 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, establece que la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Con referencia a la Administración Local en la Constitución, hemos de decir que la clave del arco de la Constitución, y desde luego del Título VIII, sobre la Organización territorial del Estado, fueron las Comunidades Autónomas y, así, la Administración Local quedó un tanto apagada. La materia de la Administración Local resultó en extremo simplificada y, en suma, insuficiente, pues:

- a) No se prevé expresamente en la Constitución una Ley de Régimen Local, y menos se le concede el rango de ley orgánica, como había sido propuesto por algún parlamentario en su día.
- b) No se dice con claridad a quién corresponde la competencia para promulgar la Ley de Régimen Local: Estado o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que el artículo 149.1.18 reconozca al Estado la competencia exclusiva para definir las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
- c) No se reconoce una esfera de competencias propias especificadas a municipios y provincias.
- d) No se establece un enlace entre la Administración Local y la de las Comunidades Autónomas, por una parte, y la del Estado, por otra. Una de las más graves objeciones que cabe formular al tratamiento de la Administración Local en la Constitución consiste en la falta de una articulación clara con el Estado y con las Comunidades Autónomas.
- e) Existe el claro riesgo para las entidades locales territoriales de caer en un centralismo regional no deseable.

Se ha venido indicando por ello, que la autonomía local carece de una garantía constitucional precisa. Ahora bien, lo que sí debemos destacar es que, en todo caso, nuestro ordenamiento constitucional consagra tres principios fundamentales en relación con la Administración Local:

1. La autonomía de las entidades locales y personalidad jurídica para la gestión de sus intereses.
2. El carácter representativo y democrático de los órganos de gobierno de las corporaciones
3. La suficiencia de las Haciendas Locales

El artículo 137 de la Constitución establece que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan” y precisa de forma inequívoca que “todas

estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Esta solemne declaración de autonomía se reitera en otros preceptos del texto constitucional. En efecto, el artículo 140 de la Constitución “garantiza la autonomía de los municipios” estableciendo, además, que los mismos “gozarán de personalidad jurídica plena”. Con sentido y alcance muy similares, el artículo 141 configura la provincia como una entidad local con personalidad jurídica propia y se atribuye su gobierno y administración autónoma a las Diputaciones, aunque sin olvidar esa otra característica de la provincia, la de división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

En tales preceptos constitucionales aparecen nítidamente perfilados los dos rasgos propios que configuran una auténtica descentralización: la existencia de intereses peculiares o específicos de los entes locales y la gestión de tales intereses por órganos independientes y con personalidad jurídica propia. De esta suerte, que plenamente reconocida en nuestro ordenamiento constitucional la autonomía municipal.

Ahora bien, el artículo 137 de la Constitución delimita el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la “gestión de sus respectivos intereses”. Por tal razón es indispensable dotar a los entes locales de todas las competencias necesarias para satisfacer los intereses generales de la nación, por lo que es incuestionable la posición de superioridad del Estado, como ha mantenido nuestro Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones.

Por último, la Constitución establece en su artículo 142 que “las Haciendas Locales deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas”, y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en otros del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Este trascendental principio de suficiencia financiera debe constituir la auténtica garantía para la existencia de una efectiva autonomía local.

Al margen de la regulación otorgada por el Título VIII a la Administración Local, el Título de referencia analiza entre sus principios generales características de las Administraciones Públicas territoriales que igualmente deben ser tenidas en cuenta con el fin de ofrecer una amplia visión de los principios constitucionales reguladores de la Administración Local en nuestra Constitución, tales como el principio de solidaridad recogido en el artículo 138, la igualdad de derechos y obligaciones y libertad de circulación del artículo 139.

Además de estos principios constitucionales específicos de la Administración Local, pueden apuntarse aquellos que son comunes para todas las Administraciones Públicas, recogidos en el Título IV de la Constitución, como el artículo 103 que señala que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” y el artículo 106 que indica que “corresponde a los Tribunales el control de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican”

Finalmente, la Constitución también ha previsto la aparición de otros entes locales territoriales, diferentes al municipio, la provincia y la isla, fundamentalmente aquellos que surjan por la agrupación de los primeros, y que deberán ser reconocidos e instituidos por las Comunidades Autónomas en previsión de sus Estatutos conforme a lo establecido en el artículo 148.1.2 y 3 “se podrán crear agrupaciones de municipios diferente a la provincia”.

Con respecto a los Estatutos de Autonomía, citar que en sus textos iniciales apenas prestaban atención a las entidades locales. Solo para fines competenciales se mencionaba expresamente la materia “régimen local” atribuida de forma exclusiva o compartida a las distintas Comunidades Autónomas o bien, la regulación era una simple reiteración de lo ordenado por la Constitución.

No obstante, en la actualidad, la autonomía municipal se garantiza frente a la Ley no solo por la Constitución sino también por los Estatutos de Autonomía.

No podemos terminar sin reseñar que las entidades locales también dictan su propia legislación, siempre de carácter reglamentario y en el marco de la legislación estatal y autonómica. Bandos, ordenanzas y Reglamentos son los tipos de disposiciones normativas habitualmente utilizadas por estas Administraciones para establecer sus correspondientes normas jurídicas.

TEMA DE PRUEBA - CEAPRO®

4. LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL

La materia del régimen local se rige en primer lugar, como ya dijimos, por la Constitución española (especialmente sus artículos 137, 140, 141, y 142) tras lo cual habrá que estar a lo dispuesto en la legislación básica estatal, y finalmente, será preciso acudir a la normativa autonómica que se haya dictado al respecto.

La legislación básica estatal en este punto viene conformada fundamentalmente por la citada *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, que se estructura en 141 artículos (realmente alguno más, pues ha sido incorporado algún precepto “bis” e incluso “ter”) repartidos a lo largo de 11 Títulos, así como 16 disposiciones adicionales, 1 derogatoria, 10 transitorias, y 5 finales, además de un inicial preámbulo que contiene una completa referencia histórica.

La LBRL ha sido reformada en diversas ocasiones, la más importante mediante la *Ley 11/1999, de 21 de abril*, como uno de los pilares sobre los que vino a asentarse el célebre *Pacto Local*, y se llevó una importante reordenación competencial entre los órganos municipales; y mediante la *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local*, que incorporó un régimen singular para los grandes municipios.

Sin embargo, de la mano de los Programas de Estabilidad 2012-2015 que proponían una mejora y eficiencia en la prestación de servicios públicos esenciales y modernización y racionalización de las Administraciones Públicas, se propusieron una serie de medidas. Fruto de todo ello, fue la reforma operada por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, que reformó ampliamente la LBRL y que señalaba como objetivos básicos el de clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades con otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración, una competencia”, la racionalización de la estructura organizativa local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad, sostenibilidad financiera, la garantía de un control financiero y presupuestario más riguroso, y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, si bien algunos aspectos de la misma han sido declarados inconstitucionales.

No solo la LBRL viene a conformar la legislación básica estatal en material de régimen local, también regulan esta materia la Carta Funcional de Autonomía Local, la *Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales* y el *Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local*, aprobado por el *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril*.

5. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

5.1. REGULACIÓN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

El artículo 59 de la *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, se dedica a la organización territorial de Andalucía. Establece el citado artículo que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141, la **competencia exclusiva sobre organización territorial**, que incluye en todo caso:

- a) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Andalucía.
- b) La creación, la supresión y la alteración de los términos de los entes locales y las comarcas que puedan constituirse, así como denominación y símbolos.

El artículo 89 se dedica a la estructura territorial y en él se declara que **Andalucía se organiza territorialmente en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley**. Por tanto, la regulación estatutaria establece:

- Entes locales necesarios: Son el **municipio** y la **provincia**. No están situados en un plano de igualdad, ya que sólo el municipio es calificado como Entidad local “básica”.
- Entes locales de existencia potestativa: son una tipología en principio indeterminada, ya que, junto a las **comarcas, áreas metropolitanas y comunidades**, nos encontramos también “**otras agrupaciones**”.

El artículo 90 establece los **principios de la organización territorial**, que son los de **autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional**.

5.2. REGULACIÓN EN LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL

Por otro lado, el artículo 1 de la *Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía*, establece la organización territorial de Andalucía. Afirma que **los municipios y provincias, en su relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, integran un único nivel de gobierno**.

El **municipio** es la entidad territorial básica de Andalucía, instancia de representación política y cauce inmediato de participación en los asuntos públicos.

La **provincia** es una **entidad local, determinada por la agrupación de municipios, cuya principal función de conformidad con los mismos, es garantizar el ejercicio de las competencias municipales y facilitar la articulación de las relaciones de los municipios entre sí y con la Comunidad Autónoma**.

Por ley, o de acuerdo con la Ley 5/2010, podrán crearse **otras entidades locales complementarias**, que **no alterarán en ningún caso la estructura territorial de Andalucía y estarán dirigidas a favorecer el ejercicio de las competencias municipales y provinciales**.

Otras entidades de la organización territorial de Andalucía son las comarcas y las áreas metropolitanas:

Comarcas. El artículo 97 del Estatuto de Autonomía dispone que *la comarca se configura como la agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines.*

Por ley del Parlamento de Andalucía podrá regularse la creación de comarcas, que establecerá, también, sus competencias. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno.

Las Comarcas tienen una **gran tradición histórica** en España. La estructura territorial del Antiguo Régimen fue esencialmente comarcal, aunque esta estructura desapareció con el uniformismo centralizador del constitucionalismo liberal.

El artículo 42.1 de la Ley de Bases del Régimen Local establece que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia y demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. En este caso la voluntad de creación no es municipal, sino de las Comunidades Autónomas que las pueden crear por razones de eficacia en la prestación de los servicios.

Las comarcas son, por tanto, un **supuesto de agrupación** y no de asociación de municipios.

Áreas metropolitanas. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

Las áreas metropolitanas son **entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.**

La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los **órganos de gobierno y administración**, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área; el **régimen económico y de funcionamiento**, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como **los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.**

Por su parte, el artículo 94 del Estatuto de Autonomía determina que una ley regulará las funciones de las áreas metropolitanas.

Están ante un **supuesto de agrupación** de municipios. El principio de diferenciación, recogido en el artículo 98.2 del Estatuto de Autonomía (la ley de régimen local tendrá en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales), debe proporcionar la flexibilidad necesaria para que este tipo de agrupación no quede limitada por la ley. Este debe ser, igualmente, el criterio que fundamente el reparto del contenido regulador entre esta ley y la ley posterior que decida crear áreas metropolitanas.



Bibliografía

- Capítulos I y II del Título VIII de la Constitución Española de 1978.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

TEMA DE PRUEBA - CEAPRO®