

TEMA 8

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS, CONCURRENTES. COMPETENCIAS DE DESARROLLO Y EJECUCIÓN. LA AUTONOMÍA LOCAL: DIPUTACIONES Y AYUNTAMIENTOS. LA FACULTAD DE REVOCACIÓN DE COMPETENCIAS O MATERIAS TRANSFERIDAS.

1. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

A partir de la Constitución Española se produce una reordenación de las competencias administrativas de las diferentes Administraciones, debido a la creación de una estructura administrativa inexistente, la Administración autonómica.

Ello conllevará que la estructura centralista vigente hasta ese momento, que suponía la existencia de dos Administraciones, la del Estado y la local, integrada por Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, se vea completada con la Administración autonómica, y en consecuencia, sea necesario que se fije su ámbito competencial, asumiendo funciones de las dos Administraciones ya existentes.

Con carácter general las competencias administrativas de las diferentes Administraciones se contemplan respecto del Estado y Comunidades Autónomas en el Capítulo III del Título VIII de la Constitución, y respecto de la Administración local el Capítulo II del Título VIII reconoce la denominada «autonomía local» en sus artículos 140 y 141, que es objeto de desarrollo en su legislación específica, la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril y en el Texto refundido de las disposiciones en materia de Régimen Local, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

2. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se regula en los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución Española.

Siguiendo al profesor Álvarez Conde, nuestra Constitución no alude al concepto de competencia sino tan solo al de materia. Para este autor una nota esencial de la noción de competencia es su especificidad, es decir, que ha de tratarse de una atribución concreta de potestades o funciones en relación con una determinada materia, y cuando este carácter de especificidad falta no puede hablarse de verdadera competencia sino solo de capacidad o legitimación para actuar en un determinado ámbito.

Por ello nuestra Constitución unas veces se refiere a competencia y otras a materia, y el artículo 148.1 contiene una lista de materias, no de competencias y el 149 tanto materias como competencias. Según Álvarez Conde la materia puede estar o no atribuida en bloque, pero el hecho de que se comparta la materia no quiere decir que lo esté la competencia; puede haber materias que estén compartidas, pero que cada Administración tengan competencias exclusivas sobre la misma.

El reparto competencial entre ambas Administraciones se contempla en el artículo 148 para las Comunidades Autónomas y en el 149 para el Estado, debiendo tener en cuenta lo indicado en el artículo 149.3 de la Constitución, que agrupa en un mismo párrafo tres cuestiones diferentes:

1. Se establece que las materias no asumidas expresamente por el Estado sean asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía.
2. Se fija una competencia residual, por la que el Estado tiene competencias respecto de las materias no asumidas por las Comunidades Autónomas.
3. Fija la prevalencia del Derecho estatal al indicar: «... cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas. El Derecho estatal será en todo caso supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas».

A) Competencias exclusivas.

Por lo que respecta al concepto de competencias exclusivas ha sido objeto de diversas interpretaciones doctrinales, ya que para autores como Álvarez Conde una competencia es exclusiva cuando una determinada materia le corresponde a una Administración en su totalidad, teniendo competencia en la legislación y en la ejecución, y también cuando a cada Administración se le otorga una competencia exclusiva ya sea en legislación o en ejecución aunque se trate de una misma materia. Así, siguiendo a este mismo autor, una competencia deja de ser exclusiva no cuando se comparte una misma materia, sino cuando se comparten potestades de una misma calidad, ya sean legislativas, ya sean ejecutivas.

Para otros autores, como por ejemplo García de Enterría, las competencias exclusivas implican exclusión, así no se pueden clasificar como exclusivas cuando lo que se comparte es la materia, por lo tanto, el hecho de que se comparta la legislación y la ejecución en una materia la convierte en una competencia concurrente o compartida, pero deja de ser exclusiva.

Dentro de las competencias exclusivas estatales se ha distinguido entre competencias exclusivas absolutas y relativas, siendo las primeras las que por corresponder a la propia esencia del Estado no pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas ni por la vía extraestatutaria. Las relativas son las que se atribuyen con carácter exclusivo al Estado, pero son susceptibles de algún tipo de participación por vía estatutaria o extraestatutaria por las Comunidades Autónomas, ya que ello no conllevaría atentar contra la esencia estatal.

B) Competencias concurrentes.

Por lo que se refiere a las competencias concurrentes, se pueden entender aquellas en las que la legislación básica corresponde al Estado y el desarrollo legislativo y la ejecución le corresponde a la Comunidad Autónoma. La clave de la concurrencia se encontraría en la existencia de una doble competencia legislativa, según la cual el Estado fijaría la legislación común para todas las Comunidades autónomas, y estas proceden a su desarrollo normativo y la ejecutan.

También se han considerado competencias concurrentes en aquellos casos en los que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencias equivalentes en la misma materia, como así lo ha indicado el Tribunal Constitucional al referirse a la cultura, interpretando el artículo 149.2 de la Constitución que indica: «Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio a la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo en ellas».

C) Competencias compartidas.

Competencias compartidas serían las que le corresponde al Estado la legislación y la ejecución a la Comunidad Autónoma, que para Álvarez Conde serían competencias exclusivas, ya que si bien se comparte la materia no la competencia que es atribuida de forma exclusiva a cada Administración. La mayoría de los autores denominan compartida cuando en una misma materia se dan competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

También se consideran competencias compartidas cuando las competencias de las Comunidades Autónomas dependen de lo que indique una ley estatal, porque así lo determina la Constitución o los propios Estatutos de Autonomía. Esta técnica no se puede confundir con la legislación básica para su desarrollo por la legislación de las Comunidades Autónomas, sino que nos encontramos con leyes estatales que delimitan el ámbito de compartición de las competencias. El Tribunal Constitucional ha confirmado esta forma de atribución de competencias, lo que conlleva que el legislador estatal puede delimitar las competencias que le corresponden a él y a las Comunidades Autónomas en una materia. Como por

El artículo 148.1 de la Constitución establece que “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 1.^a Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2.^a Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
- 3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4.^a Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 5.^a Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 6.^a Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- 7.^a La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- 8.^a Los montes y aprovechamientos forestales.
- 9.^a La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- 10.^a Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
- 11.^a La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
- 12.^a Ferias interiores.
- 13.^a El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- 14.^a La artesanía.
- 15.^a Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
- 16.^a Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

- 17.^a El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
- 18.^a Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- 19.^a Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
- 20.^a Asistencia social.
- 21.^a Sanidad e higiene.
- 22.^a La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Por su parte, el artículo 149.1 de la Constitución establece que El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

- 1.^a La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- 2.^a Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
- 3.^a Relaciones internacionales.
- 4.^a Defensa y Fuerzas Armadas.
- 5.^a Administración de Justicia.
- 6.^a Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
- 7.^a Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
- 8.^a Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respecto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.
- 9.^a Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
- 10.^a Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
- 11.^a Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
- 12.^a Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
- 13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- 14.^a Hacienda general y Deuda del Estado.
- 15.^a Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

- 16.^a Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
- 17.^a Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
- 18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
- 19.^a Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
- 20.^a Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
- 21.^a Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
- 22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
- 23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
- 24.^a Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
- 25.^a Bases de régimen minero y energético.
- 26.^a Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
- 27.^a Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.
- 28.^a Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.
- 29.^a Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30.^a Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31.^a Estadística para fines estatales.

32.^a Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

3. COMPETENCIAS DE DESARROLLO Y EJECUCIÓN

A) Competencias de desarrollo.

Como ya hemos señalado, la Constitución en ocasiones lo que reserva al Estado es la legislación básica sobre una materia (p. ej., Seguridad Social, régimen estatutario de los funcionarios públicos, medio ambiente, medios de comunicación etc.). En estos casos las comunidades autónomas podrían asumir competencias de desarrollo de legislación básica y de ejecución.

A este respecto señalar que el TC ha declarado reiteradamente que el término bases o normas básicas utilizado en numerosos puntos por el artículo 149.1 nada tiene que ver con las leyes de bases, sino que se trata de una técnica mediante la cual la regulación final es el resultado de la actividad normativa compartida del Estado, que regula lo básico, y de la comunidad autónoma, que desarrolla tal regulación básica.

Las bases constituyen un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia (STC 1/82)

Por «principios», «bases» y «directrices» hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando, aun definiéndose estas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas (STC 25/83).

Asimismo señalar que el TC ha declarado que la regulación básica, no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la comunidad autónoma.

Asimismo señalar que el TC ha declarado que las bases no tiene que estar necesariamente recogidas en leyes, sino que, como concepto material, pueden hallarse también en normas reglamentarias y actos de ejecución del Estado (STC 31/2010).

B) Competencias de ejecución.

El concepto de ejecución, al que el artículo 149.1 recurre con frecuencia, ha sido objeto de una menor atención jurisprudencial. Nuestro intérprete supremo de la Constitución se ha preocupado de él, básicamente, con ocasión de la definición del concepto de «legislación».

En cualquier caso, del tribunal no ha llegado a precisar con exactitud un significado único de este concepto, lo que, por otro lado, se entiende perfectamente si se tiene en cuenta la pluralidad

de significaciones que la noción presenta en la Constitución y, sobre todo, en los Estatutos de Autonomía.

El TC, en su Sentencia 1/1982, de 28 de enero, refiriéndose al empleo del término ejecución señala que no es un término unívoco, reflexión que conecta con el diferente contenido de las competencias de ejecución según se trate de materias respecto de las cuales la comunidad autónoma disponga o no de la competencia exclusiva. Dicho de otro modo, las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas difieren en función de que consistan en ejecutar la legislación del Estado o la legislación comunitaria.

El alcance del concepto ejecución ha sido precisado por la doctrina constitucional, acerca de las bases o de la legislación estatal.

El perfil difuso del concepto ejecución se acentúa más si cabe si se tiene en cuenta que, en ocasiones, no resulta nada fácil proceder a distinguir las funciones de naturaleza normativa de las ejecutivas. Muy significativa de esta dificultad es la doctrina que tuvo que enfrentar para resolver sendos conflictos de competencia en torno la distribución competencial en materia de aditivos (SSTC 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo).

El tribunal falló en el sentido de que es competencia estatal la elaboración de las listas positivas y la fijación de una lista negativa y abierta de elementos, ingredientes o productos prohibidos en cuanto nocivos o peligrosos para la salud; esta atribución a la competencia estatal se asentó en que ello es básico en materia de sanidad y, en cuanto tal, competencia del Estado.

Se puede afirmar que la ejecución autonómica, esto es, la ejecución en cuanto competencia de las comunidades autónomas, presenta un limitado alcance que parece circunscribirse (en los supuestos de legislación estatal) a la potestad de dictar reglamentos meramente organizativos, así como a la simple actividad administrativa que encierra dentro de sí, desde luego, por ejemplo la potestad sancionadora (STC 102/1985, de 4 de octubre).

Cuando la reserva a favor del Estado se refiere únicamente a la legislación general sobre una materia, las comunidades autónomas, mediante sus Estatutos podrán asumir competencias ejecutivas sobre la misma (ej. legislación sobre propiedad intelectual e industrial o sobre pesos y medidas).

A este respecto señalar, que el TC ha declarado reiteradamente que cuando la comunidad autónoma tenga únicamente competencias ejecutivas sobre una materia, dicha competencia ejecutiva no incluye la potestad reglamentaria de desarrollo de la legislación estatal. En este caso la comunidad autónoma únicamente podrá dictar reglamentos referentes a la organización interna de los medios autonómicos para ejecutar dicha competencia. O dicho de otro modo, cuando el artículo 149 reserva al Estado la legislación general de una materia, dicha reserva comprende tanto la potestad legislativa como la potestad reglamentaria (STC 31/2010).

El artículo 149 de la Constitución se refiere a los conceptos de legislación y ejecución. Así cuando se habla de legislación, lo que el Estado se reserva es la competencia de realizar normas con rango de ley, como por ejemplo en el apartado 7 del artículo 149.1 al referirse a la legislación laboral, y por lo tanto las comunidades autónomas pueden asumir competencias distintas a la legislativa. De aquí la necesidad de determinar el contenido del término, ya que ello implicará la determinación de las competencias autonómicas. La doctrina constitucional entiende el término legislación con carácter material, no formal, y en consecuencia comprende no solo normas con rango de ley, sino también reglamentos ejecutivos que desarrollen las normas legales.

Por lo que respecta al término ejecución, supone la existencia de una organización administrativa para llevar a cabo la realización de lo dispuesto en la legislación, entendiendo que dentro de dicho concepto quedarían incluidos los reglamentos de organización y la propia actividad administrativa.

4. LA AUTONOMÍA LOCAL: DIPUTACIONES Y AYUNTAMIENTOS

El artículo 137 de la Constitución establece 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 artículo 140 de la Constitución establece 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 del concejo abierto”

I. EL MUNICIPIO

Concept

La definición que ofrece el legislador español se contiene en los artículos 1 y 11.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), señalando que «los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades» y «el municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines».

Elementos

En cuanto a los elementos del municipio, según el artículo 11.2 de la LRBRL son tres: el territorio o término municipal (fijo-aunque puede sufrir alteraciones-, determinado y dentro de una misma provincia), la población (la población municipal se constituye así por el conjunto de personas inscritas en el padrón municipal. Los inscritos son los vecinos del municipio, condición esta última que se adquiere en el momento de la inscripción en el padrón) y la organización,

Organización

En el cual encontramos 2 posibilidades:

- Que se trate de un municipio de régimen común, en cuyo caso habrá de estarse a lo dispuesto en los artículos 20 y siguientes de la LRBRL.
 - a) El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los Ayuntamientos.
 - b) La Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.
 - c) En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no

prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los Concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno.

- d) La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones existe en los municipios señalados en el Título X, y en aquellos otros en que el Pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros, o así lo disponga su reglamento orgánico.
- e) La Comisión Especial de Cuentas existe en todos los municipios.
 - Que se trate de un municipio de gran población, rigiéndose entonces por las previsiones del Título X de la LRBRL y en su defecto por los artículos 20 y siguientes de la misma.

Son:

- a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a 175.000 habitantes.
- c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.
- d) A los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Competencias

El artículo 25.1 LRBRL señala que “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”

II. RÉGIMEN DE CONCEJO ABIERTO

Artículo 29 LRBRL establece que

1. Funcionan en Concejo Abierto:
 - a) Los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración.
 - b) Aquellos otros en los que, por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.
2. La constitución en concejo abierto de los municipios a que se refiere el apartado b) del número anterior, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.
3. En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

4. No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto.

III. LA PROVINCIA

El artículo 141 de la Constitución establece que:

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

Organización

La organización provincial responde a las siguientes reglas, según el artículo 32 de la LRBRL:

1. El Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno existen en todas las Diputaciones.
2. Asimismo, existirán en todas las Diputaciones órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Presidente, la Junta de Gobierno y los Diputados que ostenten delegaciones, siempre que la respectiva legislación autonómica no prevea una forma organizativa distinta en este ámbito y sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno.

Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de Diputados pertenecientes a los mismos, en proporción al número de Diputados que tengan en el Pleno.

3. El resto de los órganos complementarios de los anteriores se establece y regula por las propias Diputaciones. No obstante las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización provincial complementaria de la prevista en este texto legal.

Competencias

El artículo 36 de la LRBRL establece como competencias propias provinciales las que les atribuyen, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, tras el reforzamiento operado por la LRSAL:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

- b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención, etc.

Regímenes especiales provinciales

Es en el Capítulo III del Título III de la LRBRL donde, en sus artículos 39 a 41, se analizan de forma genérica los distintos regímenes especiales de incidencia en la provincia. Son los de los territorios históricos del País Vasco, Cataluña, las Comunidades Autónomas uniprovinciales y Navarra.

Las islas: los Consejos y Cabildos insulares

Los Cabildos y las Mancomunidades son órganos propios del archipiélago canario y los Consejos de la comunidad balear. La Constitución Española establece en el artículo 141.4 que en los archipiélagos, las islas tendrán su Administración propia en forma de Cabildos o Consejos, además de la existencia de la provincia como entidad local.

5. LA FACULTAD DE REVOCACIÓN DE COMPETENCIAS O MATERIAS TRANS- FERIDAS

Siguiendo a Entrena Cuesta, el concepto de autogobierno se caracteriza por el principio de no interferencia de la Administración del Estado en la actuación de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que en diversas normas se contemplen facultades del Estado para el control de las Comunidades Autónomas. Para este autor existen tres clases de controles:

A) Controles normales.

Un primer control se contempla en el apartado a) del artículo 153 de la Constitución, al indicar que el control de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá por el Tribunal Constitucional respecto de las disposiciones normativas con rango de ley, forma de control que se refleja también en el artículo 161.1 a) de la Constitución cuando se indica el contenido del recurso de inconstitucionalidad. De acuerdo con el artículo 162.1 a) el Gobierno está legitimado para su interposición.

2.º Asimismo el Gobierno podrá iniciar un conflicto de competencias si entiende que una norma o un acto de una Comunidad Autónoma es contrario a las competencias establecidas en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía. Ello se regula en los artículos 59 a 75 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, que aprueba la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

3.º El artículo 161.2 de la Constitución prevé la posibilidad de que el Gobierno impugne ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, produciendo la impugnación la suspensión de la disposición o resolución recurrida, debiendo el Tribunal, en su caso, ratificarla o levantarla en el plazo de 5 meses, salvo que se haya dictado sentencia con anterioridad. De acuerdo con lo establecido en los artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, este procedimiento de control es para la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones administrativas emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas.

4.º Debemos referirnos al proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) que como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, dio lugar a la Ley (ordinaria) 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que contiene una serie de facultades del Gobierno en materia de información y vigilancia.

Su artículo 2.º prevé que el Gobierno y las Cortes Generales pueden recabar de las Comunidades Autónomas la información que precisen sobre la actividad realizada en el ejercicio de sus competencias, y dicha información podrá ser utilizada por todas las Comunidades. Precepto que fue declarado constitucional por la Sentencia 76/1983 ya que supone una consecuencia del principio general de colaboración entre el Estado y las Comunidades.

El artículo 3.º fija la labor de vigilancia del Gobierno, velando por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable, pudiendo formular requerimientos para subsanar las deficiencias advertidas, indicando la Sentencia 76/1983 que la facultad de requerir no puede considerarse atribuida al Gobierno únicamente en los supuestos del artículo 155.1 de la Constitución, ya que este requerimiento puede ser un trámite previo cuando el Gobierno tenga capacidad para acudir a cualquier órgano jurisdiccional.

B) Controles especiales.

El artículo 150.1 de la Constitución regula las leyes marco que hemos estudiado en un epígrafe anterior, y este precepto posibilita que esta ley pueda establecer la modalidad de control de las Cortes Generales, que no del Gobierno. El artículo 153 del Reglamento del Congreso de los Diputados nos indica que los efectos jurídicos del control serán los previstos en la ley marco.

El artículo 150.2 de la Constitución establece: “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”

Como indica García de Enterría, la esencia de estas leyes es que tanto el otorgamiento como la revocación de competencias está en la disponibilidad unilateral del Estado, ya que a él le corresponde la competencia. Así la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, indica que la Constitución no solo reserva a los Estatutos de Autonomía la delimitación de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que se comparte la función delimitadora con este tipo de leyes.

A los efectos de determinar el control es importante la diferencia entre los términos transferencia y delegación. Así, para la doctrina mayoritaria, la delegación supone una técnica de descentralización, como indica Óscar Alzaga de simple cesión de atribuciones concretas, o, si se quiere, de ejercicio de la competencia, pero conservando el Estado la titularidad. Quien delega la competencia lo puede realizar de forma temporal o permanente, pero en todo caso, y como titular de la misma, siempre conserva su condición de centro de imputación de los actos realizados por el delegado, y puede en cualquier momento limitarla o revocarla.

La transferencia conlleva la atribución de una determinada competencia del Estado en favor de una Comunidad Autónoma, siendo realizada directamente por la ley orgánica, y necesitando de otra norma posterior para revocarla.

También se establecen diferencias doctrinales respecto del control por parte del Gobierno, y que según el artículo 150.2 debe establecerse en la propia ley orgánica sin especificar en qué consiste este, ya que se entiende que en el supuesto de transferencia, al ser un concepto más amplio que el de delegación, impide el control por parte del Gobierno, mientras que en la delegación sí que puede darse, y por ello el artículo 153 letra b) se refiere al control del Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, pero solo en las materias que han sido objeto de delegación. Como indica Álvarez Conde en las diferentes leyes de transferencia o delegación se ha posibilitado el control del Gobierno sin distinción, siendo el Gobierno el que puede

suspender las facultades delegadas o transferidas, dando cuenta a las Cortes Generales para que levante o ratifique la suspensión.

Este tipo de leyes se han realizado para transferir competencias con carácter global, como ocurrió la primera vez que se utilizó esta técnica para transferir a las Comunidades autónomas de Valencia y Canarias competencias que se habían incluido de forma indebida en sus Estatutos de Autonomía. También en el supuesto de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, para la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143, y que conllevó la modificación de sus Estatutos de Autonomía para incluir estas competencias en las propias de las Comunidades Autónomas.

C) Controles excepcionales.

Un supuesto distinto es el previsto por el Tribunal Constitucional relativo a la posibilidad de que el Estado pueda desarrollar acciones ejecutivas en materias de competencias autonómicas, con carácter provisional en caso de seguridad pública, aun sin haber declarado el estado de alarma, excepción o sitio, debiendo adoptar las decisiones de forma proporcional y finalizar su acción ejecutiva tan pronto como se levanten las circunstancias anómalas para la Comunidad Autónoma afectada (Sentencia del Tribunal Constitucional 33/1982, de 6 de junio).

Otra mecanismo para incidir sobre las competencias autonómicas sería a través del artículo 155 de la Constitución que establece que si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución y las leyes le imponen, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad y, en el caso de no ser atendido, podrá adoptar las medidas necesarias para obligarla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado.