

TEMA 40

EL RÉGIMEN LOCAL VALENCIANO: PRINCIPIOS REGULADORES. LA LEY 8/2010 DE RÉGIMEN LOCAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA: LOS MUNICIPIOS, LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES, LAS COMARCAS, LAS AREAS METROPOLITANAS Y LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS.

1. INTRODUCCIÓN

2. PRINCIPIOS REGULADORES

- 2.1. AUTONOMÍA
- 2.2. COORDINACIÓN
- 2.3. COOPERACIÓN
- 2.4. COLABORACIÓN

3. LOS MUNICIPIOS

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES Y REGULACIÓN ESTATUTARIA

3.2. EL TÉRMINO MUNICIPAL

- 3.2.1. Definición
- 3.2.2. Deslinde de términos municipales
- 3.2.3. Creación y supresión de municipios

3.3. DENOMINACIÓN, CAPITALIDAD Y SÍMBOLOS

3.4. LA POBLACIÓN

- 3.4.1. Delimitación de la población municipal
- 3.4.2. El padrón municipal
- 3.4.3. Derechos y deberes de los vecinos

3.5. ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

- 3.5.1. El Gobierno y la Administración municipal
- 3.5.2. El Reglamento Orgánico Municipal
- 3.5.3. El Defensor o Defensora de los Vecinos
- 3.5.4. La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones
- 3.5.5. El Consejo Territorial de Participación
- 3.5.6. Las Comisiones Municipales
- 3.5.7. El Consejo Social del Municipio

3.6. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

- 3.6.1. Consideraciones generales
- 3.6.2. Competencias de los municipios
- 3.6.3. Servicios mínimos obligatorios

3.7. LOS RÉGIMENES ESPECIALES

4. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

4.1. CONSIDERACIONES GENERALES Y REGULACIÓN ESTATUTARIA

4.2. CONCEPTO Y FINES DE LA PROVINCIA

4.2.1. Concepto

4.2.2. Fines de la provincia

4.3. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA PROVINCIA

4.4. COMPETENCIAS PROVINCIALES

4.5. COORDINACIÓN DE LA GENERALITAT CON LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

5. LAS COMARCAS

5.1. CONSIDERACIONES GENERALES Y REGULACIÓN ESTATUTARIA

5.2. REGULACIÓN EN LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL DE LA COMUNIDAD

6. LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

6.1. CONCEPTO Y REGULACIÓN

6.2. COMPETENCIAS

6.2.1. Competencias propias

6.2.2. Competencias delegadas

6.3. CREACIÓN, MODIFICACIÓN Y SUPRESIÓN

6.4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

7. LAS ÁREAS METROPOLITANAS

7.1. CONSIDERACIONES GENERALES Y REGULACIÓN ESTATUTARIA

7.2. REGULACIÓN EN LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL DE LA COMUNIDAD

8. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

1. INTRODUCCIÓN

El Título VIII del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se rubrica «*Administración Local*» (artículos 63 a 66) y su tratamiento responde a los mismos criterios reguladores de las autonomías territoriales en el texto constitucional. Con la reforma del EACV de 2006 los cambios introducidos en la administración local valenciana, que no son de gran calado, pueden sintetizarse como sigue:

- a) Creación de órganos o institutos de cooperación entre la administración local y la Generalitat con la mención explícita de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.
- b) Compromiso estatutario de elaborar una ley para la descentralización en los entes locales y la creación de un fondo autonómico de cooperación municipal.
- c) Se aumenta a dos tercios la mayoría requerida para aprobar la ley de comarcalización.

Sin embargo, el nuevo texto estatutario no recoge la posibilidad de que los Ayuntamientos valencianos puedan presentar iniciativas legislativas en las Cortes, tal como había demandado el Presidente de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, Miguel Ortiz, en su comparecencia ante la Comisión redactora del Estatuto, en consonancia con lo ya establecido en otras Comunidades Autónomas (Asturias, Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia y Navarra).

Pues bien, las previsiones estatutarias contenidas en el artículo 64.1 de elaboración de una nueva norma de régimen local específica de la Comunidad Valenciana se llevaron a cabo tras la aprobación de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (LRLCV).

Esta Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana cumple con el citado mandato estatutario y configura un modelo de administración local basado en una serie de principios recogidos en dicha norma, en la Constitución Española de 1978 y en la Carta Europea de la Autonomía Local de manera que el principio de autonomía, consagrado en el artículo 137 de la Constitución y en el 63 del EACV constituye el eje en torno al cual se configura el régimen local valenciano.

2. PRINCIPIOS REGULADORES

En relación a los principios que deben regir la vida de los entes locales, el nuevo Estatuto de Autonomía de 2006 configuró una cierta ampliación de los mismos, pues, junto con los principios de autonomía para la gestión de sus asuntos propios, representatividad democrática, delegación, coordinación y eficacia que establecía el anterior estatuto, en el actual texto estatutario se añaden los principios de cooperación y colaboración, subsidiariedad, diferenciación, descentralización, suficiencia económica y de gestión y el de participación.

2.1. Autonomía

La autonomía local se define en la Carta Europea de Autonomía Local como *«el derecho y capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Constitución y de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes»*.

El artículo 63.1 del EACV establece que *«las entidades locales comprendidas en el territorio de la Comunitat Valenciana administran con autonomía los asuntos propios, de acuerdo con la Constitución Española y este Estatuto»*.

Sin embargo, 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. Por tal razón, es preciso delimitar el concepto de autonomía, tal como lo hace la importante sentencia del Tribunal Constitucional, de 2 de febrero de 1981, al decir que *«ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites— y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste en donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo»*.

La autonomía, por tanto, en lo que respecta a los entes locales, se refiere al reconocimiento de 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 atribuía a tales entes en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, el ejercicio de las siguientes potestades:

- a) Potestad reglamentaria y de autoorganización.
- b) Potestad tributaria y financiera.
- c) Potestad de programación o planificación.
- d) Potestad expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) Presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos.
- f) Potestad de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) Potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como las prelación y preferencias reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma.

Esta autonomía es predicable no sólo de los municipios, provincias y territorios insulares, sino también de aquellos otros entes 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), ya que su ámbito de actuación no podrá limitar las competencias propias de tales entes, dependiendo de las leyes de las Comunidades Autónomas, la concreción de aquellas potestades que le puedan ser atribuidas.

Los criterios actualmente predominantes en la Europa Occidental sobre el régimen local suelen coincidir con lo anteriormente expuesto, así la Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, en octubre de 1981, consagra a las colectividades locales como uno de los principales fundamentos de un Estado democrático.

La Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana en su artículo 1 hace referencia al principio de autonomía señalando que *“la Comunitat Valenciana se organiza en municipios, comarcas y provincias a las que se garantiza la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*. Igualmente, el artículo 48.1 de esta norma se refiere al principio de autonomía en el ámbito provincial señalando que *“la provincia es una entidad local determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia, autonomía y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”*. Otras referencias al principio de autonomía en la citada ley se encuentra referido a las áreas metropolitanas (arts. 73.3 y 75.2), asociacionismo municipal en general (art. 88.4), impugnación por las entidades locales (art. 158), relaciones económico-financieras entre la Generalitat y las entidades locales (art. 198) y creación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana (art. 201).

2.2. Coordinación

El texto estatutario incluye los principios de coordinación, cooperación y colaboración como principios rectores de las relaciones interadministrativas, aunque no en términos de igualdad y lealtad entre los poderes del Estado: central, autonómico y local.

Así, el artículo 63.2 del EACV indica que *«las administraciones públicas locales de la Comunitat Valenciana se rigen en sus relaciones por los principios de coordinación, cooperación y colaboración»*.

La coordinación, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, supone *«la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias»*. Por otra parte, la STC de 21 de diciembre de 1989, al tratar de delimitar la idea de la coordinación y diferenciarla de la colaboración o cooperación interadministrativa, dice que *«la coordinación lleva siempre un cierto poder*

de dirección consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado».

En el ámbito local, el artículo 59 de la LBRL dice que «... *las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias*».

Por otra parte, el artículo 10.2 de la LBRL indica que «*procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas*».

Así, para que puedan ponerse en marcha los mecanismos de la coordinación, será preciso que en una determinada materia, sobre la cual las entidades provinciales ostenten competencias, se advierta un interés más allá del propio ámbito provincial, es decir, que la misma ostente un cierto interés general.

Al principio de coordinación entre la Generalitat y las Diputaciones provinciales también hace referencia el artículo 52 de la Ley 8/2010 de régimen local de la Comunitat Valenciana según el cual:

- “1. La Generalitat coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general para la Comunitat Valenciana. Por ley de Les Corts, aprobada por mayoría absoluta, que establecerán las formulas generales de coordinación y la relación de las funciones que han de ser coordinadas, fijándose, si es el caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su mas adecuada coordinación.*
- 2. A fin de institucionalizar las relaciones entre la Generalitat y las diputaciones provinciales de Alicante, Castellón y Valencia, analizar el estado de colaboración y coordinación de sus respectivos intereses y promover la cohesión territorial en la Comunitat Valenciana se celebrará con periodicidad anual una cumbre de cohesión territorial entre la Generalitat y las diputaciones provinciales”.*

Igualmente y en relación con las áreas metropolitanas el artículo 89.1 de la citada Ley 8/2010 dispone que “*la Generalitat determinará, mediante los instrumentos de planificación y coordinación territoriales previstos en la normativa vigente, las directrices y objetivos prioritarios que deberán ser atendidos por las entidades metropolitanas en su gestión*”.

2.3. Cooperación

La cooperación en el ámbito de la Administración local se configura en primer lugar como el derecho/deber de información recíproca que es obligatorio y que ha de ser interpretado y exigido en términos estrictos.

Así el artículo 55.c de la LBRL establece que «para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las *Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos*».

En el mismo sentido el artículo 56.1 de la misma norma dice que «*las Entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y forma que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Los Presidentes y, de forma inmediata, los Secretarios de las Corporaciones serán responsables del cumplimiento de este deber*». La STS de 28 de abril de 1997 subraya que se trata de «*copia de los actos y acuerdos*», no de «*certificación*», pudiéndose llegar igualmente a solicitar la exhibición de expedientes y emisión de informes para comprobar la efectiva aplicación de las legislaciones estatal y autonómica.

La cooperación se configura asimismo en forma de asistencia técnica de carácter obligatorio de la que normalmente son beneficiarias las Entidades locales.

Las demás fórmulas de cooperación son voluntarias, quedando remitida al legislador su configuración concreta, así, el artículo 57 de la LBRL establece que «*la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban*».

El EACV en su artículo 63.3 y 4 prevé la posibilidad de que la Generalitat y las Entidades Locales creen órganos de cooperación y coordinación y el fomento de la creación de figuras asociativas para mejorar la gestión de los intereses comunes y garantizar la eficacia en la prestación de servicios.

La Ley 8/2010 de régimen local de la Comunitat Valenciana por su parte hace referencia a este principio de cooperación especialmente en su artículo 48.2 al disponer que son fines propios y específicos de la provincia «*la cooperación al establecimiento de los servicios municipales obligatorios, para garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio de la provincia*». El artículo 151.1 por su parte dispone que «*la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias es el órgano deliberante y consultivo, de naturaleza paritaria, para hacer efectiva de forma institucional y estable la relación de cooperación entre la Generalitat y la representación de las entidades locales de la Comunitat Valenciana, adscrito a la conselleria con competencias en materia de administración local*».

2.4. Colaboración

El artículo 58.1 de la LBRL establece que *«las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial. Para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una comisión territorial de Administración local. Reglamentariamente, se establecerá la composición, organización y funcionamiento de la comisión»*.

Los órganos de colaboración a que se refiere dicho artículo pueden ser los previstos en las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas de carácter general o sectorial, de naturaleza deliberante o consultiva y de ámbito autonómico o provincial.

En el ámbito nacional la Comisión Nacional de Administración Local es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local. Otros órganos de colaboración son los convenios y los consorcios con entidades públicas de diferente orden para instalar o gestionar servicios de interés local.

3. EL MUNICIPIO

3.1. Consideraciones generales y regulación estatutaria

En primer lugar cabe señalar que en la Comunidad Valenciana existen un total de 542 municipios, 234 de los cuales tienen menos de 1000 habitantes, en tanto que existen 161 municipios de entre 1000 y 5000 habitantes.

Sólo cinco municipios (Valencia, Castellón, Alicante, Elche y Torrevieja) superan los 75.000 habitantes. Predominan, por tanto, los inframunicipios (menos de 1000 habitantes) y los pequeños municipios (menos de 5000 habitantes), que abarcan una extensa parcela del territorio total de la Comunidad Valenciana, sumando casi el 73% del total de entes municipales.

El artículo 64 del EACV se dedica a los Municipios y es del siguiente tenor literal:

«1. Los Municipios estarán regidos por Ayuntamientos de carácter representativo, elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, como establezca la Ley.

En el marco de la legislación básica del Estado, Les Corts aprobarán la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

2. Les Corts impulsarán la autonomía local, pudiendo delegar la ejecución de las funciones y competencias en aquellos Ayuntamientos y entes locales supramunicipales que, por sus medios, puedan asumirlas, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios.

La distribución de las responsabilidades administrativas entre las diversas administraciones locales ha de tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo que establece la Carta europea de la autonomía local y por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal.

Mediante ley de Les Corts se procederá a la descentralización en favor de los Ayuntamientos de aquellas competencias que sean susceptibles de ello, atendiendo a la capacidad de gestión de los mismos. Esta descentralización irá acompañada de los suficientes recursos económicos para que sea efectiva.

- 3. Para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, por Ley de Les Corts, se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal.*
- 4. Se creará una Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como órgano deliberante y consultivo para determinar las bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas instituciones.*

Dicha Comisión Mixta informará preceptivamente, en la tramitación por Les Corts, las iniciativas legislativas que afecten de manera específica a las entidades locales y en la tramitación de planes y normas reglamentarias de idéntico carácter».

El apartado 1 de este artículo hace referencia al carácter representativo y democrático de los ayuntamientos, y en su segunda parte prevé la aprobación de la Ley de Régimen Local Valenciana.

El apartado 2 de dicho artículo hace referencia a la delegación de la ejecución de competencias por parte de las Cortes Valencianas a los ayuntamientos y otras entidades locales que puedan asumirlas procediendo a la denominada segunda descentralización ya que si bien el esquema de organización política y administrativa del Estado Español responde hoy a una realidad fuertemente descentralizada, este proceso de transferencia de competencias desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas no ha tenido un reflejo equivalente en el siguiente escalón territorial: la Administración Local. Durante todos estos años los Entes Locales han visto prácticamente inalterada la configuración legal de su ámbito competencial, sin que se haya producido una continuación del proceso descentralizador a favor de estas Administraciones que son las más próximas a los ciudadanos.

En este sentido cabe hacer referencia al denominado Pacto Local, que nació como consecuencia de la urgencia y de la necesidad de las Corporaciones Locales de encontrar una salida a la situación de bloqueo que padecían, y que se ha configurado como uno de los instrumentos esenciales para avanzar en el proceso descentralizador del Estado español, con una amplia vocación de universalidad.