

Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària

Alfredo Galán Galán (coord.)
Juan Carlos Covilla Martínez
Tomàs Font i Llovet
Ricard Gracia Retortillo
Marc Vilalta Reixach



Nous governs locals:
regeneració política i
estabilitat pressupostària

Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària

Alfredo Galán Galán (coord.)

Juan Carlos Covilla Martínez

Tomàs Font i Llovet

Ricard Gracia Retortillo

Marc Vilalta Reixach



Generalitat de Catalunya
**Institut d'Estudis
de l'Autogovern**

Barcelona 2016

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Nous governs locals : regeneració política i estabilitat pressupostària. –
(Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 2)

Bibliografia

ISBN 9788439395379. – ISBN 9788439395386 (PDF). –

ISBN 9788439395393 (EPUB)

I. Galán Galán, Alfredo, editor literari II. Institut d'Estudis de l'Autogovern
(Catalunya) III. Col·lecció: Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 2

1. Administració local – Espanya 2. Organismes de l'administració pública –
Espanya – Reorganització 3. Pressupostos municipals – Dret i legislació –
Espanya 4. Autonomia municipal – Espanya

352/353(460)

336.14(460-2)

35.072.1(460)

La publicació d'aquest llibre no implica cap responsabilitat sobre el seu contingut
per part de l'IEA.

© 2016 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern
Palau Centelles. Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona
web: presidencia.gencat.cat/iea

Disseny: Addenda

ISBN: 978-84-393-9537-9 (paper)

978-84-393-9538-6 (pdf)

978-84-393-9539-3 (epub)

DL B 23812-2016

Producció: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Tipografia: Calendas plus



Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus
reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.

SUMARI

Introducció	11
--------------------	-----------

PRIMERA PART: ELS GOVERNS LOCALS I LA POLÍTICA

1. Els governs locals i la regeneració política: la reforma de les estructures i institucions locals	17
1.1. Reformes electorals i institucionals	17
1.2. Cap a un replantejament del nivell intermedi de govern local. Les províncies/vegueries i el fenomen metropolità	20
1.2.1. La diversificació de la província	20
1.2.2. Les àrees metropolitanes: evolució recent a Europa	23
1.2.3. El model vigent de governança metropolitana: l'Àrea Metropolitana de Barcelona com un "govern local metropolità"	28
1.2.3.1. El consens polític en la creació del nou model de governança metropolitana	29
1.2.3.2. Un model de governança més simplificat i amb una visió integral del fet metropolità	30
1.2.3.3. L'Àrea Metropolitana de Barcelona com una entitat local amb autonomia	31
1.2.3.4. Les competències metropolitanes: la coordinació d'un espai entre el regional i el municipal	32
1.2.3.5. L'organització politicoadministrativa: complexitat i elecció indirecta	34
1.2.3.6. El finançament metropolità: model mixt	36
1.2.4. Els reptes actuals i futurs de l'Àrea Metropolitana de Barcelona	36
1.2.4.1. L'Àrea Metropolitana de Barcelona davant la crisi econòmica	37
1.2.4.2. L'AMB davant les exigències de participació i democràcia	40
1.2.4.3. L'AMB davant el debat territorial a Espanya	43
1.3. Interiorització del govern local a les comunitats autònomes	44

1.3.1.	Les vies de la interiorització	45
1.3.2.	La jurisprudència constitucional	46
1.3.3.	Interiorització autonòmica i sistema electoral local	49
1.4.	La recuperació dels districtes	52
1.4.1.	Criteris generals i límits en l'ordenació dels districtes	52
1.4.2.	Organització dels districtes	59
1.4.2.1	Models bàsics d'organització	59
1.4.2.2.	La composició del consell de districte	61
1.4.3.	Les competències dels districtes	68
1.4.3.1.	El contingut de les competències	69
1.4.3.2.	Règim jurídic de les competències	70
2.	L'estatut dels membres de les corporacions locals. El règim retributiu dels càrrecs electes	77
2.1.	Introducció	77
2.2.	L'estatut dels membres de les corporacions locals: concepte	78
2.2.1.	Un <i>estatut</i> jurídic...	78
2.2.2.	... per a un col·lectiu concret: els membres de les corporacions locals	82
2.3.	Justificació	86
2.3.1.	El contingut del dret d'accés als càrrecs públics (representatius)	87
2.3.2.	L'àmbit subjectiu d'aplicació del dret d'accés als càrrecs públics (representatius)	90
2.3.3.	Recapitulació	93
2.4.	La regulació legal de l'estatut dels membres de les corporacions locals	93
2.4.1.	El caràcter orgànic o no de la regulació de l'estatut dels membres de les corporacions locals	94
2.4.2.	A qui correspon regular l'estatut dels membres de les corporacions locals?	97
2.5.	El contingut de l'estatut dels membres de les corporacions locals: en particular, el seu sistema retributiu	103
2.5.1.	El sistema retributiu local	106
2.5.1.1.	Les retribucions dels electes locals	107
2.5.1.2.	Assistències a les sessions d'òrgans col·legiats	111
2.5.1.3.	Indemnitzacions	117
2.5.2.	Els nous límits retributius introduïts per la LRSAL	118
2.5.3.	L'aplicació dels límits establerts "por todos los conceptos retributivos y asistencias"	121

2.5.3.1.	El criteri de la interpretació “autèntica”	122
2.5.3.2.	Els criteris històric i teleològic	123
2.5.3.3.	El criteri sistemàtic	126
2.5.3.4.	El criteri gramatical o literal	130
3.	Principi democràtic i pressupostos municipals. L'aprovació excepcional dels pressupostos per part de la junta de govern municipal	133
3.1.	Regulació del procediment d'aprovació dels pressupostos municipals	133
3.2.	La nova regulació de l'aprovació excepcional dels pressupostos per part de la junta de govern municipal	134
3.3.	Els requisits legals per a la concurrència d'aquest supòsit excepcional	136
3.4.	Dos antecedents immediats: mesures urgents de suport a entitats locals amb problemes financers	141
3.4.1.	Reial decret llei 8/2013: aprovació dels pressupostos per part de la junta de govern local	142
3.4.2.	Reial decret llei 14/2013: aprovació de les mesures urgents de suport per part de la junta de govern local	143
3.5.	Les especialitats des de la perspectiva competencial i procedimental	144
3.5.1.	La clara especialitat competencial i el seu dubtós encaix constitucional	145
3.5.2.	La dubtosa especialitat procedimental	149
3.6.	Dubtes sobre la participació ciutadana en aquesta modalitat d'aprovació dels pressupostos municipals	151
3.7.	Incidència de la sentència del tribunal constitucional núm. 111/2016, de 9 de juny	153
3.7.1.	Innovació introduïda per la disposició addicional setzena de la LBRL: la conversió d'“absoluta” a “relativa” de la regla legal d'atribució de la competència per a l'aprovació dels pressupostos locals	153
3.7.2.	Incidència del principi democràtic en l'àmbit local	154
3.7.3.	La disposició addicional setzena de la LBRL imposa un sacrifici inequívoc i enorme al principi democràtic	158
3.7.4.	Necessitat d'un judici de ponderació entre el principi democràtic i el principi d'estabilitat pressupostària	162

3.7.5. Inexistència de condicions materials en la disposició adicional setzena de la LBRL: la subordinació del trasllat material a la constatació, en cada cas, per la junta de govern local d'un risc efectiu del principi d'estabilitat pressupostària	169
3.7.6. Declaració d'inconstitucionalitat de la disposició adicional setzena de la LBRL i determinació dels seus efectes	171
3.8. Conclusió	171

SEGONA PART: ELS GOVERNS LOCALS I L'ECONOMIA

4. La crisi econòmica i la creixent preocupació per l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera	177
4.1. La regulació del control del deute i el dèficit a la Unió Europea i la crisi econòmica	178
4.1.1. Manifestacions inicials de la regulació del control del deute i el dèficit a la Unió Europea	178
4.1.2. Incidència de la crisi de 2007 a les mesures de control del deute i del dèficit	180
4.1.3. Perspectiva comparada amb Alemanya i Itàlia	184
4.1.3.1. Alemanya	184
4.1.3.2. Itàlia	185
4.1.3.3. Valoració de l'anàlisi comparada	186
4.2. La introducció dels principis d'estabilitat pressupostària al dret espanyol i la seva comparació amb la normativa europea	187
4.2.1. La reforma constitucional de 2011	187
4.2.2. Definició dels conceptes que va introduir la reforma constitucional i la llei orgànica	190
4.2.2.1. Estabilitat pressupostària	191
4.2.2.2. Sostenibilitat financera	193
4.2.2.3. Eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics	194
4.2.2.4. Equilibri pressupostari	195
4.2.3. Observacions sobre la reforma i la seva relació amb la normativa europea	197
4.2.3.1. La política econòmica europea i la reforma constitucional de 2011	197
4.2.3.2. Dret intern espanyol	198

5. La redefinició de l'autonomia local en vista del principi d'estabilitat pressupostària	201
5.1. Crisi econòmica, estabilitat pressupostària i governs locals	201
5.2. La Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local: un canvi de model en la concepció de l'autonomia local?	203
5.2.1. L'origen de la reforma local: la pinça entre la crisi econòmica i la Unió Europea	204
5.2.2. La finalitat de la reforma local: la millora de l'eficiència econòmica en el marc dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera	207
5.2.3. L'abast de la reforma local: cap a un nou model de govern local a Espanya?	209
5.2.4. El millorable procés d'elaboració de la reforma local i les dificultats per a la seva aplicació	212
5.2.5. La tortuosa aplicació de la LRSAL per les comunitats autònomes	214
5.2.5.1. Impugnació autonòmica de la Llei davant el Tribunal Constitucional	214
5.2.5.2. Obstaculització o reinterpretació en l'aplicació autonòmica de la LRSAL	215
5.2.6. Els primers pronunciaments del Tribunal Constitucional sobre la reforma local	218
5.3. Mesures de racionalització de la planta local	220
5.3.1. Els nous límits a la creació de municipis	221
5.3.1.1. La introducció d'un mínim poblacional per a la creació de nous municipis	222
5.3.1.2. La introducció de la "sostenibilitat financera" com a límit a la creació de nous municipis	224
5.3.2. El nou règim de fusions municipals	225
5.3.2.1. La fusió per conveni entre municipis	225
5.3.2.2. Els incentius estatals a les fusions voluntàries	229
5.3.3. La racionalització de les entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi	230
5.3.4. La racionalització de les fórmules associatives locals	236
5.3.4.1. La racionalització de les mancomunitats de municipis: limitació quantitativa i qualitativa	237
5.3.4.2. La racionalització dels consorcis: limitacions i transformació del seu règim jurídic	241

5.4. Mesures de reordenació de les competències locals	243
5.4.1. Les noves competències locals “distintes de les pròpies i de les atribuïdes per delegació”	247
5.4.1.1. El problema de les denominades “competències impròpies” en la LRSAL: l’article 7.4 de la LBRLÇcom a solució	247
5.4.1.2. La constitucionalitat de l’article 7.4 de la LBRL	252
5.4.2. La reducció de les competències municipals pròpies	256
5.4.2.1. L’abast del llistat de matèries de l’article 25.2 de la LBRL	257
5.4.2.2. Els nous condicionants bàsics a l’atribució de competències pròpies pel legislador sectorial	259
5.4.2.3. Els trasllats forçosos de competències locals a les comunitats autònomes	261
5.4.3. Les competències municipals delegades	264
5.4.4. L’ampliació (relativa) de les competències provincials	267
5.4.4.1. El reforçament de la província per la LRSAL a través de l’ampliació de les seves competències: funcions de coordinació i de prestació de serveis	268
5.4.4.2. La constitucionalitat (relativa) de l’ampliació competencial de les províncies	270
5.5. Mesures de control administratiu sobre els ens locals	276
5.5.1. Mecanismes de control en el marc de la LOEPSF	277
5.5.2. Mecanismes de control previstos per la LRSAL	278
5.5.3. En particular, el pla economicofinancer	280
5.6. Mesures per garantir la suficiència financera dels ens locals	284
5.7. Valoració final	287
Conclusions. L’autonomia local entre la política i l’economia	293
Bibliografia citada	299

Introducció

Els governs locals es troben avui davant d'un context en constant moviment i que els obliga, per tant, a adaptar-s'hi. Dos són, com a mínim, els àmbits en què aquesta necessitat d'adaptació és més evident: la política i l'economia. Globalització, crisi, governança, reformes i molts altres factors d'aquest nou context són sobretot polítics i econòmics i tenen en els governs locals uns dels seus actors protagonistes. Política i economia són, en definitiva, els espais on conflueixen els grans reptes presents i futurs dels governs locals de les societats contemporànies.

D'entrada, és en l'escala local on s'han començat a obtenir algunes concrecions –i importants– del que són les actuals exigències de la nova política, d'una nova manera de fer política, que s'han començat a obrir pas en tots els àmbits de l'organització pública. Les eleccions municipals del maig del 2015 van posar de manifest que els ajuntaments s'han convertit en tot un símbol de la possibilitat real d'iniciar canvis profunds en la mateixa concepció del poder públic, la seva distribució i el seu exercici.

En el moment actual, aquesta situació propicia una reflexió sobre els reptes plantejats al sistema de governs locals. Són moltes les exigències de canvi i de reforma que es poden proposar. Qualsevol dinàmica o moviment reformista que atengués les greus necessitats de regeneració institucional i de reorganització estructural del país que urgeixen en aquests moments, ha de tenir en compte les enormes capacitats que ofereixen els governs locals, així com les possibilitats d'intervenció que, en aquests aspectes, corresponen al legislador autonòmic.

En segon lloc, la darrera crisi economicofinancera mundial, especialment intensa en el nostre àmbit, ha donat com a resultat la priorització i omnipresència dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, interpretats habitualment de forma gairebé exclusiva com la necessitat d'implementar polítiques públiques de reducció de la despesa. En aquest context, qualsevol futura reforma del sistema de governs locals haurà de prendre en consideració aquests principis avui ja constitucionalitzats. I, en particular, l'obligació segons la qual els ens locals han de respectar –sense possibilitat d'excepció– l'equilibri entre ingressos i despeses en el seu pressupost.

Encara que l'exigència estricta de l'equilibri pressupostari no es correspon amb un mandat directe de la Unió Europea, la seva incorporació en

la Constitució ha estat decisiva per al condicionament futur de l'actuació en el nivell local del govern.

Els governs locals han estat els primers i, en ocasions, els principals destinataris de les mesures per fer front a la crisi econòmica, erigint-se en el nivell administratiu (que no de govern) sobre el qual assajar les solucions dissenyades per a problemes de caràcter més global o estructural. Sota l'excusa de l'estabilitat i la sostenibilitat, el legislador ha proposat mesures de racionalització tendents a la reducció de l'organització i l'estructura territorial i les competències locals, alhora que ha introduït importants mecanismes de control sobre les seves actuacions. Tot això ha condicionat de manera evident la seva autonomia, essència fins ara de la seva posició jurídica.

Certament, la conjuntura econòmica i, ara també, el text constitucional obliguen al legislador a considerar els principis lligats a l'eficiència econòmica, però, paradoxalment, malgrat gaudir del mateix rang constitucional, el principi d'autonomia local acaba cedint. El propi Tribunal Constitucional ha posat de manifest que el principi d'autonomia local té el seu fonament en el principi democràtic, configurat com un valor superior del sistema constitucional. Autonomia i democràcia sumen, doncs, enfront de l'eficiència econòmica. És suficient per tornar a anivellar la balança? Un nou repte, doncs, està servit: l'articulació i la convivència equilibrada entre els nous principis de la racionalitat econòmica i de l'autonomia local.

Plantejats els reptes, cal buscar les solucions. Les pàgines que segueixen tenen com a finalitat prendre consciència de l'abast d'aquests reptes, estudiar-ne algunes de les seves manifestacions principals i proposar pautes per afrontar-los en el context d'una futura reforma del sistema de governs locals.

A partir d'aquest plantejament, el llibre s'estructura en dues grans parts. En la primera s'afronta la relació entre els governs locals i la regeneració política. Des d'aquesta perspectiva, s'analitzen tant les possibles reformes en el sistema electoral, com la redefinició de les estructures de govern local, ja siguin de nivell inframunicipal (els districtes) o de nivell metropolità. A continuació, l'objecte d'estudi se centra en la posició jurídica que es reconeix als càrrecs electes locals, especialment en el seu sistema retributiu i en els límits màxims establerts en aquesta matèria per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (en endavant, LRSAL). Finalment, s'estudia la relació entre principi democràtic i pressupostos municipals, en concret, la problemàtica relativa a l'aprovació excepcional d'aquests pressupostos per part de la junta de govern local.

La segona gran part del llibre gira entorn a la relació entre els governs locals i l'economia. En aquest cas, d'entrada, s'analitzen les mesures adoptades en la Unió Europea sobre el control del dèficit i el deute excessiu; i la forma com aquests mecanismes de control s'han introduït a Espanya i afecten els nostres governs locals. I, en segon lloc, s'estudia també la redefinició del principi d'autonomia local en vista de les mesures aprovades per la LRSAL, que tenen per objecte l'adaptació de la regulació bàsica dels governs locals al principi constitucional d'estabilitat pressupostària.

Aquest llibre recull la recerca duta a terme en el marc d'una beca de recerca sobre autonomies territorials concedida per l'Institut d'Estudis de l'Autogovern de la Generalitat de Catalunya. Volem deixar constància del nostre agraïment a l'esmentat Institut i al seu director, pel suport proporcionat durant la realització del treball i la seva posterior publicació. La recerca que ara es presenta és el resultat de la tasca conjunta de diversos experts acadèmics en el si d'un grup de recerca que comparteix ja una llarga trajectòria d'estudi en matèria local i territorial. Sense perjudici de la unitat de l'obra, fruit de l'estreta col·laboració de tots els autors, la responsabilitat principal de la redacció del capítol I ha recaigut en Tomàs Font i Llovet; del capítol II, en Marc Vilalta Reixach; del capítol III, en Alfredo Galán Galán; del capítol IV, en Juan Carlos Covilla Martínez i del capítol V, en Ricard Gracia Retortillo.

Barcelona, desembre 2016

PRIMERA PART

Els governs locals i la política

1

Els governs locals i la regeneració política: la reforma de les estructures i institucions locals

1.1. Reformes electorals i institucionals

Al llarg dels darrers anys s'ha fet present a la vida política i institucional del país una àmplia demanda de renovació dels poders públics, de la seva manera d'actuar i de la manera de relacionar-se amb la ciutadania. Aquest fenomen és especialment evident en els ajuntaments.

El punt de partida en relació amb això és que s'ha demostrat obstinadament que als ajuntaments s'hi va a fer, i s'hi fa, política. En efecte, el món local és “govern” en el sentit més profund de la paraula –tal com ho va reconèixer la reforma normativa del 2003– i no mera “administració”, com pretenia la LRSAL, per recuperar la vella terminologia. És cert que hi ha dinàmiques afavorides per la troica que tendeixen a minimitzar la política en els àmbits locals, a alleugerir estructures, a disminuir electes i eventuals. Per descomptat que qualsevol racionalització i limitació de possibles excessos és convenient. Però, com he dit, la realitat es rebel·la, obstinada, i aconsegueix mantenir la política en l'escaquer municipal i reclamar per a aquest la qualitat d'un veritable “govern” polític de la comunitat.¹

En aquest sentit, són plenament vigents les anàlisis fetes ja fa un temps en què s'atorga a les realitats municipals un paper renovador d'abast més gran. Com s'ha dit, “la desafecció per la classe política no es tradueix en desafecció per la política. Aquestes noves experiències electorals des de l'àmbit local poden ser vistes com una sortida a la crisi de legitimitat dels partits polítics. I constaten, un cop més, l'actualitat de les tesis apuntades

1. Ens remetem en general a Tomàs Font i Llovet, *Gobierno local y Estado autonómico* (Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008). Recentment, Tomàs Font i Llovet, *Los retos actuales del gobierno local: repolitización, diversificación, interiorización*, a José M^a Baño León (coord.) *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado II* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016), 1920 i s.

al començament d'aquest text: la consolidació d'un nou localisme i la politització del món local.”²

En aquest context de “recuperació” de la política cal plantejar-se seriosament una reforma del sistema electoral municipal. Ja fa anys que som molts els que insistim en la conveniència de repensar tant el sistema electoral com la forma de govern municipal.³ Al seu dia preocupaven els problemes de transfuguisme. En els plantejaments polítics que últimament s’han formulat ha prevalgut la preocupació per evitar els pactes *contra vincitorem* basats a atorgar una prima a la força més votada, sempre que hagi obtingut un mínim. Així ha estat en la proposta avançada pel Partit Popular la vigília de les últimes eleccions locals, una proposta que va haver d’abandonar. Es tracta d’una visió del problema en termes de “partits” i molt tocada de conjunturalisme.

Altres perspectives prenen en consideració exigències més permanents. Entre elles, la més significativa és la visió del problema en termes de “legitimació democràtica”, de millora de la qualitat de la política i d’enfortiment del govern municipal. Així, en l’experiència comparada, la profunda reforma del sistema electoral local duta a terme a Itàlia el 1993 amb la introducció de l’elecció directa de l’alcalde, obeeïa a la crisi dels partits tradicionals i al descrèdit de la política propi de l’època de la “tangentòpolis”. En aquest context, ara, al nostre país, recobren vigència tant la necessitat de reforma com algunes de les propostes concretes, com la que al seu dia va formular el PSOE⁴ en favor de l’elecció directa de l’alcalde, un sistema que té una base constitucional perfecta a l’art. 140 CE.

Les solucions que s’aporten al debat actual són molt riques i diverses.⁵ La possible reforma hauria de perseguir simultàniament diversos objectius de millora plausibles: el de la legitimitat, el de la representativitat i el de l’estabilitat dels governs municipals. Les fórmules manejades són molt

2. Gemma Ubasart-González, “Municipalismo alternativo y popular. ¿Hacia una consolidación de las tesis del nuevo localismo y la politización del mundo local?”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 157 (2012): 135-162.

3. Francesc Pallarés i Porta, “El sistema electoral en España. Balance hacia el futuro en perspectiva comparada”, *Anuario del Gobierno local 2004* (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005), 211 i s.

4. Proposició de llei orgànica, Congreso de los Diputados, *BOCG*, 7 desembre 1998.

5. Vg. els treballs recollits al volum coordinat per Manuel Arenilla, *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas* (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Sèrie Claves 19, 2015). Vg. també, Joan Ridao i Alfons García, “La elección directa del alcalde por los vecinos. Criterios para un régimen presidencialista en los gobiernos municipales”, *REALA*, Nova època, n. 3 (2015).

diverses, i passen, entre altres extrems, per optar entre elecció automàtica o pròpiament directa, decidir l'elecció conjunta o separada de l'alcalde i dels regidors, preveure mecanismes d'una volta o de dues voltes, introduir vots preferencials, etc., fins a la fixació de circumscripcions electorals inframunicipals –els districtes–, etc. Lògicament, això ha d'anar acompanyat de l'adequació dels mecanismes de censura i de confiança, i no s'exclouen mecanismes de revocació o de *recall*.

No és qüestió ara d'optar per un model concret. L'important és cridar l'atenció sobre la necessitat imperiosa de situar la qüestió de la *reforma electoral local* en l'agenda indefugible que cal cobrir els anys vinents. Entre les diverses opcions possibles el sistema d'elecció directa de l'alcalde està estès a gran part d'Europa i compta, en general, amb una valoració positiva, i les aportacions de les experiències comparades i les anàlisis de la doctrina ja són molt madures. Ara bé, únicament amb un gran acord entre partits es pot garantir una acceptació àmplia d'una reforma que afecta les bases de la democràcia viscuda per la ciutadania de manera més directa i immediata. El mer càlcul partidista només conduirà al fracàs de qualsevol iniciativa en aquest sentit.

És més, és possible preconitzar que la reforma electoral local contingui una aposta contra l'uniformisme excessiu del règim local, tantes vegades denunciat, i que pugui consistir a oferir més d'un model o d'un sistema determinat, o diverses variants que puguin ser objecte de lliure assumpció, o bé per part de les comunitats autònomes (CA), o bé per cada un dels municipis, en l'exercici de la seva pròpia autonomia organitzativa. Pel que fa a la primera possibilitat, més endavant ens hi referirem com una de les possibles manifestacions de la major interiorització autonòmica del règim local que considero necessària. Però també els municipis haurien d'optar entre les possibilitats ofertes, com, d'altra banda, ja passa en el dret comparat europeu en relació amb diferents supòsits d'ens locals.⁶

Com que la reforma electoral és una peça indispensable en l'agenda de reformes que ha de conduir a una recuperació de la política en tot el seu sentit, s'ha de considerar també la conveniència de millorar la regulació i l'aplicació de mecanismes de participació ciutadana i de democràcia directa en l'àmbit municipal.

6. Vg. Petra Mahillo i Alfredo Galán, "La reforma del régimen electoral local: el alcalde, entre la elección directa y la designación automática", a Manuel Arenilla, *Elección directa del alcalde*, 205, així com l'Informe del Consell d'Estat sobre les propostes de modificació del règim electoral general de 24 de febrer del 2009.

Aquesta dinàmica es pot produir tant en l'àmbit estructural, com per exemple un desenvolupament adequat de l'organització dels districtes a les grans ciutats amb vista a una descentralització interna efectiva que aproximí encara més la gestió i la presa de decisions a la ciutadania, com en l'àmbit funcional, amb la predisposició efectiva de procediments participatius àgils que poden desembocar, quan sigui oportú, en el recurs a la materialització de consultes populars previstes a l'art. 71 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LBRL).⁷ Totes aquestes qüestions seran objecte de tractament específic.

1.2. Cap a un replantejament del nivell intermedi de govern local. Les províncies/vegueries i el fenomen metropolità

1.2.1. La diversificació de la província

Un dels elements que més necessiten una reforma profunda en l'organització territorial local és l'àmbit intermedi del govern local i, bàsicament, la província. Aquest ja és un lloc comú en virtut del qual la institució provincial pateix dinàmiques contraposades que l'estiren cap a extrems molt distants. D'una banda, la ja clàssica posada en qüestió de la província en territoris com Catalunya, amb la proposta de substitució per les vegueries –que, en realitat, no comportaria més que un augment del nombre de les quatre diputacions actuals–; de l'altra, l'inesperat suport que reben per part de la LRSAL, que les erigeix en possibles prestadores generals de serveis públics en substitució dels municipis de menor dimensió. Al mig, la seva desaparició efectiva de les CA uniprovincials, la substitució funcional pels consells i pels cabildos insulars als arxipèlags balear i canari, la transmutació institucional en el cas dels TH bascos.

Efectivament, el segon nivell del govern local, o nivell intermedi entre el municipi i la comunitat autònoma, ofereix ja des de la mateixa Constitució, una diversitat més gran.⁸

7. José Luis Martínez-Alonso Camps, "Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum", *Anuario del Gobierno local*, 2010 (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011), 447 i s. Anteriorment, Tomàs Font i Llovet, "El referéndum local en España", *Autonomías. Revista catalana de derecho público*, n. 2/3 (1985).

8. Així ha estat resumit en un altre lloc i convé recordar-ho aquí: "Segons la previsió constitucional i en virtut dels Estatuts d'autonomia, s'han creat a Espanya set comunitats

També el règim organitzatiu de la província presenta una possibilitat de diversificació. El mateix art. 141 CE ja disposa que les províncies són governades per les diputacions o per “altres corporacions representatives”, cosa que ha possibilitat, per exemple, que l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 hagi disposat la substitució de les diputacions pels “consells de vegueria”, amb la qual cosa es reprenen denominacions històriques.

La Constitució disposa, d'altra banda que, als arxipèlags, les illes també són entitats locals. Els estatuts de les illes Balears i de les Canàries han determinat que les illes també són institucions pròpies de la comunitat autònoma, i han establert un sistema d'elecció directa dels seus òrgans representatius a diferència de les diputacions provincials, que ho són de segon grau. Així mateix, les juntes generals dels territoris històrics, les “províncies” al País Basc, també són d'elecció directa.

A aquestes diferències organitzatives, que ja són rellevants, s'hi afegeix la possibilitat genèrica de crear altres agrupacions de municipis diferents de la província que es concreten a l'art. 152.3 CE per a les comunitats autònomes “especials”, els estatuts de les quals poden crear circumscripcions territorials pròpies mitjançant una agrupació de municipis, i que ha permès la implantació de les comarques a Catalunya.

D'altra banda, la creació de les vegueries a Catalunya per l'Estatut de 2006 és una manifestació més de la versatilitat de la província com a ens de segon nivell, susceptible de rebre denominació i organització pròpies, en una manifestació més del principi dispositiu i de diversitat en l'organització territorial que es deriven de la Constitució.⁹

A la vista d'aquesta notable diversitat, és fàcil admetre que les rigideses poden ser superades i que es pot repensar el nivell intermedi, en el sentit d'introduir-hi les suficients dosis de flexibilitat que permetin adaptar-lo a les circumstàncies específiques de cada realitat territorial i municipal. La funció de les diputacions no té res a veure en contextos de predomini de l'inframunicipalisme amb què els pugui correspondre en contextos de realitats metropolitanes.

autònomes uniprovincials, cosa que a la pràctica ha comportat la desaparició de la província com a entitat local en aquests territoris, perquè ha estat substituïda per la comunitat autònoma, que no és, en canvi, una «agrupació de municipis», com la defineix la Constitució. De manera que en aquestes comunitats, trobem els municipis «exempts de província». Tomàs Font i Llovet, “Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga”, a Francisco López Menudo (dir.), *Derechos y garantías del ciudadano: Estudios en Homenaje a Alfonso Pérez Moreno* (Madrid: Iustel, 2011).

9. Per tots, Ricard Gracia Retortillo, *La vegueria como gobierno local intermedio en Cataluña* (Barcelona: Huygens, 2008).

Un dels factors que més perjudiquen les diputacions amb vista a la seva actualització i adaptació al moment actual és el sistema d'elecció. Un sistema d'elecció de segon grau que en la realitat pràctica s'ha convertit en un sistema de designació directa per part dels partits polítics i que no fa més que incrementar l'opacitat d'aquestes institucions que, per regla general, no tenen relació directa amb els ciutadans però que financen gran part dels serveis públics municipals que reben.

A part d'això, la praxi seguida mostra que el funcionament concret del sistema de designació dels diputats serveix, entre altres coses, per facilitar la percepció de retribucions per part dels càrrecs electes que no poden fer-ho amb càrrec als seus ajuntaments de procedència. En el fons, i això s'ha de dir, les diputacions són un mecanisme més dins l'engranatge del finançament indirecte dels partits polítics, i més si es té en compte la projecció que tenen sobre la col·locació del personal eventual. I tot això, a pesar de les limitacions que ha pretès introduir la LRSAL, l'aplicació de la qual ha suscitat precisament, i amb cruessa, els problemes que aquí s'assenyalen.

Avui dia qualsevol plantejament sobre el nivell intermedi de l'Administració local a Espanya ha de tenir en compte l'exigència generalitzada d'una transparència més gran en l'Administració i la reclamació d'una millor articulació de la legitimació democràtica de les institucions. Els resultats de les últimes eleccions municipals del maig del 2015 assenyalen, sense cap mena de dubte, que aquests valors són a la base de les forces ascendents i que, en el fons, es reclama més política en l'àmbit local, més autoadministració, i no tan sols administració d'interessos aliens. Les diputacions continuaran sent objecte de qüestionament en el futur, no tant per les seves funcions com per la seva posició institucional de més llunyania democràtica.

Un increment de les funcions provincials, com ha pretès la LRSAL, hauria d'obrir un debat sobre la seva composició política i la necessitat d'una millor legitimació, cosa que conduiria a posar sobre la taula la qüestió de l'elecció directa de les diputacions, com ha estat la regla a Europa.¹⁰ Però també és cert que, al mateix temps, Europa pressiona cap a una

10. La STC "LRSAL-2" 111/2016, de 9 de juny, referida al recurs interposat per la Junta d'Andalusia, es veu obligada a justificar forçadament que l'increment de les funcions de coordinació de les Diputacions sobre els ajuntaments no afecta l'autonomia municipal, sobre la base del seu caràcter d'elecció indirecta: "Funcionan, en fin, tres modalidades de intervención o participación municipal (...). Y, en tercer lugar, a través de los concejales municipales que forman parte de la diputación (arts. 202 a 209 LOREG), los ayuntamientos intervienen de algún modo, no solo en la elaboración del plan de cooperación, sino también en la aplicación y desarrollo de las facultades de coordinación; el sentido de que los municipios –no los

simplificació més gran de les estructures administratives, i els exemples de Grècia i d'Itàlia són significatius. En aquest segon cas, i pel que fa al que ara ens ocupa, s'ha produït la primera gran novetat en ser suprimida l'elecció directa dels consells provincials mitjançant la Llei 56/2014, de 5 d'abril, sobre "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Provincie, sulle unioni e fusioni di Comuni" (Llei "Delrio").¹¹ Sota els lemes de la simplificació de l'estalvi públic, juntament amb les dinàmiques contràries a la "vella política", s'ha confluït en la solució de mantenir la pervivència de la institució –sobre la supressió de la qual es debatia ja en la dècada dels 80– a canvi de buidar-la de diverses funcions, d'alleugerir-ne l'estructura de govern –suprimint la junta provincial executiva i disminuint el nombre de consellers provincials– i, sobretot, establint-ne l'elecció indirecta o de segon grau a càrrec dels regidors dels municipis integrants.

Així, s'observen dues línies de tendència clarament contraposades: les exigències de més política –més legitimació i transparència, aspecte sobre el qual després tornarem– i les exigències de més economia –simplificació i estalvi–. En la síntesi adequada d'aquests corrents caldrà situar-hi doncs tota proposta de redefinició de l'àmbit supramunicipal al nostre país.

1.2.2. Les àrees metropolitanes: evolució recent a Europa

Les recents tendències europees en la regulació del fenomen metropolità i de la seva institucionalització estan bastant decidides i posen de manifest que l'enfocament del fet metropolità és ja ineludible als nostres països. Les enormes possibilitats econòmiques i estratègiques que es concentren en les grans conurbacions exigeixen actuacions més decidides. Espanya corre el risc de quedar-se enrere en aquest aspecte i per això convé prestar atenció al que passa al nostre entorn i, en particular, a França i a Itàlia.

Concretament, a França, la Loi n. 2014-58, del 27 de gener, de "Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles", com a impuls de la reforma no invoca la crisi econòmica, ni la sostenibili-

ciudadanos– sean quienes estén directamente representados en los órganos provinciales de gobierno es, precisamente, en términos de principio, que los municipios son los destinatarios principales o directos de este tipo de competencias, característico de la provincia como entidad local "determinada por la agrupación de municipios" (art. 141.1 CE).

11. Claudia Tubertini, "Las reformas locales: el impacto de la Ley 56 del 2014 («Ley Delrio») sobre el sistema local en Italia", a Fernando García Rubio (coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado* (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves 18, 2015).

tat, ni la racionalització, sinó més aviat la necessitat d'enfortir valors com la confiança, la claredat, la coherència i la democràcia. Tot això dins d'un context d'aprofundiment de les tècniques de cooperació intercomunals i dins d'un model cada vegada més de geometria variable.

En efecte, estableix diversos règims diferenciats per a les metròpolis de París, Lió i Aix-Marsella-Provença, així com un de comú per a establiments de cooperació (EPCI) amb més de 400.000 habitants (o 650.000 segons els casos), amb possibilitat d'imposició forçosa o bé voluntària. Destaca, per la seva solidesa, el de la metròpoli de Lió, que es configura com una entitat territorial, d'elecció directa, que, a més, substitueix el departament del Roine.

El principal problema que s'ha detectat és la relació de la metròpoli amb el departament i amb la regió. Inicialment es parlava de la possible desaparició del departament, però el president Hollande ho va impedir de manera radical, de manera que només s'ha previst la desaparició del departament en el cas de Lió; així, doncs, per a la resta, es regulen les relacions entre tots dos àmbits.

La metròpoli pot demanar al departament la transferència de competències en matèria de serveis i de transports (la resta són competències d'origen municipal que ja presten els EPCI). Això pot comportar una diferenciació més gran entre departaments i fins i tot un buidament dels departaments "metropolitans", que queden absorbits per la mateixa metròpoli.

Pel que fa al sistema de govern, en la majoria dels casos, el *conseil de la métropole* és elegit simultàniament a les eleccions municipals, on "s'informa el ciutadà que els elegibles situats als primers llocs de la llista, seran els designats per anar al *conseil de métropole* i del territori" (*fléchage*). El consell elegix el president. En el cas de Lió, com s'ha dit, el *Conseil de la métropole* és elegit per sufragi universal directe, i el president és elegit pel consell, i és incompatible amb el càrrec d'alcalde, segons decisió del Conseil Constitutionnel (per aplicar la norma general que impedeix el cúmul de mandats). A més, es preveu una conferència metropolitana, amb tots els alcaldes, per a la coordinació amb els municipis.

D'altra banda, a Itàlia ha estat aprovada, com ja s'ha avançat, la Llei 56/2014, de 5 d'abril, sobre "*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*" (Llei "Delrio"). En un context de reforma més general, com es dedueix del mateix títol de la norma, la llei confirma les 10 ciutats metropolitanes previstes des de l'any 2012, a les quals s'afegiran les que tinguin les regions especials.

En aquest context, es considera la possibilitat que la conferència dels alcaldes dels municipis afectats escullin entre dues formes de govern alternatives: a) elecció directa per part dels ciutadans tant del consell metropolità com de l'alcalde metropolità, quan ho prevegi l'estatut de l'ens, segons el model del Greater London Authority; i b) elecció indirecta del consell, que seria elegit pels alcaldes i els regidors dels municipis que pertanyen a la ciutat metropolitana, mentre que l'alcalde metropolità seria, per llei, el de la capital.

Les ciutats estan dotades d'una potestat estatutària àmplia. De resultes de l'exercici d'aquesta potestat apareix una notable diferenciació en les opcions fonamentals adoptades, perquè coexistiran ciutats metropolitanes d'elecció indirecta i ciutats metropolitanes amb un alcalde i un consell elegits indirectament. Aquesta opció pot significar una certa preocupació pels equilibris i la funcionalitat del sistema si no s'acompanya d'una efectiva desagregació o dissolució del municipi capital en diversos municipis.¹²

En qualsevol cas, és important destacar que la *città* metropolitana substitueix la província en el seu àmbit territorial, un ens que deixa de ser d'implantació necessària, mentre que a França la metròpoli no presuposa la desaparició del departament amb caràcter general, però sí en el cas específic de Lió. I, simultàniament, a Itàlia, com ja s'ha avançat, s'ha suprimit l'elecció directa de la província per convertir-la en un ens d'elecció de segon grau en què el consell de província i el seu president són escollits pels alcaldes i pels regidors dels municipis de la província. Es preveu l'assemblea d'alcaldes, amb funcions de proposta i consulta, que aprova l'estatut de l'ens.

En realitat, després d'un debat que ha durat anys sobre la possibilitat de suprimir les províncies a Itàlia, s'ha optat per una reforma profunda que afecta una de les característiques pròpies dels ens intermedis en la immensa majoria d'ordenaments europeus, que és l'elecció directa per part dels ciutadans, amb la coneguda excepció de les províncies de règim ordinari a Espanya.

En qualsevol cas, el que ara es vol destacar és que en els sistemes d'organització local més propers a l'espanyol, com són el francès i l'italià, s'hi produeixen reformes profundes pel que fa als seus elements estructurals i, en particular, pel que aquí interessa, a la projecció institucional del feno-

12. Luciano Vandelli, "L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli statuti delle Città metropolitane", *Istituzioni del federalismo*, número especial, any xxxv (2014), 213 i s.

men metropolità. Tant les semblances com les diferències entre un model reformista i l'altre són àmplies, però cal assenyalar que en tots dos casos es coincideix en uns elements que cal destacar:

1) En primer lloc, en tots dos casos hi ha hagut una intervenció inicial del legislador estatal, necessària per donar impuls al procés d'institucionalització, sense perjudici del fet que a Itàlia puguin intervenir-hi les regions amb estatut especial. Aquí s'observa una diferència notable en relació amb el cas espanyol, on la decisió política de l'impuls metropolità està totalment en mans de les CA, que són les competents, però també les competidores principals de les mateixes àrees metropolitanes. Això és el que explica l'escàs desenvolupament efectiu de la regulació, amb l'excepció de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, "reconstituïda" el 2010, massa anys després de la disgregació de 1987.¹³

La concurrència entre CA i àrees metropolitanes en les polítiques generals territorials, de desenvolupament econòmic i de grans serveis supramunicipals, és una de les causes que fan que les iniciatives autonòmiques hagin estat més aviat poc entusiastes i, si escau, conflictives. En aquest sentit, es posa sobre la taula la qüestió de si caldrà pensar en la conveniència d'una intervenció estatal de simple posada en marxa d'un procés d'institucionalització de les àrees metropolitanes a tot el territori, que desenvoluparan les CA i els mateixos governs locals implicats, amb indicació de terminis i models generals de possible adopció basats en grans principis i criteris bàsics. Es tracta de plantejar-se la manera de superar la inèrcia autonòmica en la matèria.

2) En segon lloc, tant en les reformes franceses com en les italianes es permeten solucions organitzatives diferenciades ad hoc per a cada cas o situació de fet metropolitana. A França, les opcions són establertes ja pel legislador, i a Itàlia són ofertes a la potestat estatutària de les mateixes ciutats metropolitanes mitjançant els municipis metropolitans agrupats en conferència. Noteu que aquestes diferències arriben fins i tot a la dada fonamental del sistema d'elecció del consell metropolità i a l'elecció de l'alcalde metropolità, i per tant, a la configuració política del govern metropolità. Aquesta dada té un gran relleu perquè la ruptura de l'uniformisme i la introducció d'una diversitat més àmplia és un dels grans reptes del sistema local espanyol, tant en els aspectes organitzatius com en els competencials,

13. Vg. Tomàs Font i Llovet: "L'ordenació metropolitana en la Catalunya autònoma. Evolució i perspectives", a Joan Fuster i Sobrepere (coord.), *L'agenda Cerdà. Construïnt la Barcelona metropolitana* (Barcelona: Landweg, 2010).

però singularment en els primers, perquè permeten adequar més bé les respostes democràtiques a les característiques socials, poblacionals i fins i tot ideològiques predominants en cada realitat metropolitana.

3) En tercer lloc, com s'ha vist, tant a França, en el cas de Lió, com a Itàlia, la creació de l'àrea metropolitana pressuposa la supressió del departament o de la província. També aquesta és una dada fonamental. Es tracta per primera vegada de l'aplicació efectiva del principi o criteri de simplificació de nivells i de refosa d'institucions afavorit per la doctrina a tots els països, inclòs Espanya, i pels interlocutors de tot tipus, però mai assumit amb totes les conseqüències més enllà de la refosa de les CA uniprovincials amb el corresponent ens local provincial.

Des del punt de vista operatiu, una cosa semblant va ser proposada, quan va ser oportú, per l'Informe de la Comissió d'Experts sobre "La revisió del model d'organització territorial de Catalunya" ("Informe Roca"), sota la idea de la "refundació" de la província per la "refosa" amb altres nivells supramunicipals.

Naturalment, una solució d'aquest tipus depèn en gran part de les dimensions geogràfiques de les províncies afectades per les realitats metropolitanes. Però es pot pensar també en solucions que permetin adequar a aquesta realitat l'organització de la província que contingui una àrea metropolitana al seu interior, i que es retiri pel que fa a la funció com a ens supramunicipal en aquest territori, amb la corresponent articulació asimètrica de les seves estructures de govern.

En qualsevol cas, el que s'ha posat en qüestió amb les reformes italiana i francesa és el caràcter de la província o del departament com a ens necessari d'existència obligatòria a tot el territori, que ha omplert tantes pàgines al nostre país. La incorporació d'una bona dosi de flexibilitat, lluny de les adhesions essencialistes, permet oferir solucions pragmàtiques que coincideixen, d'altra banda, amb les necessitats derivades de la contenció pressupostària.

4) Tant a França com a Itàlia es preveu una ulterior desconcentració o descentralització territorial interna de les àrees metropolitanes cap a circumscripcions menors. Efectivament, és fonamental equilibrar el sorgiment d'una nova institució "forta" de govern local amb la predisposició de mecanismes que facilitin la participació municipal en la presa de decisions, en la gestió dels serveis públics i en el control de la mateixa institució.

5) En fi, un element específic de la reforma italiana que ja s'ha destacat és la possible elecció directa de l'alcalde metropolità segons el model del Gran Londres. La força política que deriva de la legitimació directa

en aquest àmbit és una dada que cal tenir en compte i que implica reconsiderar el paper dels municipis compresos en l'àrea metropolitana i, en especial, de la capital. La cohabitació no serà senzilla. Però també és cert que l'adopció del sistema es deixa en mans dels mateixos municipis. També aquests elements haurien de ser considerats en les possibles dinàmiques reformistes a Espanya, i no tan sols en l'àmbit dels ens metropolitans, sinó també, com ja s'ha dit abans, en el sistema electoral dels mateixos municipis. Concretem ara aquestes reflexions en relació amb l'Àrea Metropolitana de Barcelona (en endavant, AMB).¹⁴

1.2.3. El model vigent de governança metropolitana: l'Àrea Metropolitana de Barcelona com un “govern local metropolità”

El 27 de juliol de 2010, a falta d'escassos dies per al final de la VIII legislatura, el Parlament de Catalunya va aprovar per unanimitat la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (en endavant, LAMB). Amb aquesta es donava via lliure, per fi, a la creació d'una entitat local territorial que aglutini el govern i administració de l'espai metropolità de Barcelona d'una manera integral, substituint les entitats metropolitanes vigents fins aleshores.¹⁵ A més de racionalitzar i simplificar el model precedent, la creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, plantejada sota un ampli consens polític, institucional i social suposa un nou canvi de model de governança que, en aquesta ocasió, obre el cas barceloní al d'un veritable “govern metropolità”,¹⁶ de naturalesa local i confirma l'excepció barcelonina en el context espanyol. A continuació, examinem, doncs, els principals trets d'aquest model.

14. Seguim especialment el treball de Ricard Gracia Retortillo, Marc Vilalta Reixach, i Juan Carlos Covilla Martínez, “L'àrea metropolitana de Barcelona: la creació d'un govern local metropolità”, Ponència presentada al Congrés Internacional *The impact of regionalisation, intermunicipal cooperation and metropolitanisation on local, regional and national governments in Europe*, organitzat per l'Observatory of Local Autonomy (Universiteé de Lille 2), celebrat a Bratislava els dies 29 i 30 de juny i 1 de juliol de 2016.

15. Joan Perdigó Solá, “La institucionalización del área metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual”, *Anuario de Gobierno Local*, 2009 (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010), 133.

16. Seguim aquí la classificació dels diferents models de governança metropolitana de Marrison Tomàs, *La gobernabilidad metropolitana en Europa y América del Norte* (Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009).

1.2.3.1. El consens polític en la creació del nou model de governança metropolitana

L'efectiva constitució de l'AMB va tenir lloc el 21 de juliol de 2011. És a dir, gairebé un any després de l'aprovació de la LAMB, ja en una nova legislatura del Parlament català sorgit de les eleccions del novembre de 2010 i, com disposava la pròpia Llei, després de la celebració de les corresponents eleccions municipals del maig de 2011.

D'aquests dos comicis electorals va resultar un important canvi polític tant en el Govern de Catalunya com a l'Ajuntament de Barcelona i bona part dels municipis metropolitans. L'aliança d'esquerres que havia impulsat l'aprovació de la LAMB va perdre el poder en tots dos nivells territorials en favor dels nacionalistes conservadors, que, però, van seguir apostant per la implantació del nou model de governança metropolitana. En efecte, la creació i efectiu funcionament de la nova AMB va comptar amb el suport de totes les forces polítiques. D'aquesta manera, allò que el 1987 s'havia percebut per alguns dels actors com un espai d'ineficàcia, solapaments competencials i malbaratament econòmic, apareixia en aquesta ocasió com la solució òptima a les demandes de la població metropolitana de Barcelona.

D'aquest consens i del contrast amb l'evolució històrica, se n'extreuen almenys un parell de conclusions.¹⁷ En primer lloc, no és possible afirmar una incompatibilitat absoluta en la coexistència d'un nivell de govern regional i un altre de metropolità. I, en segon terme, que l'aposta i l'èxit per un model de governança metropolitana "fort" estan íntimament relacionats amb la voluntat política de cooperació entre els actors i, particularment, amb la dinàmica politicopartidista i la coincidència ideològica en els nivells de govern implicats (fonamentalment, autonòmic i municipal).¹⁸

De totes maneres, cal tenir en compte que des de les últimes eleccions municipals (maig de 2015) s'ha trencat de nou aquesta coincidència partidista entre els governs de la Generalitat i de l'Ajuntament de Barcelona, i, tot i això, a dia d'avui, segueix mantenint-se el model de governan-

17. Raquel Ojeda García, Erika Jaráiz Gulías, i Nieves Lagares Diez, "Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 164, 1 (2014): 151-181.

18. Quant als governs locals, ens referim essencialment al govern del municipi de Barcelona, el lideratge, a través de l'alcalde, es considera fonamental per a l'èxit de la solució adoptada. Menor rellevància sol tenir la implicació dels altres governs municipals i de la província o la comarca. Com ha quedat dit, cap paper es reserva a l'Estat en el procés de creació de les àrees metropolitanes.

ça metropolitana creat el 2010. D'acord amb les conclusions que acabem d'assenyalar, aquesta nova etapa obre una oportunitat per transformar la tradicional cultura política territorial, basada en les relacions de conflicte, en una altra que aposti per la cooperació supramunicipal.¹⁹

1.2.3.2. Un model de governança més simplificat i amb una visió integral del fet metropolità

La creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona suposa un notable avanç en la simplificació institucional del govern de l'espai metropolità, ja que substitueix la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, l'Entitat Metropolitana del Medi Ambient i l'Entitat Metropolitana del Transport, així com del Consorci de l'Àrea Metropolitana. Amb això se supera la fragmentació institucional que es produïa en el tractament del fet metropolità barceloní i s'obté al seu torn una visió més integral o global, tant des d'una perspectiva territorial com funcional.

Quant a l'àmbit territorial, la Llei pren com a base els municipis que formen part d'almenys alguna de les entitats prèviament existents i dissenya una àrea metropolitana que agrupa 36 municipis de la conurbació de Barcelona. Tot i que això suposa una millora respecte a l'organització precedent, l'extensió de l'àrea metropolitana administrativa segueix sent encara menor a la que sol definir-se des del punt de vista geogràfic o econòmic.²⁰ No obstant això, està prevista la possibilitat d'incorporar nous municipis, a través de llei del Parlament, amb la garantia de la necessària participació municipal, així com de la continuïtat territorial de l'àrea metropolitana.

D'altra banda, des del punt de vista funcional la configuració de la nova àrea contribueix a una visió metropolitana més integral. Primer, perquè acumula l'exercici de les competències sectorials abans exercides separadament (medi ambient, transport i ordenació del territori i

19. Fernando Manero Miguel, "La cultura territorial metropolitana: de las relaciones de conflicto a la gobernanza supramunicipal. Una aproximación a la experiencia española", *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* XIV, n. 331 (36), agost 2010.

20. Des del punt de vista de l'ordenació territorial, l'Àrea Metropolitana arriba 164 municipis que comprenen 3.236 km² i 4.798.143 habitants. Els 36 municipis de l'AMB ocupen tot just 636 km² i agrupen 3.239.337 hab. Dades a Oriol Nel-lo, "El Pla territorial metropolità de Barcelona: Ensenyaments per al govern del territori", *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n. 78 (desembre 2014): 69-98 [<http://revistes.iec.cat/index.php/TSCG>]. Darrera consulta: 7 maig 2016].

urbanisme). Però també perquè actua en àmbits nous que ara són considerats reptes d'interès metropolità (com la cohesió social i territorial, el desenvolupament econòmic i social, l'habitatge) i que, en ser espais de concurrència competencial, demandaran esforços de cooperació i coordinació interadministrativa.

Malgrat aquests avenços en la simplificació i coherència de la governança metropolitana, hi ha alguns aspectes que relativitzen aquestes tendències. D'una banda, la pròpia complexitat de l'estructura organitzativa de l'AMB dissenyada per la Llei 31/2010. I, de l'altra la injustificada acumulació de nivells territorials supramunicipals que encara hi ha en l'organització territorial de Catalunya, ja que la creació de l'AMB no ha suposat la supressió ni flexibilització de les comarques ni de les províncies actuant en l'espai metropolità. Més endavant ens aturarem en els dos aspectes amb més detall.

1.2.3.3. L'Àrea Metropolitana de Barcelona com una entitat local amb autonomia

D'acord amb la Llei 31/2010, l'AMB és una “entitat local supramunicipal de caràcter territorial” integrada per l'agrupació de 36 municipis de la conurbació de Barcelona, entre els quals “hi ha vinculacions econòmiques i socials que fan necessària la planificació de polítiques públiques i la implantació de serveis de manera conjunta” (article 1.2).

Com a entitat local, l'AMB té personalitat jurídica pròpia i gaudeix d'autonomia per al compliment dels seus fins (article 1.3), de manera que, en termes de la Carta europea de l'autonomia local, té garantit l'exercici d'una sèrie de competències sota la seva estricta responsabilitat.²¹ No obstant això, aquesta autonomia compta amb una protecció sensiblement inferior a la d'altres ens locals com el municipi o la província, ja no només perquè el seu reconeixement ho sigui a nivell legal (i no constitucional com en aquests altres casos), sinó perquè no té, per exemple, legitimació activa per plantejar el conflicte en defensa de l'autonomia local davant el Tribunal Constitucional contra lleis que puguin vulnerar aquesta autonomia. Al seu torn, no hi ha una “garantia institucional” del fenomen metropolità, ja que la seva existència és només

21. L'article 1.4 de la LAMB recull expressament l'aplicació del principi d'autonomia local a l'AMB en una definició molt propera a la de la Carta europea d'autonomia local. No obstant això, d'acord amb el document de ratificació signat per Espanya, no està clara l'aplicació directa de la CEAL a les àrees metropolitanes espanyoles.

potestativa i la seva creació, modificació o supressió queda a l'exclusiva decisió del legislador de la respectiva comunitat autònoma.²² Addicionalment, tant la creació de l'AMB com bona part de les seves decisions requereixen de la participació dels municipis que la integren, el que certament condiona l'autonomia metropolitana, però és al seu torn conseqüència de l'obligada protecció de l'autonomia municipal i, en última instància, de la naturalesa de l'àrea metropolitana com una "agrupació de municipis".

Com a administració territorial, té atribuïdes les potestats públiques superiors que les lleis atribueixen a aquestes administracions i, per tant, l'AMB pot definir la seva pròpia estructura organitzativa, aprovar-ne els reglaments i té facultats tributàries i sancionadores dins el marc establert per la llei.

1.2.3.4. Les competències metropolitanes: la coordinació d'un espai entre el regional i el municipal

La Llei atribueix a l'AMB competències en sectors que ja eren propis de les entitats metropolitanes absorbides:

- Transport i mobilitat: l'AMB planifica i gestiona el transport públic col·lectiu de viatgers en superfície (autobusos i transport turístic, excepte el tramvia) i subterrani (metro).

- Cicle de l'aigua: l'AMB gestiona el subministrament domiciliari d'aigua potable, sanejament, depuració d'aigües residuals, regeneració d'aigües depurades, coordinació dels sistemes municipals de clavegueram i en regula les tarifes corresponents.

- Tractament de residus i medi ambient: l'AMB presta el tractament de residus municipals i els procedents de les obres, incloses la seva valorització (reciclatge) i disposició (abocament controlat), coordinació dels sistemes municipals de recollida i selecció d'envasos; i coordina i formula un pla d'actuació metropolitana per a la protecció del medi ambient, la salut, la biodiversitat i la lluita contra el canvi climàtic.

22. No obstant això, en alguns casos, la previsió per l'Estatut d'autonomia del possible reconeixement de l'Àrea Metropolitana s'ha vist com la impossibilitat jurídica que, un cop creada pel legislador autonòmic, aquest no pugui suprimir (almenys no sense el consentiment municipal). Així ho ha interpretat, en al·lusió a l'article 93 de l'Estatut d'autonomia català, Perdigo Solà, "Institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona", 122-123.

L'anterior Llei reforça el seu àmbit d'actuació estenent-se cap a sectors que li havien estat privats amb la reordenació de 1987, com l'urbanisme i l'ordenació del territori: l'AMB participa en la formulació i tramitació del Pla territorial general de Catalunya i dels plans territorials parcials que afectin l'AMB, a la Comissió d'Urbanisme de l'Àrea Metropolitana de Barcelona; formula i aprova inicialment i provisionalment els programes d'actuació municipal, el Pla director urbanístic metropolità i el Pla d'ordenació urbanística metropolità.

En fi, l'AMB intervé en altres camps que li són atribuïts ara *ex novo*: habitatge, cohesió social i territorial, desenvolupament econòmic i gestió d'algunes infraestructures com les rondes.

Més enllà de l'evident increment de funcions, aquest disseny competencial revela que les anomenades *hard policies* (això és les relacionades amb el medi físic, com l'urbanisme, la mobilitat o el medi ambient) han deixat de ser les úniques atribuïdes al govern metropolità.²³ En coherència amb la ja assenyalada visió integral del fet metropolità, la nova AMB compta també amb rellevants responsabilitats en l'àmbit de les *soft policies* (les més directament vinculades a les persones, com la cohesió social, la cultura, l'ocupació, la seguretat i convivència ciutadanes).

Des d'un punt de vista més substantiu, són pocs els àmbits d'exclusivitat que s'atribueixen a l'AMB, cosa que dona mostres d'una autonomia política més aviat limitada. En realitat, aquí l'espai metropolità es concep com el punt de confluència de diverses administracions (regionals i locals) amb interessos en uns mateixos sectors d'activitat, que es tradueixen en una clara concurrència competencial. L'AMB es nodreix, per tant, de la redistribució de les competències que fins llavors eren atribuïdes a aquestes altres administracions. Aquestes competències es tradueixen generalment en facultats de coordinació i planificació (en l'ordenació del territori, l'urbanisme, l'habitatge, la seguretat ciutadana) o de foment (comerç, indústria, ocupació, cultura, etc.) i només en alguns casos arriben també a l'ordenació, la gestió i la prestació de serveis d'àmbit supramunicipal (aigua, transport, infraestructures i residus).

En particular, les competències de l'AMB són concurrents amb:

- les competències dels municipis que integren l'àrea, ja que la Llei preveu que l'AMB coordini o planifiqui les actuacions municipals (ex. sanejament d'aigües, recollida de residus), però alhora disposa que algunes

23. Tomàs, *Gobernabilidad metropolitana*.

decisiones metropolitanas han de comptar amb la participació municipal (ex. planificació metropolitana en general), o que l'exercici de determinades competències de l'AMB s'exigeixin a la prèvia delegació municipal (ex. polítiques de sòl i habitatge, protecció de legalitat i disciplina urbanística);

- l'Administració de la comunitat autònoma, en la mesura que algunes funcions de l'AMB es condicionen a intervencions autonòmiques posteriors (participació en la formulació i tramitació del Pla territorial general de Catalunya i dels plans territorials parcials que afectin l'AMB, participació en la Comissió d'Urbanisme de l'Àrea Metropolitana de Barcelona; formulació i aprovació inicial i provisional dels programes d'actuació municipal, i del Pla director urbanístic metropolità i del Pla d'ordenació urbanística metropolità).

- altres entitats locals supramunicipals (províncies i comarques), ja que s'atribueixen a l'AMB funcions de cooperació i assistència als municipis (ex. en l'àmbit urbanístic), que són precisament les funcions típicament desenvolupades per aquestes altres administracions locals.

1.2.3.5. L'organització politicoadministrativa: complexitat i elecció indirecta

La Llei 31/2010 determina un model organitzatiu de l'AMB força similar al de les dues entitats metropolitanes creades el 1987. Així, es manté un sistema institucional compost per una pluralitat d'òrgans de caràcter politicoadministratiu l'estructura dels quals recorda la pròpia de bona part de les d'entitats locals supramunicipals espanyoles, amb una elevada institucionalització i una legitimitat democràtica indirecta o de segon grau.

Al capdavant d'aquest sistema hi ha el Consell Metropolità, que és un òrgan col·legiat, de tipus assembleari, integrat per 90 consellers, dels quals 36 són nats (els alcaldes dels municipis de l'àrea) i la resta són designats, d'entre els regidors elegits a les eleccions municipals, pels mateixos ajuntaments en el nombre i la proporció determinats per la llei. El Consell elegeix, entre els alcaldes i pel quòrum legalment establert, el President de l'AMB,²⁴ qui té importants funcions representatives i de

24. L'única qüestió que va suscitar una polèmica destacable en l'elaboració de la LAMB va ser precisament el sistema d'elecció del president de l'AMB. Els que en defensaven l'elecció pel Consell (la majoria de grups) s'hi va oposar el grup parlamentari que donava suport al govern regional (CiU) que proposava que fos designat automàticament president de l'AMB

direcció del govern metropolità i és assistit, al seu torn, per un òrgan col·legiat amb funcions executives i integrat per un màxim d'1/3 dels consellers (Junta de Govern). Completen l'estructura organitzativa bàsica un òrgan de control economicofinancer (Comissió Especial de Comptes) i, com a principal novetat de la LAMB, l'existència d'un Consell d'Alcaldes, format per tots els alcaldes dels municipis de l'àrea, que té facultats de proposta i informe en determinades matèries del seu interès, una solució semblant a la que també es dona en certs àmbits de les reformes francesa i italiana, com s'ha vist. L'AMB ha creat també la figura del gerent metropolità, com a màxim càrrec directiu professionalitzat sota la dependència del president.

D'aquest model institucional, destaquem –de manera molt sintètica– alguns elements que suposen importants reptes per a la governança metropolitana i com a tals tractarem amb més detall en el següent epígraf.

D'entrada, el manteniment del sistema d'elecció indirecta dels membres del consell metropolità, que sens dubte incrementa el dèficit de legitimitat democràtica d'aquesta institució, tant en termes comparats com interns, i que ja ha estat posat en qüestió en algunes de les propostes europees referides més amunt. Però també és cert que al Consell Metropolità hi són representats *tots i cada un dels municipis*, a diferència d'allò que succeeix a les diputacions provincials.

D'altra banda, la nova configuració institucional consolida el paper central del municipi de Barcelona a l'AMB. Tot i que, des de la perspectiva geogràfica i territorial, hi ha cada vegada més gran consens en definir el fet metropolità barceloní com una àrea policèntrica,²⁵ la veritat és que la nova regulació manté (fins i tot sobredimensionat) el protagonisme de la capital de Catalunya en el govern metropolità, si bé atorgant-li tot just un 25% dels consellers, encara que la praxi habitual és que els regidors actuïn conforme a l'eix partidista i no territorial, és a dir, agrupant-se i votant en atenció als interessos dels partits polítics i no dels municipis de procedència.

Finalment, l'AMB assumeix les fórmules de gestió ja existents en les entitats que substitueix, cosa que dona compte de la importància de la col·

l'alcalde de Barcelona. La solució adoptada en l'art. 11.2 LAMB disposa que el president sigui elegit "d'entre els membres que tinguin la condició d'alcalde" i que hagi de comptar amb "el vot favorable dels alcaldes dels municipis que representin almenys 2/3 parts de la població de l'àrea" (3/5 en la segona i successives votacions).

25. Francisco Toscano Gil, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas* (Madrid: Iustel, 2010).

laboració publicoprivada en la gestió dels serveis metropolitans i planteja, com veurem, no pocs problemes. Així, per exemple, la gestió metropolitana del transport es realitza a través d'un consorci autonòmic (Autoritat del Transport Metropolità), la gestió de l'aigua, mitjançant la creació d'una societat d'economia mixta en la qual participa minoritàriament l'AMB, i la gestió del metro i la xarxa d'autobusos, a través d'una societat anònima (Transports Metropolitans de Barcelona).

1.2.3.6. El finançament metropolità: model mixt

Pel que fa al finançament, la LAMB preveu que el govern metropolità compti amb transferències procedents d'altres administracions públiques (especialment, regional i locals) i també amb recursos propis (de caràcter patrimonial, recàrrecs sobre l'impost de béns immobles i sobre altres impostos municipals o regionals, taxes, preus públics i cànon per a la prestació dels seus serveis i activitats, quotes urbanístiques i contribucions especials i multes i sancions, entre d'altres).

Si ens atenim al pressupost de 2016, s'adverteix que les transferències d'altres administracions (principalment, dels mateixos municipis i de la Generalitat) suposen al voltant del 55% dels ingressos de l'AMB, destacant per la seva quantia (gairebé la meitat) les transferències corrents dels ajuntaments que formen l'àrea. Entorn al 40% prové d'impostos i taxes, mentre que la resta d'ingressos són de caràcter patrimonial o passius financers. Es repeteix, per tant, a Barcelona el model de finançament mixt present en la major part d'àrees metropolitanes, característic dels models de col·laboració horitzontal, en el qual la major part del finançament prové dels municipis.

1.2.4. Els reptes actuals i futurs de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Un cop analitzats els antecedents i els trets característics principals de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, és moment ara de concloure la nostra exposició fent una breu referència als reptes – presents i futurs – que el fenomen metropolità haurà d'afrontar en l'ordenament jurídic espanyol. En la nostra opinió, aquests reptes poden articular-se a partir de tres grans

eixos, que vindrien a coincidir amb tres dels grans problemes que afecten actualment l'Estat espanyol.²⁶

1.2.4.1. L'Àrea Metropolitana de Barcelona davant la crisi econòmica

La profunda crisi econòmica i financera que afecta Espanya s'ha traduït, entre altres aspectes, en un fort endeutament de les institucions públiques. Tot això ha plantejat la necessitat de racionalitzar l'organització i funcionament de les diferents administracions –especialment les de caràcter local– per garantir-ne així la sostenibilitat econòmica i financera.

En aquest context, però, les àrees metropolitanes semblen haver estat les grans oblidades, ja que la reforma del règim local espanyol –articulada principalment mitjançant la ja citada Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local– s'ha centrat sobretot en les competències municipals i en el redimensionament del sector públic local, però sense afectar directament el règim d'organització i funcionament de les àrees metropolitanes que preveu la LBRL. Potser, el fet que aquestes disposin d'una major capacitat de gestió –tant material com econòmica– i que apareguin vinculades principalment a la planificació i prestació d'obres i serveis en grans aglomeracions urbanes, expliqui en part aquesta menor atenció.

Per contra, han tingut un impacte molt més gran aquestes mesures de redimensionament i control economicofinancer en les mancomunitats de municipis i els consorcis que, com posàvem de relleu anteriorment, han servit en ocasions de manera alternativa per articular el fenomen metropolità. S'ha arribat a l'extrem, en algun cas, de suprimir aquestes entitats davant la duplicitat de les seves funcions o la insuficient capacitat gestora.

Alhora, l'actual crisi econòmica ha reobert també el debat sobre les formes de gestió dels serveis públics. Per contextualitzar el fenomen, cal tenir present que després de molts anys en què les administracions públiques locals espanyoles van anar optant principalment per la gestió indirecta dels seus serveis públics, actualment una part important de la ciutadania

26. En aquest sentit, ens remetem novament a Marc Vilalta Reixach, Ricard Gracia Retortillo, i Juan Carlos Covilla Martínez, "Reform of local government in Catalonia in a context of economic crisis: Simplification of levels and redistribution of powers", OLA Symposium, *Simplification of local administration in Europe. Levels and dimensions* (Bolònia, 2014 [en premsa]).

defensa la idea que aquesta gestió hauria de tornar a mans públiques, i així figura en els programes d'algunes forces polítiques amb responsabilitats locals.²⁷

Precisament, un dels àmbits en què aquesta discussió s'ha plantejat d'una manera més evident ha estat en la gestió metropolitana de l'aigua. En el cas de l'àrea metropolitana de Barcelona, des de l'any 2012, el subministrament domiciliari de l'aigua potable es prestava mitjançant una empresa mixta –Aigües de Barcelona. Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, SA.– participada per l'AMB i altres empreses privades (que ostentaven més del 80% del seu capital social). No obstant això, arran de la impugnació judicial de la concessió d'aquest servei a aquesta empresa mixta,²⁸ alguns partits polítics i moviments socials han defensat la necessitat de recuperar una gestió íntegrament pública sobre aquesta matèria, en atenció al fet que l'aigua s'ha de considerar un dret humà bàsic que ha de ser accessible i assequible per a tots.

Tot i que es tracta d'un debat encara obert, la veritat és que això planteja molts interrogants. No només en relació amb si realment la gestió pública resulta més o menys eficient que la gestió privada, sinó també en relació amb la forma d'articular jurídicament aquesta recuperació –o

27. Això ha donat lloc al fenomen de l'anomenada “remunicipalització” de serveis públics. Concepte que vol donar nom a la recuperació de la gestió directa de determinats serveis públics locals que actualment presten de manera indirecta. En aquest sentit, entre d'altres, Joaquim Tornos Mas, “La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”, a *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 58-59 (febrer-març 2016): 32-49, o José María Gimeno Feliu, “Remunicipalización de servicios locales y Derecho Comunitario”, a *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 58-59, (febrer-març 2016): 50-71. Vg. també, Juli Ponce Solé, “Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 40 (febrer 2016): 68 i s. Per la resta, com ha posat en relleu Wollman, aquesta tendència pot observar-se també en altres països com el Regne Unit, Alemanya, França o Itàlia. Hellmut Wollman, “La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un retorno a las gestiones públicas/municipales?”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 31 (febrer 2013): 70-80. Una panoràmica completa i comparada, a Tomàs Font i Llovet, i Juan José Díez Sánchez (coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión* (Madrid: Iustel, 2017).

28. Recentment, mitjançant la Sentència núm. 126/2016, de 9 de març, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha anul·lat el contracte de concessió de la gestió del servei d'abastament domiciliari d'aigua potable que, per un import de 1.000 milions d'euros, l'AMB havia realitzat en favor de l'empresa mixta Aigües de Barcelona. Entre altres arguments, el Tribunal considera que l'administració metropolitana no va justificar prou la decisió de celebrar el contracte sense la preceptiva celebració d'un concurs públic, per aquest motiu la seva formalització s'ha de considerar contrària a la legislació en matèria de contractes del sector públic.

remunicipalització— de la gestió pública de l'esmentat servei i els costos econòmics i dificultats en matèria de personal que això pot suposar.²⁹

De manera semblant, però al revés, un altre dels reptes de futur que es plantegen a l'AMB en relació amb la gestió dels serveis públics metropolitans és la relativa al sorgiment de noves formes d'economia col·laborativa. En efecte, la crisi econòmica i les enormes possibilitats obertes amb les noves tecnologies de la informació i de la comunicació han portat els ciutadans a buscar noves formes de producció i consum de béns i serveis, de manera col·laborativa, que suposen tot un repte per a les diferents administracions públiques. En el cas de Barcelona (com en moltes altres ciutats europees), el problema s'ha plantejat principalment en relació amb el servei de taxi, l'ordenació i intervenció administrativa correspon a l'AMB (art. 14 LAMB).

Com és sabut, la prestació d'aquest servei es troba fortament regulat i limitat. No només perquè s'imposa als interessats la necessitat d'obtenir prèviament una autorització administrativa —que només es pot atorgar si el sol·licitant i els vehicles utilitzats compleixen nombrosos requisits dirigits a garantir la qualitat i la seguretat dels serveis prestats— sinó també perquè les tarifes que han d'abonar els usuaris per la seva utilització i el nombre màxim de llicències estan estrictament fixats per l'administració pública (en el nostre cas, per l'AMB).

En aquest context, l'aparició de noves aplicacions electròniques (per exemple, Uber) que permeten, al marge de la normativa reguladora del taxi, contractar els serveis d'un conductor per anar amb el seu vehicle a la destinació triada pel client, demanen una resposta adequada per part dels poders públics.³⁰

No obstant això, en el cas català, fins al moment, la resposta de les diferents administracions públiques ha consistit principalment en l'adopció

29. Federico A. Castillo Blanco, "Remunicipalización de servicios locales y situación del personal de los servicios rescatados", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 58-59 (febrer-març 2016).

30. Sobre la regulació del servei de taxi a Espanya podem citar, entre altres, Marc Tarrés Vives, *La regulación del taxi: legislación autonómica y experiencias de derecho comparado* (Barcelona: Atelier, 2006). Sobre l'economia col·laborativa i els problemes que planteja en l'ordenament espanyol, amb especial atenció al sector del taxi, resulta d'especial interès Gabriel Doménech Pascual, "La regulación de la economía colaborativa (el caso Uber c. el taxi)", *Revista CEF Legal*, n. 175-176 (agost-setembre 2015): 61-104. D'aquest mateix autor, "Economía colaborativa y Administración local", *Sumario del Gobierno Local 2015/2016* (IDP-FDGL, 2017): 35-66. Igualment, podem citar l'Informe de la Comissió d'Estudi de les Polítiques Públiques en matèria d'Economia Col·laborativa del Parlament de Catalunya, aprovat el 21 de juliol del 2015.

de mesures de caràcter sancionador i/o dissuasori als usuaris o titulars d'aquestes aplicacions. Així, per exemple, la recent Llei del Parlament de Catalunya 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives, ha modificat la Llei 19/2003, de 4 de juliol, del taxi, a l'efecte de preveure la immobilització cautelar dels vehicles que prestin el servei de transport urbà de viatgers sense la deguda autorització administrativa.³¹ Alhora, l'AMB ha incoat la instrucció de procediments sancionadors davant les autoritats de defensa de la competència en considerar que Uber incorre en pràctiques de competència deslleial.

En qualsevol cas, tot això ens posa en relleu que ens trobem davant d'una nova realitat social, que difereix significativament de les formes tradicionals de producció i consums de béns i serveis. I aquesta nova realitat social ha qüestionat no només el règim jurídic al qual s'ha de sotmetre la prestació d'aquests serveis sinó, sobretot, quin ha de ser el paper que les autoritats públiques han de jugar en aquest àmbit (s'ha arribat a plantejar la possible liberalització del sector del taxi).

1.2.4.2. L'AMB davant les exigències de participació i democràcia

Com hem posat en relleu, la crisi econòmica, així com alguns escàndols de corrupció dins dels partits polítics també han fet ressortir l'existència d'una greu crisi politicodemocràtica a Espanya, que es reflecteix sobretot en la pèrdua de confiança dels ciutadans davant les institucions públiques i els partits polítics.

Encara que és veritat que, de moment, la configuració institucional de les àrees metropolitanas sembla haver quedat al marge del debat polític o ciutadà –i fins i tot de l'àmbit acadèmic– un altre dels reptes que segurament, tal com ha succeït en altres països europeus que hem analitzat anteriorment, han d'afrontar aquestes entitats en el futur és el relatiu al debat sobre la governança metropolitana.

Hem vist anteriorment com els membres del Consell Metropolità de l'Àrea Metropolitana de Barcelona no són elegits directament pels ciutadans sinó que són designats pels diferents ajuntaments (art. 5 LAMB) en funció de la seva població. Aquesta situació, en els nous contextos, pot resultar fins a cert punt qüestionable, per diferents motius.

31. De manera semblant, en l'àmbit estatal s'ha modificat el Reglament de la Llei d'Ordenació dels transports terrestres, mitjançant el Reial decret 1057/2015, de 20 de novembre, amb l'objectiu d'evitar que els particulars, *motu proprio*, puguin transportar viatgers mitjançant una contraprestació econòmica.

En primer lloc, perquè el tipus de legitimació dels òrgans de govern de les diferents administracions públiques no pot deslligar-se completament del tipus de competències que se li atribueixen. Així, en la mesura que l'AMB es configura com una entitat territorial, dotada d'autonomia, a la qual se li atribueixen la prestació de determinats serveis públics essencials per a la ciutadania –cal pensar, per exemple, en el transport públic o el proveïment d'aigua– tard o d'hora haurà de plantejar-se l'oportunitat de valorar l'adopció d'un sistema d'elecció directa. Doncs, en cas contrari, es desdibuixa la responsabilitat de la institució davant la ciutadania en la prestació d'aquests serveis.

Però és que, a més, com s'ha afirmat en alguna ocasió, aquest sistema de representació indirecta pot dificultar el sorgiment d'un veritable lideratge metropolità.³² I és que, de vegades, pot resultar complex defensar un interès metropolità comú quan, en realitat, s'és responsable només davant els electors del municipi i no del conjunt de l'àrea metropolitana i, de fet, la continuïtat dels consellers metropolitans no depèn del seu rendiment a escala metropolitana sinó municipal.

Com ja hem desplegat anteriorment, enfront d'aquest sistema de representació indirecta existeixen altres models de governança que prioritzen l'elecció directa dels membres del consell metropolità. Un bon exemple el constituïria la ja citada Llei francesa núm. 2014-58, de 27 de gener, de “Modernisation de l'action publique territoriale et d’Affirmation des Metropoles”, que, entre moltes altres qüestions, preveu un sistema d'elecció directa dels òrgans de govern de la metròpoli de Lió.

Amb tota seguretat, l'opció per un sistema d'elecció directa també pot presentar algunes dificultats, entre altres, la manca d'identificació dels ciutadans amb l'espai metropolità. Precisament, processos de legitimació directa permetrien donar més visibilitat a aquesta institució, enfortir-ne el caràcter representatiu i contribuir al reforçament d'aquella identitat.

Al marge del qüestionament de la legitimitat democràtica dels òrgans de govern de les àrees metropolitanes, i l'AMB en particular –que, com dèiem, no ha estat objecte realment de discussió– sí que ha tingut un major impacte a Espanya el debat sobre la transparència.

En aquest sentit, i encara que no es refereixi específicament a les àrees metropolitanes, un altre dels aspectes cridats a jugar a partir d'ara un paper fonamental en la gestió pública és el derivat de la nova normativa en matèria de transparència administrativa. I és que l'aprovació per part del

32. Tomàs, *Gobernabilidad metropolitana*.

legislador estatal de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant LTBG) –així com la legislació autonòmica de Catalunya: la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern–,³³ suposa una nova etapa per a les diferents administracions públiques en aquesta matèria.

Igual que els altres governs locals, les àrees metropolitanes s'inclouen dins l'àmbit subjectiu d'aplicació de la LTBG i, en conseqüència, se'ls imposen un ampli catàleg d'obligacions tant en matèria de publicitat activa com d'accés dels ciutadans a la informació pública. Aquestes noves obligacions exigeixen a les diferents entitats públiques no només la dotació dels mitjans materials i personals necessaris per al seu compliment, sinó també la definició d'una estratègia de planificació a llarg termini i d'adaptació de la seva organització i actuació al nou marc normatiu.

En aquest sentit, podem destacar que l'Àrea Metropolitana de Barcelona ha adoptat ja algunes mesures a aquest efecte. Així, per exemple, ha creat el seu propi portal de transparència que permet accedir fàcilment i de forma electrònica a la informació pública de l'àmbit metropolità (ja sigui sobre la seva organització institucional, sobre la seva gestió econòmica, patrimonial i contractual o, per canalitzar les possibles peticions d'informació per part dels ciutadans, s'ha regulat també el procediment que s'ha de seguir per a la tramitació de les sol·licituds.

En tot cas, potser pugui resultar de més interès la constitució de l'Agència de la Transparència de l'AMB, la finalitat principal de la qual no és altra que promoure de manera específica el compliment de les obligacions sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern que l'ordenament jurídic imposa a l'AMB. Des del nostre punt de vista, la creació d'aquesta Agència –composta per personal propi de l'AMB i assessorada per experts designats pels seus mèrits professionals– suposa una clara aposta de l'entitat cap als principis de transparència i bon govern.

Segurament, encara és aviat per valorar quin ha estat l'impacte de totes aquestes mesures en el funcionament de l'administració metropolitana. En tot cas, del que no hi ha dubte és que, com dèiem anteriorment, determina

33. Amb caràcter general, sobre aquesta regulació podem citar Agustí Cerrillo i Juli Ponce (coord.), *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya* (Barcelona: UOC - EAPC, 2015). Pel que fa a l'Administració local, el capítol de Tomàs Font i Llovet, "Transparència i bon govern a les administracions locals", 269 i s. Així mateix, Manuel Villoria (dir.) i Xavier Forcadell (coord.), *Bon govern, transparència i integritat institucional al Govern local* (Barcelona: Diputació de Barcelona, 2015).

l'inici d'una nova etapa en què la cultura de la transparència administrativa ha de situar-se al centre de la gestió diària.

1.2.4.3. L'AMB davant el debat territorial a Espanya

Finalment, hem de fer referència als reptes que hauran d'afrontar les àrees metropolitanes, i l'AMB en particular, en relació amb el debat sobre l'organització territorial de l'Estat espanyol.

En aquest cas, el punt de partida hem de situar-lo en el fet que, com ja hem assenyalat anteriorment, a Espanya s'estan produint reformes en l'àmbit de l'Administració pública i l'organització territorial que semblen haver oblidat completament el fenomen metropolità.

En efecte, en el conjunt de l'Estat espanyol no hi ha un especial debat sobre la qüestió metropolitana. Aquesta és més aviat una qüestió allunyada dels grans debats polítics territorials, per la qual cosa no hi ha una política estatal que tingui en compte el fenomen metropolità. Pel que fa a les comunitats autònomes, la situació tampoc no és gaire diferent. Tot i això, cal recordar que hi ha una clara vinculació entre la descentralització regional i l'ordenació metropolitana, ja que són les comunitats autònomes les competents per crear les àrees metropolitanes i regular-ne el règim jurídic. De fet, com és sabut, no sembla que les diferents CA hagin tingut un especial interès per ordenar aquest fenomen sinó que, quan han actuat, generalment, s'han limitat a dur a terme iniciatives que pretenen restringir el pes de les àrees metropolitanes, que han estat concebudes com a amenaces al propi poder polític regional. En conseqüència, les solucions al fenomen metropolità han estat ad hoc i per iniciativa i voluntat preferentment municipal.

Potser, l'excepció a aquesta tendència sigui el cas de Barcelona. I és que, com hem vist, el reconeixement del fet metropolità sí que ha tingut una certa continuïtat històrica, encara que sota formes jurídiques diverses que han concedit més o menys pes a l'autonomia del govern local metropolità. Sens dubte les relacions de conflicte amb el nivell regional van ser històricament determinants per a la configuració d'una àrea metropolitana forta des del punt de vista polític i competencial. No obstant això, la creació de l'AMB de 2010 sembla marcar un punt d'inflexió en què es pren consciència de la rellevància de la cooperació territorial per a l'èxit de la governança metropolitana.

Cal fer, però, esment encara a alguns aspectes que poden posar en risc l'èxit d'aquest nou model. D'entrada, com hem apuntat, és urgent aclarir

la posició de l'AMB dins de l'organització territorial catalana. La manca de desenvolupament del model propi d'organització territorial previst en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 2006 ha impedit, de moment, articular correctament la relació entre l'AMB i la resta de nivells territorials d'àmbit supramunicipal existents a Catalunya. Com dèiem anteriorment, i a diferència de les solucions ofertes per altres reformes de l'entorn europeu (com Itàlia o França), la creació de l'àrea metropolitana de Barcelona no ha suposat l'eliminació de la correlativa província o de les comarques de l'àmbit metropolità, sinó que, en un mateix territori, segueixen mantenint-se de forma acumulada i injustificada tres nivells de govern local supramunicipal.

Els intents de simplificació que en aquest sentit semblava incorporar el Projecte de llei de governs locals de Catalunya de 2014 no van prosperar en finalitzar anticipadament la legislatura anterior, com a conseqüència dels esdeveniments polítics d'abast general a Catalunya, que tenen com a centre d'interès el procés de secessió respecte de l'Estat espanyol.

En aquest sentit, l'esdevenir d'aquest procés sens dubte condicionarà el debat sobre el model territorial i sobre l'organització metropolitana. Ara bé, al nostre parer, hauria d'aprofitar-se com un moment per incidir en la necessitat de la cooperació entre actors i la racionalització i simplificació de les estructures supramunicipals en l'organització territorial de Catalunya, apostant per la flexibilitat i l'asimetria, que permetin que l'àrea metropolitana assumeixi les funcions comarcals i provincials en el seu àmbit territorial, com d'altra banda reclamem des de la doctrina especialitzada³⁴ i s'imposa a la resta de models europeus comparats.

1.3. Interiorització del govern local a les comunitats autònomes

En el context més general d'una reforma del sistema constitucional de les autonomies territorials, una de les qüestions que més necessiten ser reconsiderades és la de les relacions entre les CA i el sistema del govern local. Bàsicament es tracta de plantejar una major proximitat entre l'àmbit autonòmic i el local, en el sentit de l'anomenada major interiorització de l'àmbit local en l'àmbit autonòmic de l'organització territorial. Aquesta

34. Tomàs Font i Llovet, "Ordenació metropolitana a la Catalunya autònoma", a Fuster Sobreper, *Agenda Cerdà*.

és una vella qüestió que s'ha propugnat al nostre país davant de les experiències dels sistemes federals comparats on l'àmbit local pertany sense discussió a l'àmbit dels Estats membre i no pas a la Federació, però que també ha estat objecte de controvèrsia.³⁵ El tema és conegut i ara només cal recordar-ne unes quantes expressions.³⁶

1.3.1. Les vies de la interiorització

La interiorització es pot projectar per una triple via, que se sintetitza a continuació:

a) Incorporar una regulació més gran de les matèries de govern local als estatuts d'autonomia (EA), és a dir, dotar de més densitat la regulació estatutària del govern local de manera que reguli directament algunes matèries estructurals: organització, competències i règim jurídic bàsic dels ens locals, en consideració a les peculiaritats demogràfiques, geopolítiques, estructurals i dimensionals del territori. L'Estatut pot esdevenir una mena de "constitució local territorial" com ho són, en realitat, les constitucions dels *Länder* a Alemanya o a Àustria, que permeti traslladar la garantia constitucional de l'autonomia local a la realitat municipal concreta del seu territori respectiu.

b) Assumir unes competències autonòmiques més grans sobre l'organització, les competències i el finançament dels ens locals. Fins i tot sobre el règim electoral local, les formes de participació ciutadana, les consultes populars, etc. Tot això, dins dels límits que les competències estatals, ex art. 149 CE, permeten. Ara bé, la perspectiva adoptada no ha d'impedir plantejar-se, si és necessari, que una eventual dinàmica de reforma constitucional per adequar l'organització territorial de l'Estat a les exigències de l'evolució soferta des de 1978 pugui incloure una reconsideració del

35. Vg. àmpliament les panoràmiques generals i detallades que ens presenten dues obres col·lectives: Francisco Velasco Caballero (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido* (IEA, 2010), i Àngel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (Madrid: INAP, 2012).

36. Ens remetem a Font Llovet, *Gobierno local y Estado autonómico i Régimen local en la reforma de los Estatutos*, citats. En sentit contrari, Luis Ortega, "La interiorización autonómica del régimen local", a Tomàs Font i Llovet, Francisco Velasco Caballero, i Luis Ortega Álvarez, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006), 53 i s.

sistema competencial en matèria de règim local. Una lògica “federalitzant” de les reformes territorials generals s’hauria d’estendre coherentment a la posició dels ens locals.

c) Garantir una participació més gran del govern local en el sistema institucional autonòmic, tant si és en l’organització, per la via d’incloure la seva representació política en les institucions autonòmiques, com en els procediments decisoris de les CA, especialment en l’àmbit legislatiu.

1.3.2. La jurisprudència constitucional

L’Estatut d’autonomia de Catalunya del 2006 –i després el d’Andalusia, en termes molt semblants– ja va fer un intent d’estrènyer la vinculació entre el sistema autonòmic i el sistema local sota uns quants dels paràmetres que acabem d’indicar. Cal dir que, en termes generals, la STC 31/2010 no es va oposar a aquest tipus de plantejaments. En un altre lloc hem assenyalat que “la jurisprudència constitucional fins avui ha identificat la competència estatal sobre les bases del règim local amb la idea que abasta tot el que cal per preservar l’autonomia local. El mínim comú denominador. No obstant això, en el moment actual, caldrà analitzar aquestes bases en relació amb els nous estatuts d’autonomia, que, com se sap, incorporen regulacions materials sobre el règim local. I aquí, segurament, es poden incorporar adequadament les precisions de la STC 31/2010 relativa a l’Estatut de Catalunya: l’Estatut ha de respectar la competència bàsica de l’Estat en matèria de règim local, de manera que «no impedeixi l’exercici de la competència estatal en la matèria»; és a dir, que no pot impedir que l’Estat fixi el mínim comú denominador, en aquest cas pel que fa al contingut competencial dels ens locals. Això és justament el que diu la STC 31/2010. Ara bé, l’Estat, en exercir la competència bàsica, haurà de respectar els Estatuts en la mesura que amplii –no redueixin– el contingut competencial de l’autonomia local”.³⁷

D’altra banda, la STC 132/2012, de 19 de juny, sobre els consells insulars de les illes Balears, fa una interpretació de la LBRL, que els recurrents consideraven vulnerada, “conforme” a l’Estatut d’autonomia de les illes Balears del 2007, sobrevingut a la Llei de consells insulars del 2000 impugnada. Portem aquí, extensament, el que hem assenyalat en un altre lloc:³⁸

37. Tomàs Font i Llovet i Alfredo Galán Galán, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?”, *Anuario del Gobierno Local* 2012, 20.

38. *Ibíd.*

“excepte en algun punt concret, la STC entén que aquesta llei autonòmica no atempta contra l'autonomia local, concretada en l'autogovern de l'illa per mitjà de corporacions de caràcter representatiu. Per això, el Tribunal pren en consideració que l'Estatut del 2007 configura els Consells insulars com una part del sistema institucional de la Comunitat Autònoma i conté una àmplia regulació substantiva de la composició –elecció per sufragi universal–, organització –ple, president i un consell executiu els consellers del qual, no necessàriament membres electes del ple, encapçalen l'administració departamental–, etc. Així, aplica àmpliament la doctrina de l'“ancoratge estatutari” per justificar que la LBRL no es pot aplicar de manera homogènia quan hi ha circumstàncies diferencials, com el fet insular, o el mateix fet que els consells estiguin configurats alhora –per l'Estatut– com a administració local i com a institució bàsica autonòmica, un aspecte que, per cert, no ha d'anar lligat necessàriament al fet diferencial insular, sinó que és un fet diferencial estrictament estatutari. En qualsevol cas, modula profundament la previsió de la LBRL segons la qual els Consells insulars es regulen per les normes aplicables a les diputacions provincials, i ho interpreta conforme a les disposicions de l'Estatut”.

“A partir d'aquí, i recolzant-se també en l'article 3.2 CEAL, entén que l'existència de membres del consell executiu no electes no vulnera el caràcter representatiu del consell com a element constitutiu de l'autonomia local. La sentència, doncs, recupera el paper dels estatuts en la definició de les institucions locals del seu àmbit i flexibilitza el significat de les normes bàsiques com a homogènies quan hi ha «ancoratges» o circumstàncies diferencials, tant si són derivades de la Constitució –el govern de les illes per institucions pròpies– com si ho són dels estatuts –configurar aquestes institucions insulars com a pròpies de la comunitat–. En definitiva, un pas més, moderat i contingut, cap a la denominada interiorització del règim local a les comunitats autònomes”.

“La sentència compta amb la discrepància de l'enyorat magistrat Luis Ortega, que formula un detingut vot particular, i amb la d'Adela Asua, que s'hi adhereix. El vot critica fortament que el Tribunal s'aparti de la seva pròpia doctrina i assenyalava que se separa sense fonamentació del que havia sostingut a la STC 31/2010, relativa a l'Estatut de Catalunya, quan s'afirmava que les previsions estatutàries sobre règim local han de respectar, en tot cas, com és obvi, la competència bàsica que correspon a l'Estat en la matèria en virtut de l'article 149.1.18 CE: «És a dir, que les especialitats de les normes estatutàries no poden alterar les previsions normatives declarades bàsiques pel legislador estatal»”.

“Ara bé, la STC 31/2010 no diu exactament el que se li atribueix. Al final del seu fonament jurídic 36, diu literalment: «no es pot estimar que, en conjunt, el capítol VI –govern local– transgredeixi la reserva estatutària ex art. 147.2 CE, ni que impedeixi l’exercici de la competència estatal en la matèria». En efecte, «respectar la competència bàsica» significa, segons el mateix TC, «no impedir-ne l’exercici», en el sentit de no exhaurir la matèria, no desvirtuar la competència estatal. En els termes que hem vist més amunt, l'Estatut ha de permetre que l'Estat pugui establir el mínim comú denominador necessari per garantir l'autonomia local, però això no vol dir que l'Estatut s'hagi de subjectar a la LBRL. La STC 31/2010 no conclou que l'Estatut no transgredeixi la LBRL, perquè no fa aquest judici”.

“Té raó el vot particular que la STC 132/2012 fonamenta alguns dels seus passos en la singularitat insular, quan és cert que no necessàriament tota especialitat hi troba justificació. Per exemple, com ja s'ha dit, la mateixa consideració dels consells com a institució pròpia de la CA no s'ha de basar en la insularitat. Però no significa que sigui il·legítim. Per exemple, també l'article 2.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya –que no va ser impugnat al seu dia– assenyalava que els municipis i altres ens locals integren també el sistema institucional de la Generalitat «com a ens en els quals s'organitza territorialment», cosa que per cert ja deia l'art. 5.4 de l'Estatut català de 1979 en relació amb els municipis i comarques”.

Recordem aquestes interpretacions constitucionals per assenyalar que el paper especial dels estatuts d'autonomia en la configuració del sistema local ha estat validat sempre, és clar, que s'ha plantejat un conflicte en relació amb això. Es tracta de consolidar aquesta perspectiva en nom d'una millor incardinació estructural dels àmbits territorials del poder descentralitzat. Certament, una dinàmica de reforma constitucional podria optar per donar un contingut més gran a la mateixa regulació constitucional de les relacions entre les CA i els ens locals,³⁹ però considerem més adequat a les exigències dels temps actuals i futurs que la Constitució, en tot cas, atribueixi als EA aquesta funció.

A part d'això, no es pot descartar que aquesta garantia constitucional de l'especialitat estatutària en matèria local no aconseguís un caràcter general. Si bé no és aquest el lloc per aprofundir en aquesta possibilitat, una eventual solució singularitzada per a l'anomenat problema

39. Així sembla que ho proposi Santiago Muñoz Machado, *Cataluña y las demás Españas* (Barcelona: Crítica, 2014), 130.

de l'encaix de Catalunya dins d'Espanya,⁴⁰ una eventual consideració específica de singularitats catalanes a la Constitució, possiblement hauria de recollir una referència a l'organització territorial pròpia i al govern local. Com dic, aquesta opció mereixeria un desenvolupament molt més extens, però de moment l'apunto aquí com a indicació de la seva mera possibilitat.

1.3.3. Interiorització autonòmica i sistema electoral local

Els estatuts d'autonomia són instruments adequats per adaptar al seu territori els principis constitucionals de govern democràtic dels ens locals. En aquest sentit, juntament amb les figures previstes a la CE –Ajuntament, alcalde, regidors–, pot establir altres òrgans representatius i executius sempre que no afectin la seva funció i posició constitucional. La STC 132/2012 així ho ha acceptat en relació amb els consells insulars, tal com acabem de veure.

A més, com s'ha dit, els EA poden obrir el camp al legislador autonòmic per ordenar la forma de govern municipal i, així mateix, assumir competències en matèria de “règim electoral local”. Perquè s'ha de posar en qüestió que sigui constitucionalment obligat el manteniment d'un mateix sistema, únic i pràcticament uniforme com el que s'estableix a la LOREG.⁴¹ En aquest sentit, és possible sostenir que les CA puguin ostentar competències sobre el règim electoral local.

És habitual partir de la consideració que la STC 38/1983, de 16 de maig, va incloure en l'àmbit de l'article 81 CE –règim electoral general com a matèria reservada a la llei orgànica– el sistema electoral dels municipis al qual al·ludeix l'article 140 CE. D'aquí ve que la LOREG de 1985 regulés, en tots els seus aspectes, el règim electoral dels ens locals. Això no obstant, la mateixa sentència va admetre també que els estatuts podien incorporar normes singularitzades i assumir competències en matèria d'eleccions locals.

La STC 38/1983 destaca que l'Estatut basc contempla separadament el règim local, i assumeix com a competència o matèria específica de la CA,

40. Vg. Santiago Muñoz Machado cit. *in totum*. Miguel Herrero de Miñon, *Cádiz a contrapelo* (Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2013), 233.

41. Així ho ha plantejat Tomàs Font i Llovet, “El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, a Tomàs Font, *et al.*, *El régimen local en la reforma de los Estatutos*, 26 i s.

el que fa referència a la legislació electoral interior que afecta les juntes generals i les diputacions forals, sense perjudici de les facultats corresponents als territoris històrics. I el Tribunal assenyala com això passa a diferència de l'Estatut de Catalunya (1979), que únicament utilitza l'expressió "règim local, sense perjudici de l'art. 149.1.18) (FJ, 2n)".

El Tribunal assenyala que la interpretació sistemàtica dels arts. 81 i 140 CE permet entendre que el contingut de la Llei orgànica "comprèn el que és primari i nuclear en el règim electoral". D'això es pot deduir fàcilment que la Llei orgànica no ha d'exhaurir la matèria, que admetria un desenvolupament autònom si així es considerés als EA corresponents.

Alhora, al FJ 3r indica el TC que "la interpretació de l'abast i el contingut del «règim electoral general» segons expressió de l'art. 81.1 CE ve donada per allò que resulta del bloc de la constitucionalitat, format d'acord amb l'art. 28 LOTC per la Constitució i els EA". D'aquesta manera, el TC conclou en aquest punt que "el règim electoral general està compost per les normes electorals vàlides per la generalitat de les institucions representatives del conjunt de l'Estat i en el de les entitats territorials en què s'organitza, d'acord amb l'art. 137 CE, *tret de les excepcions que es trobin establertes a la Constitució o als estatuts*".

Com es veu, el Tribunal admet que pot existir el que després denominarà un "ancoratge estatutari" suficient per incorporar especialitats o excepcions a l'uniformisme absolut en la matèria.

La mateixa STC 38/1983 admet que "l'art. 149.1.1 no es trenca en un règim electoral local en què corresponguin a la CA poders normatius de desenvolupament o reglamentaris i poders d'execució, i preserva el dret de l'art. 23.1 i la igualtat de tots els espanyols en l'exercici d'aquest dret".

S'ha d'explorar l'obertura d'una dinàmica en què les CA puguin assumir amb normalitat competències sobre el sistema electoral local, amb els límits indicats pel TC i d'acord amb el que disposin els estatuts respectius. Hi ha un conjunt d'aspectes específics de les eleccions locals que haurien de quedar en mans de les CA: aspectes com la determinació de les circumscripcions electorals per a les eleccions municipals, amb la possible incorporació dels districtes a les ciutats que en tinguin, un fet que pot redundar en una major aproximació de la política local a la ciutadania; la composició de l'Ajuntament, és a dir, el nombre de regidors, que es pot modular segons les dimensions característiques dels municipis de cada comunitat autònoma, que varien sensiblement com se sap (tota la província de Guipúscoa cabria pràcticament dins el terme municipal de Lorca); i fins i tot el mateix sistema d'elecció de l'alcalde, al qual ens hem

referit abans, i els mecanismes corresponents de garantia de l'estabilitat; amb molta més raó, els casos d'eleccions indirectes o de segon grau han de quedar en mans de les CA –ja passa amb les comarques i amb les àrees metropolitanes– i haurien d'assolir, en el seu cas, les diputacions provincials, en el supòsit que se'n mantingui el discutible caràcter d'ens d'elecció indirecta.

En la determinació de qui ha de regular el règim electoral local s'obre pas, però no s'imposa, a la diversitat regulatòria que no perjudica gens el sistema polític general, sinó que l'enriqueix, l'adapta a les circumstàncies de cada territori i l'acosta a la ciutadania. Aquesta és una qüestió pacífica en la gran majoria de sistemes descentralitzats i federals. El dret comparat ens n'aporta múltiples exemples.

A Alemanya és competència dels *Länder*, en els quals el sistema varia, si bé a la pràctica s'han acabat assemblant molt pel que fa al sistema d'elecció directa de l'alcalde, excepte Baden-Württemberg i Schleswig-Holstein, en què és elegit pel consell. La diferenciació permet que fins i tot variï l'edat del sufragi actiu segons els *Länder* (16 o 18 anys), o el temps de residència efectiu exigint per tenir dret a sufragi.

A Àustria la matèria de les eleccions locals és objecte de regulació en les constitucions dels *Länder* o en la seva pròpia legislació. La reforma constitucional de 1994 es va dirigir a permetre que les constitucions dels *Länder* poguessin preveure el sistema d'elecció directa de l'alcalde, i si no n'hi ha, la Constitució federal estableix l'elecció per part del consell. La sentència del TC Federal de 30 de juny del 2004 confirmava la competència del *land* de Viena per regular els districtes de Viena, de manera que la determinació del dret al sufragi, en aquest cas dels estrangers, quedava en mans de la Federació.

Al Regne Unit, amb una dinàmica descentralitzadora més recent a partir de la *devolution* d'Escòcia (Scotland Act de 1998), s'observa que la matèria del sistema electoral local és competència exclusiva del parlament escocès, que ha legislat profusament la matèria (2002, 2003, 2004) i que ha introduït mecanismes específics de representació proporcional davant del sistema majoritari general a la resta del país, amb l'excepció d'Irlanda del Nord.

A Itàlia, les regions d'estatut especial tenen competència sobre la matèria, tant pel que fa al sistema electoral com fins i tot al calendari (vg. la legislació pròpia de Sicília, Trentino-Alto Adige, etc.). Això no impedeix que majoritàriament les regions especials hagin adoptat un sistema d'elecció directa de l'alcalde com passa en el règim ordinari.

Als exemples anteriors, s'hi ha d'afegir la profusió de mecanismes de democràcia directa –consultes, referèndums, enquestes públiques, *hearings*– cada vegada més desenvolupats en molts països, com a Alemanya, per obra de la legislació dels *Länder*.

1.4. La recuperació dels districtes

L'adequada articulació dels districtes dins de l'organització municipal és un “tema testimoni” de les exigències de millora de la qualitat democràtica. La “descentralització dins de la descentralització” que significa l'enfortiment de l'organització dels districtes ofereix àmplies possibilitats de millora de la participació ciutadana en l'àmbit local. Un interès que augmenta en la mesura que és el contrapès imprescindible de tot procés d'enfortiment d'una estructura metropolitana en els termes abans estudiats. A partir dels estudis ja realitzats, aportem algunes consideracions per tenir en compte en futurs processos de reforma de les estructures territorials.⁴²

1.4.1. Criteris generals i límits en l'ordenació dels districtes

Per establir els criteris generals sobre el règim dels districtes en l'organització municipal cal fixar a grans trets quin és el marc legal al qual estan subjectes actualment.⁴³

1. En l'elaboració de la Constitució no va prosperar la proposta de l'esquerra que figuressin els districtes dins de la regulació de l'organització territorial,⁴⁴ però diversos preceptes constitucionals impulsen indirecta-

42. Per a una aproximació general al tema dels districtes s'ha de recórrer a Cayetano Prieto Romero i Alfredo Galán Galán (dir.), *Los distritos, Gobierno de proximidad* (Madrid: Thomson Civitas, 2007), així com a l'estudi complet, amb dades empíriques, de Ramón Luis Galindo Caldes, *La organización territorial de los municipios: los distritos* (Granada: Cemci, 2014). Una visió específica per a les grans ciutats, a Marcelo Escolar, Gustavo Badía, i Sabina Frederic (ed.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004). Recentement, Tomàs Font i Llovet, “Los distritos en la organización municipal: descentralización y regeneración democrática”, *Anuario de Derecho Municipal 2015* (Madrid: Idluam, 2016), 96 i s.

43. Per a tots, Alfredo Galán Galán, “Valoración general. La desconcentración territorial en los municipios: los distritos”, a Prieto Romero i Galán Galán, *Distritos, Gobierno de proximidad*, cit.; Font Llovet, “Los distritos en la organización municipal”, cit.

44. Ho explica, Lorenzo Martín-Retortillo, *Materiales para una Constitución. Los trabajos de un profesor en la Comisión constitucional del Senado* (Madrid: Akal Editores, 1979).

ment la seva configuració posterior: el dret fonamental a la participació en els afers públics (art. 23), els principis de desconcentració i descentralització en l'Administració pública (art.103), la participació en l'elaboració de les disposicions que afecten els ciutadans (art.105).

D'altra banda, naturalment, l'art. 140, en disposar que el govern i l'administració dels municipis correspon a l'ajuntament sota el principi de sufragi universal, i que l'alcalde és elegit per l'ajuntament o pels veïns, apareix més aviat com un límit a la configuració jurídica dels districtes: la regulació, legal o reglamentària, de la seva organització i competències no pot arribar a desnaturalitzar el govern democràtic per l'ajuntament i l'alcalde: no es podria produir un "buidament" de competències que deixés l'ajuntament sense capacitat de govern autònom dels interessos de la població.

2. Els estatuts d'autonomia no van atendre, en les primeres formulacions, aquesta qüestió. En concret, l'Estatut d'autonomia de Catalunya no en diu res, ja que en la seva elaboració va prevaldre la lògica competencial i relacional pel que fa a l'Estat davant de l'organització interna del seu sistema administratiu. En l'EAC de 2006, tampoc hi ha una referència expressa als districtes. Però sí que s'esmenten les entitats municipals descentralitzades (art. 86.7), així com la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local que inclou en tot cas "el règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals" (art. 160.1, e), on s'inclourien lògicament els districtes.

3. L'art. 6 de la Carta europea de l'autonomia local (CEAL), de 15 d'octubre de 1985, sota l'epígraf "Adequació de les estructures i dels mitjans administratius a les comeses de les entitats locals", disposa el següent:

1. Sense perjudici de les disposicions més generals creades per la Llei, *les entitats locals han de poder definir per elles mateixes les estructures administratives internes de les quals pretenen dotar-se, amb l'objectiu d'adaptar-les a les seves necessitats específiques i a fi de permetre una gestió eficaç.*

Es consagra així el principi d'*autoorganització* com a part integrant de l'autonomia local, que aviat va ser recollit per la jurisprudència del Tribunal Suprem.⁴⁵ La seva projecció sobre l'articulació interna dels municipis en districtes serà evident.

45. Així, la STS de 4 de juliol del 2003, ressenyada a *RAPK*, n. 162 (2003) i que comento a Tomàs Font i Llovet, "La diversificació de la potestad normativa: la autonomia municipal

4. La legislació bàsica de règim local reflecteix aquesta realitat a l'art. 24 LBRL:

1. *Per facilitar la participació ciutadana en la gestió dels afers locals i millorar-la*, els municipis poden establir òrgans territorials de *gestió desconcentrada*, amb l'organització, les funcions i les competències que cada ajuntament els confereixi, segons les característiques de l'assentament de la població al terme municipal sense perjudici de la unitat de govern i gestió del municipi.

2. Als municipis assenyalats a l'article 121 és d'aplicació el règim de gestió desconcentrada establert a l'article 128. (Afegit per l'art. 1.1 de Llei núm. 57/2003, de 16 de desembre, de Modernització).

Com es veu, la LBRL conserva el principi d'autoorganització amb caràcter general, però, curiosament, el redueix per al cas dels municipis amb una gran població. En efecte, l'art. 128 LBRL *fa obligatòria l'existència dels districtes*, reitera com a límit els principis d'unitat de govern i de gestió del municipi –cosa que connecta amb el límit de l'art. 140 CE citat abans–, obliga a determinar el percentatge mínim dels recursos pressupostaris que hauran de ser gestionats pels districtes, i fixa que hauran d'estar presidits per un regidor.⁴⁶ La STC 103/2013, de 25 d'abril, ha considerat ajustat a l'autonomia local (137 CE) i a les competències estatals (149.1.18 CE) el règim orgànic dels municipis de gran població, que inclouen la creació preceptiva d'òrgans de gestió desconcentrada. En concret, assenyalava que “hem de rebutjar que la imposició obligatòria d'una organització desconcentrada vulneri l'autonomia municipal” a partir del raonament que “la garantia institucional de l'autonomia local no comprèn una potestat d'autoorganització il·limitada”. L'escassa consistència de la visió negativa del Tribunal, sense assenyalat en positiu quins són els límits infranquejables de la potestat d'autoorganització en tant que contingut de l'autonomia constitucionalment garantida, confirma un cop més la insuficiència del plantejament que el Tribunal Constitucional manté sobre l'autonomia local des de la seva primera sentència de 1981.

La STC de 3 de març del 2016, primera sobre la LRSAL, segueix inspirant-se en la mateixa jurisprudència per acceptar la competència de l'Estat

y la autoadministración corporativa”, *Derecho Privado y Constitución*, n. 17, en homenatge a Javier Salas (2003), 261 i s.

46. El Tribunal Constitucional ha considerat que la creació preceptiva d'òrgans de gestió desconcentrada, dins del règim orgànic dels municipis de gran població, és ajustat a l'autonomia local (STC 103/2013 i STC 143/2013).

per regular (art. 24 bis 1 LBRL) les organitzacions inframunicipals –les entitats municipals descentralitzades– com a estructures desconcentrades sense personalitat jurídica pròpia, cosa que les col·loca en una situació de dependència jeràrquica pel que fa als òrgans de govern municipal, sense que això afecti la potestat organitzativa municipal. S'obre aquí un camp d'anàlisi interessant per arribar a desxifrar, des del punt de vista de la naturalesa i el règim jurídic, quines seran, si és que n'hi ha, les diferències substancials entre les entitats d'àmbit inferior al municipi de l'art. 24 bis LBRL i els districtes de l'art. 24, així com la possibilitat que el legislador autonòmic approximi totes dues figures de gestió desconcentrada d'una part del territori municipal.

5. El legislador autonòmic està cridat, així, a fer un cert paper, encara que limitat, en la regulació dels districtes, a pesar del “fort grau d'interiorització autonòmica” que la jurisprudència constitucional ha reconegut sempre a les entitats locals no necessàries.

En aquest sentit és molt il·lustrativa la legislació local catalana. Els art. 61 i s. del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, TRLMRLC) presenten una minuciositat tan extraordinària que aconsella reproduir-los.

Article 61. Òrgans territorials de gestió desconcentrada.

1. A fi de facilitar la participació ciutadana en la gestió dels afers municipals, el ple pot acordar la creació d'òrgans territorials de gestió desconcentrada.

2. Per constituir aquests òrgans, s'han d'aplicar les regles següents:

a) *Han d'integrar regidors, representants de veïns i de les associacions ciutadanes.*

b) En relació amb el nombre de membres que integren l'òrgan, el nombre de regidors no pot ser superior a un terç del total.

c) Per distribuir els llocs que corresponen a les associacions ciutadanes, s'aplica el criteri de proporcionalitat en relació amb la seva implantació efectiva, d'acord amb les dades que resulten del registre establert per l'article 158.4.

d) *Presideix l'òrgan el regidor en qui delegui l'alcalde o l'alcaldesa, d'acord amb el que estableix la lletra f).*

e) *Per designar els regidors es garanteix el principi de proporcionalitat amb els vots obtinguts al territori corresponent en les últimes eleccions municipals.*

f) Per designar representants dels veïns s'aplica un procediment anàleg al que estableix l'article 81.3 i 81.5, i el càrrec de regidor president ha de correspondre a un membre de la llista més votada en l'àmbit territorial de què es tracta.

Com es pot veure, el legislador autonòmic adopta un model molt concret d'organització dels districtes, al qual ens referirem més endavant, però ja des d'ara s'observa que queda un marge escàs perquè el ROM municipal o un equivalent pugui exercir una veritable potestat autoorganitzativa que permeti que l'ajuntament opti autònomament per models diferents de districtes.⁴⁷

I una cosa semblant es pot dir en relació amb el règim jurídic de les seves funcions. Així, juntament amb les funcions merament d'informe i de proposta, l'exercici de funcions executives per part dels districtes es regula així a la legislació catalana (TRLMRLC):

Article 64. Delegació de funcions.

1. Els òrgans territorials de participació poden exercir per delegació funcions deliberatives i *executives* en les matèries relatives a la gestió i a la utilització dels serveis i dels béns destinats a activitats sanitàries, assistencials, culturals, esportives i d'esbarjo quan la seva naturalesa permeti la gestió desconcentrada i no afecti els interessos generals del municipi. Es pot ampliar la delegació a altres activitats, sempre que hi concorrin les condicions anteriors.

2. *A fi de garantir el principi d'unitat de govern i de gestió del municipi:*

- a) L'exercici de les facultats de gestió i execució correspon, en tot cas, al *regidor president*, d'acord amb les decisions adoptades per l'òrgan de participació.
- b) S'han d'establir els sistemes de revisió i control dels actes i els acords adoptats pels òrgans de participació.

47. Les lleis autonòmiques acostumen a ser molt detallades, per la qual cosa al mateix temps constreñen més la llibertat organitzativa dels municipis, com a Catalunya, a Andalusia, a les Canàries i a Galícia. Cal notar la diferència amb alguna altra comunitat, més permissiva. Per exemple, l'art. 34.1 de la Llei 2/2003, d'11 de març, d'administració local de Madrid (LALM) remet al ROM la creació i regulació d'òrgans complementaris "per a la gestió desconcentrada i el foment de la participació ciutadana". En aquest sentit, els municipis de més de 20.000 habitants i els que tinguin unes característiques que ho aconsellin "poden crear òrgans col·legiats integrats per veïns i membres de la corporació amb la composició i les funcions que determini el ROM". Sobre el règim especial de Madrid i, en concret, sobre els districtes, vg. Cayetano Prieto Romero, "La Administración pública del ayuntamiento de Madrid", a Antonio Troncoso Reigada, (dir.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid* (Pamplona: Thomson Aranzadi, 2006); del mateix autor, "Los distritos, proyecto de gestión desconcentrada", a Prieto Romero i Galán Galán, *Distritos, Gobierno de proximidad*; Lucía Brizuela Castillo, "La organización de los distritos de Madrid", a Prieto Romero i Galán Galán, *Distritos, Gobierno de proximidad*; Luís Morell Ocaña *Madrid: Comentarios al articulado de la Ley de Régimen Especial de Capitalidad* (Madrid, Thomson Civitas, 2007); Cayetano Prieto Romero, "La organización política y administrativa", a Luciano Parejo Alfonso, Juan Bravo Rivera, i Cayetano Prieto Romero, *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid* (Barcelona: Bosch, 2006); Jorge Fernández-Miranda, *El régimen especial de Madrid como gran ciudad y capital del Estado* (Madrid: Iustel, 2007). Galindo Caldés, *Organización territorial de los municipios*, 350.

c) *Els òrgans desconcentrats han d'exercir les seves funcions d'acord amb els programes i les directrius establerts pel ple.*

d) Els actes dels òrgans de participació territorial es poden impugnar davant de l'òrgan corresponent de l'ajuntament mitjançant el *recurs d'alçada*.

Més endavant tindrem oportunitat d'aturar-nos en algunes qüestions que precisament suscita l'exercici de les competències per part dels districtes.

6. Pel cas de la ciutat de Barcelona, cal comptar també amb la seva legislació especial, constituïda per la Llei catalana 22/1998, de Carta municipal de Barcelona, que hi dedica el títol II (arts. 20 a 25) i la disposició addicional quinta de la Llei estatal 1/2006, de 13 de març. En aquest marc legal es mou l'autonomia organitzativa de l'ajuntament per regular els districtes, que actualment es concreta en les Normes reguladores del funcionament dels districtes de 28 de setembre de 2001, que han estat modificades posteriorment en diverses ocasions.⁴⁸

Els criteris generals i els límits en l'ordenació dels districtes que deriven del marc legal anteriorment descrit es poden sintetitzar de la manera següent:

A) *Obligació* que hi hagi districtes, en el cas de les grans ciutats, i en la ciutat de Barcelona: l'ajuntament no els pot suprimir. Ni buidar-los de contingut fins al punt de fer-los irreconoscibles com a òrgans de gestió desconcentrada i de participació.

Per exemple, no podria recentralitzar totes les seves competències o, en hipòtesi, buidar-los de competències en favor dels barris, si decidís reforçar aquestes demarcacions amb la dotació d'una organització administrativa pròpia.

B) Els districtes han de servir dues finalitats alhora:

a) Com a òrgans de *gestió* desconcentrada, per millorar la gestió de serveis i equiptaments: entren en joc, aquí, criteris d'*eficiència*.

b) Com a mecanismes per impulsar i desenvolupar la *participació* ciutadana en la gestió dels afers municipals, no tan sols els que incumbeixen

48. Vg. Jordi Cases i Pallares, "L'organització municipal en el règim especial de la Carta municipal de Barcelona", a Andrés Betancor (dir.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona* (Madrid: Thomson-Civitas, 2008), 116-117; vg. també Manuel Mallo Gómez, "Organització territorial: els districtes", a Tomàs Font i Llovet i Rafel Jiménez Asensio (coord.), *La "Carta Municipal" de Barcelona. Deu estudis* (Barcelona: Fundació Pi i Sunyer - Marcial Pons, 2007), 175 i s.

al territori del districte, sinó que la participació es projecta en la *política municipal general*.

C) Les anteriors finalitats condicionen tant l'organització com les *competències* dels districtes.

a) Els districtes han de tenir el tipus i el volum de competències o funcions que siguin òptims per raons d'eficiència i de millora de la gestió. Això es tradueix especialment en aquells serveis que no estan afectats per economies d'escala.

b) No hi ha un *principi de subsidiarietat* en favor del districte del tipus "totes les competències pertanyen al districte tret que per raons d'incapacitat de gestió o d'eficiència s'hagin d'atribuir als òrgans centrals del municipi".

c) El principi legal d'*unitat de govern i de gestió* pot fonamentar que els òrgans municipals centrals retinguin facultats de revisió, supervisió i control de la gestió encomanada als districtes. No parlem, per ara, d'un principi d'"autonomia" dels districtes que es pugui invocar davant de decisions municipals que hipotèticament la vulneressin.

d) Un altre principi és el de *solidaritat territorial* –com s'expressa a la Carta municipal de Barcelona–, o solidaritat interdistrictes, que també justifica facultats de coordinació en els òrgans centrals.

e) No obstant això, els principis constitucionals de *participació* i de *descentralització* i *desconcentració* poden afavorir una interpretació de les normes i criteris legals anteriors favorable a solucions més enfortidores dels districtes.

f) L'organització dels districtes, en el cas de la ciutat de Madrid, només està condicionada legalment pel criteri que estiguin *presidits per un regidor*. Llavors la capacitat de decisió de l'Ajuntament és molt àmplia pel que fa a la determinació dels òrgans dels districtes.

g) No hi ha una obligació legal d'establir una *regulació uniforme* per a tots els districtes. Hi ha la possibilitat de ponderar en quina mesura s'ha de mantenir la uniformitat o es pot introduir algun element de diferenciació o d'asimetria, ja sigui en l'organització, ja sigui, sobretot, en les competències:⁴⁹ recordem que l'art. 24 LBRL indica que la creació dels districtes es farà "amb l'organització, funcions i competències que cada ajuntament els confereixi, *atenent les característiques de l'assentament de la població en el terme municipal*". Sobre la uniformitat podem tornar-hi més endavant.

49. Galindo Caldès, *Organización territorial de los municipios*, 350.

1.4.2. Organització dels districtes

1.4.2.1 Models bàsics d'organització

Els estudis comparats dels ajuntaments espanyols en relació amb els districtes –hi ha districtes en més de 50 municipis–, i no cal dir ja a Europa, posa de manifest la coexistència de diversos models o opcions organitzatives en funció de diverses variables, com l'estructura, la composició i la representativitat.⁵⁰

Amb el risc de simplificar, els models més estesos responen als esquemes següents:

A) *Sistema dual*

La majoria de ciutats espanyoles, entre elles Madrid, València, Màlaga, Còrdova, etc., adopten un sistema bàsicament “dual” articulat al voltant de dos òrgans:

a) Un *regidor-president*, nomenat i separat lliurement per l'alcalde: amb funcions executives delegades per l'alcalde o per la junta de govern.

b) Un òrgan col·legiat, *junta de districte*, amb membres regidors i/o veïns, amb funcions de participació i, si escau, amb d'altres de delegades o desconcentrades pels òrgans centrals.

Segons aquest model, “els òrgans dels districtes són la junta municipal del districte, el regidor-president, així com el gerent i el consell territorial de districte. La junta és l'òrgan col·legiat de representació políticoveïnal i està formada per vocals (regidors o veïns) designats pels partits polítics, *en proporció a la representació dels grups presents en el ple municipal* i garantint la presència de tots ells. La presideix el regidor-president, nomenat de forma discrecional per l'alcalde, que també és el cap administratiu del districte i, per tant, supervisa l'activitat del gerent, que té, entre altres funcions, la direcció, planificació i coordinació dels serveis administratius del districte”.⁵¹

50. Vg. àmpliament *ibíd.* 343; Prieto Romero i Galán Galán, *Distritos, Gobierno de proximidad, in totum*.

51. Galindo Caldès, *Organización territorial de los municipios*, 345.

B) *Sistema triangular*

Un altre model és el que podem denominar sistema “triangular” o “model Barcelona”.

Dos dels elements singulars de l'organització dels districtes a Barcelona són la separació orgànica entre funcions deliberants i executives i l'existència de *tres òrgans*. Les funcions deliberants s'adscriuen al president del Districte i al Consell de Districte, mentre que les executives resideixen fonamentalment en el regidor de Districte, amb la qual cosa es fa efectiva la separació entre gestió i participació en l'organització dels districtes.

a) *El Consell de Districte* (junta) està format per un nombre variable de consellers “veïns” en funció de la població del districte⁵² i pel president, a més del regidor de Districte i dels regidors adscrits, tots dos sense vot. Els grups municipals proposen els regidors “veïns” *en funció dels resultats electorals municipals en l'àmbit del districte*. Entre les seves competències més rellevants hi ha la d'emetre un informe preceptiu previ a l'aprovació d'instruments d'ordenació urbanística que afecten el districte, del Programa d'actuació municipal i del pressupost municipal, encara que no disposa de funcions resolutòries.

b) *El president del Districte és elegit pels consellers de districte entre els regidors de l'Ajuntament* sense que necessàriament hagi de pertànyer a la majoria de govern existent a l'Ajuntament. Fa les seves funcions en qualitat tant d'òrgan de govern del districte com de *president* del Consell. En el fons, es trasllada aquí el model de “parlamentarització” municipal que pot comptar amb president ad hoc de l'òrgan “legislatiu”.

c) *El regidor de Districte*, nomenat lliurement per l'alcalde, que actua per delegació de l'alcalde, és el màxim responsable de l'Administració municipal en el districte. Té atribuïts tres tipus de funcions principalment: les que comporten una translació de funcions de l'alcaldia a l'àmbit del Districte (direcció de l'administració i del personal del districte, inspecció de serveis i obres, etc.), la gestió econòmica de l'Administració executiva (disposar despeses, ordenar pagaments i retre comptes) i les “funcions derivades de la condició d'òrgan unipersonal administratiu per dictar els actes administratius i resolutoris que posen fi als procediments que tramita l'Admi-

52. A les normes s'estableix un nombre de 15 consellers per districte, encara que el 2007 es va aprovar una modificació que introdueix un nombre variable en funció de la població del districte: 15 (fins a 90.000 residents), 17 (90.000-140.000 residents), 19 (140.000-190.000 residents), 21 (190.000-240.000 residents) o 23 (més de 240.000 residents).

nistració en l'àmbit del Districte en exercici de les competències delegades o transferides als diferents àmbits territorials (...) potestat sancionadora, atorgament d'autoritzacions i de llicències, disciplina urbanística, etc.”⁵³

En aquest model fins i tot s'ha plantejat si el *president* de l'òrgan col·legiat –consell o junta– podria *no ser regidor*, sinó veí, per separar encara més la funció representativa de l'executiva. ¿Seria possible traspassar-ho al cas dels ajuntaments catalans? A primera vista sembla que intervindria el límit legal de l'art. 61, d) TRLMRLC, segons el qual el districte està presidit per un regidor, així com els preceptes citats de la Carta municipal de Barcelona.

En tot cas, s'observa una gran diferència entre tots dos models en el tractament de la representativitat en la composició de l'òrgan col·legiat, una qüestió que tractarem tot seguit.

1.4.2.2. La composició del consell de districte

Com s'ha dit, la composició del consell de districte planteja diverses qüestions:

A) *Relació directa entre organització i funcions*

Els estudis fets en tots els municipis espanyols posen de manifest una relació directa important: com més representació política, s'assigna als districtes més atribucions i competències; a més representació veïnal o associativa, es reconeixen menys atribucions executives davant de les funcions de participació. S'ha dit que es produeix una “trivialització” de la rellevància dels districtes com més pes tenen els representants d'entitats i associacions.⁵⁴

Aquesta situació derivaria de la presumpta falta de legitimitat dels representants d'interessos sectorials per a la gestió dels interessos generals. Una alternativa seria acompanyar el consell de districte amb altres òrgan col·legiats diferents (consell territorial, comissions consultives, etc.)

El dubte és si en la hipòtesi d'una dinàmica més favorable a la representació de caràcter associatiu al consell, es podria revertir aquesta tendència,

53. Jordi Cases Pallarés, “L'organització municipal en el règim especial de la Carta Municipal de Barcelona”, a Betancor, *Comentarios al régimen municipal especial*, 116-117; vg. també, Mallo Gómez, “Organització territorial: els districtes”, a Font Llovet i Jiménez Asensio, “*Carta Municipal*” de Barcelona, 175 i s. Així mateix, Ramon Luis Galindo Caldès, text inèdit, cit.

54. Galindo Caldès, *Organización territorial*, 348.

això sí, sense perdre funcions de gestió. I una altra cosa que cal tenir en compte és que els partits, a l'hora de proposar els seus representants als districtes, decideixin reforçar l'aspecte participatiu mitjançant la celebració d'*eleccions primàries*. Més encara, es podria plantejar la possibilitat que l'ajuntament, a través del ROD, establis amb caràcter general la necessitat de celebrar eleccions primàries per accedir a la representació al districte.

B) *La proporció política al consell de districte*

Com ja s'ha vist en exposar els models bàsics d'organització, una qüestió central és la determinació de la proporció política que s'ha de donar al consell de districte, segons dues opcions:

- a) Que el consell de districte sigui reflex de *la composició del ple municipal*.
- b) Que la composició del consell ho sigui en proporció als *resultats de les eleccions municipals al districte*.

La primera opció (Madrid, València, Les Palmes de Gran Canària, etc.) possiblement indica més la idea que *la junta* és la representant de l'*ajuntament al districte*. La segona opció (Barcelona, Bilbao, Múrcia, Cartagena) indica més que la *junta* és la representant del districte a l'*ajuntament*, és a dir, en el conjunt de l'organització municipal.

La primera opció se sustenta més en una idea de *delegació o desconcentració* de funcions de l'ajuntament en els districtes, com si aquests últims fossin una organització *perifèrica* de l'Administració general municipal. La segona opció sustenta més la idea d'una *descentralització*, en la mesura que es reconeixeria als districtes una possible "legitimitat" pròpia, diferent de la de l'ajuntament.

Si bé aquesta al·lusió a les figures de desconcentració i descentralització pot semblar més aviat imprecisa o equívoca –es poden considerar tecnicismes–, precisament aquí s'observaria una certa diferència. La STC de 3 de març del 2016 sobre la LRSAL hi incideix en analitzar el paper de la subjectivitat –en aquest cas, de les entitats municipals descentralitzades–, però ho fa per relativitzar la distinció, en concloure que "la personalitat jurídica pròpia o règim de descentralització administrativa no implica un estatut substancialment diferent que garanteixi àmplies esferes d'autonomia a les entitats locals menors" en relació amb un altre tipus de solució.

En el cas de Barcelona potser es van observar en el passat algunes disfuncions pel fet que la majoria del Consell de Districte no correspongués

amb la del Ple de l'Ajuntament: però en general el Ple no és renuent a desconcentrar pel fet que hi hagi unes quantes juntes de districte que no es corresponguin amb la seva majoria. A la pràctica, les competències resolutòries de gestió més rellevants són les que es fan per delegació de l'alcalde en favor del regidor-president o regidor de Districte.

De totes maneres, es tracta d'una qüestió que està regulada als respectius reglaments orgànics municipals de districtes i, per tant, està a disposició de l'ajuntament adoptar una fórmula o una altra amb els límits ja vistos a la legislació local en el cas de Catalunya.

Però la veritat és que actualment encara no està consolidada una concepció forta del districte com a organització *pròpia* del territori i de la comunitat veïnal. El districte és més aviat una demarcació territorial en la qual es projecta l'actuació municipal per mitjà d'òrgans delegats de l'ajuntament.

Salvant totes les distàncies, el model actual dels districtes s'assembla a l'originària *naturalesa dual* de l'organització de les *províncies* al començament del segle XIX espanyol: a cada província la diputació provincial era representativa dels interessos del territori, però estava presidida pel cap polític, més tard governador civil, com a òrgan de l'Administració de l'Estat al territori.

La història ens ha ensenyat que al llarg del temps s'han anat diferenciant tots dos aspectes de l'organització provincial fins a arribar al sistema actual, on no hi ha cap connexió entre l'organització provincial com a ens local –la diputació– i com a demarcació de l'Administració perifèrica de l'Estat –la subdelegació del Govern–.

Si s'adoptés la via d'un major reconeixement de la composició política pròpia de cada districte, a més es podria plantejar l'extensió del model Barcelona, d'un president de l'òrgan col·legiat diferent del regidor de districte que fos fruit de la majoria pròpia del districte. Fins i tot que el president del consell pogués ser un veí no regidor, mentre que subsistiria un regidor de districte, nomenat per l'alcalde, diferent del primer.

C) *Elecció directa pels veïns?*

En un context dinàmic cap a l'enfortiment dels districtes, es pot plantejar la possibilitat –i fins i tot la conveniència– que els membres del consell de districte siguin escollits directament pels ciutadans per mitjà de *sufragi universal*.

Llavors sí que es donaria ja el pressupòsit per anar, si escau, cap a una veritable *descentralització* municipal, que probablement faria repensar el

sistema d'atribució de competències als districtes per via de delegació, per anar cap a una atribució de competències com a pròpies.

a) Pel que fa a la *conveniència* d'introduir aquesta dinàmica, s'ha de valorar la major legitimació democràtica dels districtes en funció de les competències efectives que se'ls reconeguin. Aquesta possibilitat és habitual a Europa, si bé amb variants. A París, dos terços dels vocals són d'elecció directa i la resta són regidors; a Itàlia, a partir de l'experiència inicial de Bolonya, es preveu l'elecció directa de tots els vocals, i això és així fins i tot en algun municipi espanyol, com Egea de los Caballeros. I en altres municipis es preveuen alcaldes de barri elegits directament, com a Saragossa.

Les Normes reguladores de l'organització dels districtes i de participació ciutadana de Barcelona de 1986 preveien l'elecció directa dels regidors, però posposant-ne l'efectivitat al moment en què la llei ho fes possible, cosa que reflectia el consens que aquesta proposta havia tingut sempre entre els grups municipals.

En la tramitació de la Llei de modernització del govern local de 2003, que estableix el caràcter obligatori dels districtes per als municipis de gran població, IU-ICV van presentar esmenes –les número 6, 7 i 21– en aquest sentit i van proposar també la reforma de la LOREG.

En qualsevol cas, opcions d'aquest tipus requereixen un cert *gradualisme* pel que fa a la seva concepció, acceptació i execució. Eventualment, es podria plantejar primer que la composició del consell reflectís el resultat electoral al districte –i no la composició de l'ajuntament– i només posteriorment pensar en la possible elecció directa del consell.

b) En efecte, pel que fa a la *possibilitat legal* d'introduir l'elecció directa dels districtes, s'ha plantejat en termes de si la regulació forma part del *règim electoral general*. Les posicions en relació amb això són diverses i és difícil trobar una conclusió terminant.

i) Diversos autors entenen que la matèria *sí que s'enquadra en el règim electoral general*, i llavors seria competència de l'Estat mitjançant Llei orgànica,⁵⁵ basant-se en el fet que es tracta d'un "òrgan de govern municipal" (això, segons la Carta municipal de Barcelona), i d'acord amb la STC 38/1983, de 16 de maig, ja citada més amunt, "la reserva a Llei orgànica de l'art. 81 CE es refereix tant a les eleccions a les Corts Generals que tenen les seves línies generals en els arts. 67 a 70 CE, com a les eleccions, que les tenen en l'art. 140 CE, relatiu a l'elecció dels regidors i de l'alcalde".

55. Vg., Cases, Jiménez Asensio, i Mallo Gómez, ja citats.

ii) Altres autors entenen que la matèria *no s'enquadra en el règim electoral general* (Font,⁵⁶ Velasco⁵⁷), i això per diversos motius:

– Segons la STC citada, la reserva de llei orgànica només afectaria les eleccions de regidors i l'elecció de l'alcalde, que són les que tenen base en l'art. 140 CE., però no parla en absolut d'eleccions en altres organitzacions locals.⁵⁸

56. Tomàs Font i Llovet, “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomias”, *Anuario del Gobierno Local* 2004 (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005).

57. Francisco Velasco Caballero, *El gobierno local de Madrid*, mecanogr. (Instituto de Derecho local UAM [s.d]), 20.

58. La STC 8/2012, 18 d'abril, resumeix la doctrina de l'anterior STC 38/1983: “2. Com recorda l'Advocat de la Generalitat de Catalunya, la incardinació de la regulació del sistema electoral local en la matèria «règim electoral general» o «règim local» va ser, inicialment, una qüestió objecte de debat doctrinal. No obstant això, aquest Tribunal ja va tenir l'ocasió de pronunciar-se sobre ella en la Sentència 38/1983, de 16 de maig, en la qual afirmem que no es poden equiparar les expressions «règim electoral general» i «eleccions generals» de manera que les eleccions locals quedessin integrades en la matèria règim local i, per tant, remeses al joc de la legislació bàsica estatal més la legislació autonòmica de desenvolupament ex art. 149.1.18 CE (FJ 2). El Tribunal va assenyalar que l'art. 140 CE reserva la regulació de les eleccions locals a la llei i que aquesta llei ha de ser una llei orgànica tant per l'exigència derivada de l'art. 23.1 CE com per la derivada de l'article 81.1 CE (STC 38/1983, FJ 2). En definitiva, «és, cabalment, l'art. 140 en relació amb el 81.1 el que fa legítim un sistema en què s'estableixi un règim uniforme en matèria d'eleccions locals» (STC 38/1983, FJ 2) i que tingui caràcter orgànic (STC 38/1983, FJ 3). En definitiva, *el règim electoral general està compost per les normes electorals vàlides per a la generalitat de les institucions representatives de l'Estat en conjunt i en el de les entitats en què s'organitza, segons l'article 137 de la CE (STC 38/1983, FJ 3), tret de les excepcions que es trobin establertes a la Constitució o, per remissió d'aquesta última, als estatuts d'autonomia (eleccions de senadors per les comunitats autònomes; eleccions autonòmiques; eleccions basques relatives a les juntes generals i diputacions forals)* (STC 33/1983, FJ 3). Es reserva, doncs, a llei orgànica «el règim electoral general, tant de les eleccions que tenen en els articles 67 al 70 les seves línies constitucionals, com de les eleccions que les tenen en l'article 140» (STC 38/1983, FJ 2). No hi ha cap dubte, doncs, que, d'acord amb la nostra doctrina constitucional, la regulació de les eleccions locals cau dins de la matèria «règim electoral general» i està reservada a llei orgànica d'acord amb els articles 81.1, 140 i 23.1 CE. D'altra banda, cal tenir present que són normes electorals les que fixen les regles i estableixen els procediments mitjançant els quals es pot dilucidar la provisió dels òrgans i càrrecs representatius o, tal com afirmem a la STC 72/1984, de 14 de juliol, les relatives a qui pot elegir, a qui pot ser elegit i sota quines condicions, per quin espai de temps i sota quins criteris organitzatius des del punt de vista procedimental i territorial (FJ 4). Amb aquesta finalitat, és indiferent que l'elecció sigui de primer grau o de segon grau, per la qual cosa resulta adequada la regulació a la Llei orgànica del règim electoral general no tan sols dels procediments d'elecció directa de l'alcalde per part dels veïns, sinó també de la seva elecció per part dels regidors. A això s'hi ha d'afegir, a més, que la regulació dels sistemes d'elecció de l'alcalde en el marc obert de l'art. 140 CE, que únicament disposa que els alcaldes seran elegits pels regidors o pels veïns, és també desenvolupament directe del dret fonamental consagrat a l'art. 23.1 CE, ja que configura i delimita el dret de participació política dels veïns en relació amb aquest tipus de càrrecs representatius, així com de l'art. 23.2 CE en regular aspectes centrals de

– Des del punt de vista de distribució de competències, cal fer atenció a la consideració de la possible matèria “règim electoral dels ens locals”, tal com figura a l’art. 160.3 EAC, com a competència exclusiva autonòmica, de la qual s’exceptuen els ens locals constitucionalment garantits: així, per exemple, les CA han regulat per llei les eleccions a les comarques, a les vegueries i a les àrees metropolitanes. Una cosa semblant es podria aplicar als districtes, que ni tan sols arribarien a la categoria d’“ens locals”.

– També des del punt de vista de distribució de competències, la matèria eleccions dels consells de districte es pot qualificar d’“organització municipal”, i per això pot ser “règim local” segons el règim de l’art. 149.1.18 CE (bases + desenvolupament). Una prova és que la LBRL regula una part de l’organització dels districtes: la seva presidència per un regidor. Si la llei bàsica no regula els altres aspectes, pot ser objecte de regulació per les CA amb competència en matèria de règim local.

– Encara més, en el marc de la legislació autonòmica, pot ser regulat pel mateix ajuntament en virtut de la seva capacitat d’*autoorganització*. En el cas de Barcelona, la Llei autonòmica de la Carta municipal ha remès expressament al reglament orgànic municipal la regulació de la composició del *Consell i l’elecció dels seus membres* (art. 23.1).

Ara bé, havent dit això, s’ha de destacar que, naturalment, cal ponderar amb cura els efectes que tindria la introducció d’una fórmula d’elecció directa dels districtes.

– En primer lloc, els efectes *sobre la governança del districte*: així, la relació que s’establiria entre un consell de districte de legitimació democràtica directa i el president del districte, que ha de ser un regidor per disposició legal i que pot obeir una majoria diferent de la del consell de districte. L’atribució al consell de funcions “parlamentàries” de control de l’executiu del districte no es contradiu amb aquesta eventualitat.

– En segon lloc, efectes *sobre la governança de l’ajuntament*, un aspecte encara més delicat: per exemple, si la junta de districte té atribuïdes funcions d’iniciativa, proposta necessària o informe vinculant en relació amb els procediments que han de resoldre els òrgans centrals del municipi, es poden plantejar situacions de bloqueig mitjançant la simple inactivitat del districte.

l’acces al càrrec d’alcalde i les condicions per a la seva remoció, motiu pel qual la reserva de llei orgànica s’imposa també ex art. 81.1 CE per aquest segon motiu”.

La possibilitat que els districtes puguin actuar com a contrapoder davant l'ajuntament s'ha de sospesar amb els avantatges de legitimació democràtica que aporta l'elecció directa. A més, no és aliè a tot això la ja imprescindible *reforma general del sistema electoral dels municipis* i de la forma de govern municipal, a plantejar no en termes de la lògica dels partits, sinó en termes de “legitimitat democràtica, qualitat de la política i estabilitat de govern”, reforma a la qual ja ens hem referit més amunt.⁵⁹ I aquí poden tenir un paper els *districtes*, si més no per contemplar-los com a circumscripció electoral municipal –cosa que contribuiria a reforçar la seva pròpia personalitat–, sense perjudici d'altres possibilitats.

L'evolució dels districtes cap a una elecció directa comportaria al capdavall el reconeixement de competències pròpies per desconcentració i no només delegades. Possiblement llavors s'aniria cap a un règim que s'ha denominat de “desconcentració electiva”,⁶⁰ i cap al més ple *reconeixement dels districtes gairebé com uns ajuntaments de proximitat*. El següent pas seria ja incorporar amb més significat el concepte de veritable *descentralització*, amb reconeixement de competències *pròpies* dels districtes.

D) *Organització interna: els barris i altres òrgans de participació, seguiment i rendició de comptes*

Pel que fa a l'organització administrativa interna dels districtes, n'hi ha prou assenyalant ara que s'obre un ampli camp pel qual discórrer. En aquest punt és on es pot concretar la *diversificació* davant de solucions uniformistes. Per a això, s'ha de tenir en compte la realitat de l'assentament poblacional, les característiques pròpies, l'articulació del moviment veïnal i associatiu, etc., i oferir alternatives, singularment, per mitjà d'òrgans de participació veïnal de cada barri.

L'instrument que s'ha d'utilitzar per a això entra dins de la plena autonomia organitzativa de l'ajuntament, que pot establir una regulació orgànica municipal bàsica, però segurament aquí queda obert el camp a la decisió pròpia de cada districte, mitjançant l'aprovació d'un *reglament del districte*.

59. Tomàs Font i Llovet “Los retos actuales del gobierno local”, a José M^a Baño León (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje a Santiago Muñoz Machado*, cit. i amb Alfredo Galán Galán, “Los retos actuales del gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización”, *Anuario del Gobierno Local 2014* (Madrid: IDP-FDGL, 2015), 11 i s.

60. Galindo Caldès. *La organización territorial*, 352, basant-se en Gérard Marcou, referit als districtes de París, “Les réformes possibles: de la déconcentration accrue au pouvoir d'agglomération”, *Pouvoirs*, n. 110, (2004).

En el cas de Barcelona està reconeguda expressament la potestat normativa dels districtes, els quals, efectivament, han aprovat els seus respectius reglaments d'organització i funcionament, i han previst consells consultius, sectorials, etc.

En qualsevol cas, s'han de ponderar i coordinar amb cura les polítiques i les normes d'organització dels districtes amb les normes de *participació ciutadana*. En aquest punt, no està de més fer una crida a la prudència i a prestar atenció al risc de dispersió dels canals participatius, de confusió entre els diferents instruments, etc., unes qüestions que poden produir el ja conegut efecte de saturació dels instruments de participació.

En els darrers anys el mateix Consell de Ciutat de l'ajuntament de Barcelona, el màxim òrgan de participació ciutadana, ha deixat constància d'un cert "esgotament" de les vies participatives "cosa que ens ha de portar a fer una aposta valenta i decidida per atorgar-li més pes polític, ampliant els recursos i els procediments d'obertura a l'exterior, i alhora incorporant-hi aspectes clau, com ara la transparència i el govern obert. Si no s'aprofita l'ocasió d'establir un horitzó ambiciós de governança compartida que reforci el paper de la democràcia directa i deliberativa, correm el risc d'un divorci entre l'edifici institucional i les noves formes de participació ciutadana cada cop més presents a la nostra societat".⁶¹

1.4.3. Les competències dels districtes

Les diferents solucions organitzatives dels districtes estan íntimament lligades a la qüestió de les seves competències, i en les diferents experiències comparades es donen diferents models.⁶²

Com a qüestió prèvia, cal tornar a abordar aquí, en seu de competències, la dialèctica entre uniformitat i diversitat o, el que és el mateix, pensar a no descartar d'entrada una *asimetria* en l'atribució de competències als diferents districtes d'un mateix municipi. La diversitat competencial no és un mal en ella mateixa, sinó al contrari, és una manifestació del principi d'*adequació*, i la diferència no és, per ella mateixa, ni privilegi ni prerrogativa. La mateixa LBRL estableix diferents nivells de serveis obligatoris

61. Dictamen de la proposta de Reglament de la participació ciutadana i de Reglament d'organització i de funcionament dels districtes. Aprovat pel plenari del Consell de Ciutat 08-04-2014.

62. Per a tots, Galán Galán "Valoración general. La desconcentració territorial", 135 i s.; Galindo Caldés. *La organización territorial*, 225 i s.

segons les franges de població, sense que això sigui obstacle per entendre que es garanteix “un nucli homogeni de drets prestacionals del veí”.⁶³

No hi ha cap criteri legal que imposi una solució uniforme. S’ha de ponderar amb cura, matèria per matèria i funció per funció, amb atenció a les realitats territorials existents i a la seva evolució previsible: fets diferencials propis –població, extensió– realitats socials diferents, maduresa del moviment veïnal, capacitat de gestió de les estructures públiques o de les entitats socials per dur a terme gestió cívica d’equipaments, possibilitats de col·laboració públic-privada a cada districte, etc. Fins i tot la mateixa *voluntat del districte* expressada a través de mecanismes participatius.

1.4.3.1. El contingut de les competències

En relació amb el tipus de *competències* –ens referim ara a les executives, no a les funcions de participació– no hi ha dubte que els districtes són adequats per a la *prestació de serveis* econòmics i socials a les persones, per a la gestió d’equipaments de proximitat, d’obres públiques i de vialitat, etc. Lògicament, aquí s’ha de tenir en compte el criteri de l’economia d’escala en què la dimensió poblacional o l’extensió territorial, segons els casos, poden ser factors determinants en l’assignació competencial. En qualsevol cas, en aquests àmbits s’hi pot incloure tot el que fa referència a la contractació i la gestió d’equipaments, obres, subvencions, etc. Així mateix, la competència del districte pot incloure una certa potestat *reglamentària* dels equipaments o serveis públics, les bases de les subvencions, etc. Novament surt en aquest moment la qüestió de la distribució de papers entre la junta –formular els criteris generals– i l’organització executiva –aplicar els criteris–.

En relació amb aquest tipus de funcions, els criteris per a la seva assignació als districtes han de girar al voltant dels principis d’eficàcia i eficiència i de proximitat.

En canvi, més matisada ha de ser la posició en relació amb l’atribució als districtes de potestats *d’intervenció i control*: llicències, sancions, etc., que impliquin l’exercici d’autoritat. És habitual el reconeixement als districtes d’aquest tipus de funcions. Però de vegades s’ha qüestionat l’oportunitat d’una atribució generalitzada als districtes d’aquest tipus de funcions de

63. STC 214/1989, recordada a la STC de 3 de març del 2016, “LRSAL”. No entro ara en la consideració que els serveis mínims no han de ser necessàriament un criteri competencial.

disciplina municipal.⁶⁴ I la veritat és que les experiències són diverses i no sempre han resultat positives.

En efecte, davant del principi de proximitat, ja fa temps que es parla d'un principi de *llunyania*, formulat a la vista dels greus casos d'indisciplina urbanística que han tingut lloc en molts ajuntaments durant els últims anys –lligats a casos de corrupció o no– que, entre altres qüestions, han posat de manifest que la debilitat dels aparells municipals no és un fenomen residual exclusiu dels petits municipis.

En aquest sentit, s'ha de calibrar amb compte la *fortalesa* dels districtes i de les seves estructures, la seva capacitat de protecció davant de pressions d'interessos particulars, la concurrència de mecanismes de transparència i de control suficients que coadjuvin a l'exercici correcte de potestats d'autoritat.

1.4.3.2. Règim jurídic de les competències

En el cas de Madrid, en el moment actual totes les competències *resolutòries* estan *delegades*, ja sigui al regidor-president o al gerent. Les competències que es poden qualificar de *pròpies* que pot tenir la Junta són de mera participació o proposta, cosa que jurídicament es tradueix en què es tracta d'actes de tràmit.

Doncs bé, en connectar l'organització dels districtes i la distribució de les seves competències, sorgeixen dos eixos de reflexió:

a) Execució versus participació

En primer lloc, es planteja la dicotomia entre funcions *executives* d'una banda, davant de funcions *representatives* i de *participació*, de l'altra. En realitat, això es tradueix orgànicament en la dialèctica entre regidor de districte i gerent *versus* el Consell de Districte, ja que les delegacions de funcions executives són en favor del regidor o del gerent. Davant d'aquesta situació, es podria dir que hi ha un *dèficit democràtic* perquè l'òrgan representatiu de la població del districte, no pot exercir un control efectiu sobre l'executiu, i la rendició de comptes queda distorsionada.⁶⁵

64. Velasco Caballero, *Gobierno local de Madrid*, 22.

65. *Ibid.*, 22.

El cert és que el patrimoni competencial dels districtes i la seva distribució orgànica pot ser variable sempre que es mantingui el *control* jurídic i polític per part del ple de l'ajuntament. Aquesta és la clau de la qüestió.

En efecte, per determinar no únicament si és possible, sinó també si és *convenient* un major apoderament competencial als districtes, no es pot oblidar que tota pretensió d'increment competencial dels districtes ha de tenir en compte que ha de ser acceptable per a qui perd les competències, és a dir, el ple municipal, l'alcalde, la junta de govern, si hi hagués desconcentració de les seves funcions. I això significa que els òrgans centrals de l'ajuntament conserven un cert poder de direcció i control sobre l'actuació dels districtes, ja sigui per la via de la revisió d'ofici dels seus actes, ja sigui pel règim de recursos contra els mateixos.

Pel que fa al règim dels *recursos administratius* contra actes del districte, a primera vista resultaria que si es tractés de competències delegades, els actes del districte posarien fi a la via administrativa i serien directament recurribles davant la jurisdicció contenciosa administrativa, amb recurs potestatiu de reposició davant el mateix òrgan del districte que ha dictat l'acte.

La realitat és que aquest règim deixaria els òrgans centrals de l'ajuntament més dèbils pel que fa al seguiment i el control de l'exercici concret de les competències dels districtes, i podria ser un element de dissuasió per atorgar-los majors competències. ¿Com garantir aleshores el principi d'*unitat de govern i de gestió* que preveu la legislació?

En el cas de Barcelona, el bloc normatiu de la seva legislació especial –tant el tram autonòmic com el tram estatal–⁶⁶ permet un *recurs d'alçada* contra els actes dels districtes davant l'òrgan delegant, recurs especial que ja procedia de la legislació especial de Barcelona del segle passat. En relació amb això, es discuteix si aquest recurs té caràcter preceptiu, necessari per exhaurir la via administrativa, o caràcter potestatiu similar al de reposició. Davant de resolucions contradictòries dels tribunals, la doctrina fonamenta el caràcter preceptiu d'aquest recurs, fins i tot a la vista de la remissió de l'art. 109 c) de la Llei 30/1992, que permet que una llei especial exceptui la regla que posa fi a la via administrativa dels actes que no tinguin superior jeràrquic.⁶⁷ En tot cas, és clar que el recurs d'alçada contra els actes dels districtes facilita la unitat d'acció i la coordinació per part dels òrgans

66. Art. 25 de la Llei catalana 22/1998, de Carta municipal de Barcelona, i disposició addicional quinta de la Llei estatal 1/2006.

67. No entrem ara en la complexa problemàtica jurídica que suscita la previsió d'aquest recurs i la jurisprudència del TSJ de Catalunya corresponent. Sobre això, vg. àmpliament Mallo Gómez, "Organització territorial: els districtes", 193 i s.

centrals. Per la seva banda, l'art. 64.1, d) TRLMRLC preveu que els actes dels òrgans de participació territorial –no els de gestió desconcentrada– es poden impugnar davant l'òrgan corresponent de l'ajuntament mitjançant recurs d'alçada.

En fi, com ja s'ha avançat, en la ponderació sobre qualsevol possible canvi en el règim de les competències dels districtes, s'hauria de conjugar aquesta dinàmica amb una modulació de la composició del consell de districte pel que fa a la seva representativitat.

b) *Política versus administració*

En aquest punt de si és convenient un replantejament del règim de les competències i la seva distribució entre els òrgans del districte s'hi entrecreu un últim eix de reflexió, a saber: la posició respectiva del consell i del regidor del districte *versus* el gerent, que pot tenir competències delegades o desconcentrades per resolució de l'alcalde, posició respectiva que en el fons incideix en la dialèctica *política/administració*. Això és especialment rellevant en relació amb el paper de la discrecionalitat administrativa. Es tracta d'una qüestió complexa que excedeix naturalment l'àmbit que ara ens ocupa, però que permet oferir algunes reflexions a propòsit dels districtes.

Des d'una determinada òptica, es pot admetre que *l'exercici de totes les potestats reglades pot ser atribuït sense problemes al gerent*. Des d'una altra òptica complementària, es planteja que *l'exercici de potestats discrecionals no hauria de ser atribuït al regidor*.

Com diem, això és reflex d'una reflexió encara més general. En l'àmbit comparat s'adverteixen tendències, des de fa uns quants anys ja, per reforçar la distinció, fins i tot la separació, entre la direcció política i la gestió administrativa en els ens locals, i això en el sentit d'*atribuir als òrgans electes exclusivament les funcions de direcció i d'orientació política del govern municipal*, mentre que de forma correlativa, *s'atribuirien als empleats públics tots els actes d'execució i gestió, fins i tot amb efectes externs*.

Així, per exemple, a Itàlia, a partir dels anys 90, i en el context de les mesures propiciades per la lluita contra el fenomen de la corrupció –“Tangentòpolis”– es reacciona contra la concentració en el vèrtex de l'organització política municipal –Ple, alcalde, Junta de Govern– de totes les decisions, actes i resolucions singulars o concretes: adjudicacions de contractes, nomenament de personal, concessió de llicències, etc. La *Corte Costituzionale* va arribar a considerar aquesta situació contrària al principi d'imparcialitat de l'Administració, cosa que correspondria al nostre art. 103 CE, sota el concepte de “servei objectiu de l'interès general”.

D'aquesta manera, a Itàlia la llei ha circumscrit –per als municipis de més de 5.000 habitants– les funcions dels òrgans electes a les d'*indirizzo*, direcció, orientació política i control polític administratiu de la seva correcta execució; unes funcions que es concreten a través de l'aprovació d'actes normatius, pressupostos, plans, programes, criteris generals, etc.

En canvi, tota l'activitat de gestió està atribuïda en exclusiva, com a competències pròpies, a l'aparell administratiu, i en concret, als directius públics. S'hi inclouen totes les funcions, fins i tot l'adopció d'actes i resolucions administratives que comprometen l'ens local: adjudicació i formalització de contractes, presidència de comissions de concursos i meses de contractació, actes de gestió econòmica, inclosos els compromisos de despesa, administració i gestió de personal, resolucions d'autoritzacions, concessions, llicències, sancions, etc. En definitiva, actes creadors de drets i obligacions per als ciutadans, que incloguin comprovacions o valoracions, fins i tot discrecionals, naturalment d'acord amb els principis i criteris generals establerts normativament pels òrgans polítics.⁶⁸

Els resultats d'aquesta distinció entre política i administració no han estat especialment disfuncionals; és més, la distinció es va traslladar després a l'àmbit de l'Administració de l'Estat. En alguna mesura, això ha coadjuvat a sostreure, si més no parcialment, de les mans dels partits polítics la gestió concreta d'interessos, el poder de decisió singularitzat, és a dir, l'ocasió de la corrupció i del clientelisme.

Aquesta reflexió conduiria a aprofundir en la línia, ja iniciada en el règim de les grans ciutats, en què ja es permet la delegació de certes competències d'aquesta naturalesa, atribuïdes a la junta de govern o a l'alcalde, en els coordinadors generals o directors generals, i no tan sols en els tinents d'alcalde o regidors (art. 124.2 i 127.2 LBRL).

La Llei 22/2006, de 4 de juliol, de capitalitat i règim especial de Madrid (en endavant, LCREM) assumeix aquesta possibilitat als seus art. 14.4, 17.2, 21, i preveu la delegació de competències de l'alcalde i de la junta de govern en els òrgans directius. Així, doncs, la qualificació dels gerents com a òrgans directius facilita el plantejament de la qüestió en relació amb l'organització dels districtes.

68. Vg., per a tots, Luciano Vandelli: *Il sistema delle autonomie locali* (Bologna: Il Mulino, 2008), 192 i s.

¿Seria oportú meditar solucions que avancin encara més en aquesta línia? És cert que no hi ha acord, encara, entre els experts, i encara falta la determinació de molts elements com, per exemple, la millor clarificació de la figura del *directiu públic*. L'art. 21 LCREM és un primer pas per definir-ne més bé l'estatus.

Lògicament, la qüestió suscita pros i contres, i hi ha qui contrapesa de manera irresoluble el “principi democràtic” amb l’“organització burocràtica” en l'Administració local. No ho entenem així, sempre que hi hagi els mecanismes de direcció, fiscalització i control adequats des dels òrgans polítics. Però, certament, el consell de districte hauria de tenir poders efectius en aquesta línia, acompanyats dels adequats mecanismes de transparència i de rendició de comptes.

Més enllà de l'oportunitat d'atorgar més pes a l'organització burocràtica executiva, la pregunta és: ¿Seria *constitucional*? ¿Què dirien els jutges o el Tribunal Constitucional? Simplificant-ho molt, amb la interpretació actual de l'art. 140 CE sobre la base de principi representatiu, no tan sols el govern, sinó l'Administració del municipi, ha de correspondre a òrgans legitimats per sufragi universal. Aquesta és la posició de la STC 103/2013, sobre la Llei de modernització del govern local: l'art.140 CE atorga un plus de legitimitat democràtica al govern municipal, tant pel que fa a la funció de direcció política com a la d'administració, davant del criteri de la professionalització.

Segons com es mirin les coses, es podria donar la paradoxa que el principi democràtic o representatiu fos un obstacle per a una millora democràtica del món local. ¿O bé el nostre TC també podria considerar la incidència del principi d'objectivitat de l'art. 103 CE –com ho va fer la Cort Constitucional italiana– i incloure un nou cànon de constitucionalitat per valorar la legislació de règim local, de manera semblant a com ho ha fet amb el principi de sostenibilitat financera?⁶⁹

Després de la STC 41/2016, la posterior STC 111/2016, de 9 de juny, “segona sobre la LRSAL”, ha tornat a confrontar l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera, ara amb el principi democràtic, arrel de la disposició adicional 16 LBRL, afegida per la LRSAL, que perme-

69. Per cert, la STC 41/2016, de 3 de març, primera sobre la LRSAL no deixa d'utilitzar els principis d'eficàcia i eficiència de l'art. 103 CE com a paràmetres per jutjar constitucionals diverses de les mesures introduïdes per la LRSAL que podrien afectar l'autonomia local. Sobre les sentències que se citen a continuació, vg. Ricard Garcia Retortillo, “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local”, *Anuario de Gobierno Local* (IDP-FDGL, 2017): 225-280.

tia l'aprovació dels pressupostos per la junta de govern i no pel ple, en determinats casos excepcionals. La conclusió a què arriba el Tribunal és que: “cabe concluir que las ventajas (eventuales e indirectas) para la estabilidad presupuestaria propiciadas en algunos casos por la disposición adicional 16ª LBRL no superan ampliamente –ni compensan mínimamente– los relevantes perjuicios causados al principio democrático. Ciertamente, no puede excluirse en abstracto la no inconstitucionalidad de otras hipotéticas regulaciones que, aquilatando de otro modo y más precisamente las circunstancias que determinan que la junta de gobierno local deba ser competente (o ampliando las decisiones locales a las que quepa vincular aquella cuestión de confianza), pudieran llegar a reducir el sacrificio impuesto al principio democrático a la vez que producir el nivel de beneficio en otros bienes capaz de contrarrestarlo. Ahora bien, tales regulaciones no son las sometidas a nuestro enjuiciamiento. En lo que ahora importa, la disposición aquí controvertida establece una solución que vulnera el principio democrático al imponer sobre él un sacrificio muy relevante que no puede entenderse justificado en otros valores, bienes o principios.”

En definitiva, s'obren encara fortes incògnites sobre l'ordenació de les relacions entre política i administració, entre democràcia i eficàcia. Tots els nivells de decisió política, –Estat, comunitats autònomes, governs locals– estan cridats a aportar elements de transformació i d'innovació.

2

L'estatut dels membres de les corporacions locals. El règim retributiu dels càrrecs electes

2.1. Introducció

Un dels elements centrals dels nostres governs locals el conformen, sense cap mena de dubte, les seves persones. Els milers d'alcaldes i regidors que decideixen dedicar alguns anys de la seva vida a la tasca de representar els seus veïns i participar en la gestió i administració de les diferents entitats locals.

Ara bé, malgrat la seva importància, el cert és que la doctrina *ius publicista* ha prestat molt poca atenció a l'estudi del règim jurídic dels càrrecs electes locals. En efecte, a diferència de l'abundant bibliografia referida al sistema polític local,⁷⁰ destaca l'absència de treballs jurídics que, de forma específica, analitzin l'anomenat *estatut dels membres de les corporacions locals*.⁷¹

Des d'aquesta perspectiva, cal advertir d'entrada que nosaltres tampoc no realitzarem un estudi exhaustiu sobre *tots* els drets i deures inherents als càrrecs representatius locals. Al contrari, pretenem centrar també la

70. Són molts els treballs que des de la Ciència Política han analitzat la governança, el lideratge i la representació política en les entitats locals. A efectes merament indicatius podem mencionar, entre molts altres, Miguel Sánchez Morón, "El sistema político local", *Anuario del Gobierno Local 1995* (Madrid: IDP, 1996): 161-170; Joan Botella, "La galaxia local en el sistema político español", *Revista de Estudios Políticos*, n. 76 (abril-junio 1992), 145-160, o Quim Brugué i Josep Maria Vallès, "El gobierno local", a Manuel Alcántara Sáez i María Antonia Martínez Rodríguez (ed.), *Política y Gobierno en España*, 2a. edició (Madrid: Tirant lo Blanc), 267-302.

71. En aquest àmbit, les contribucions que podem trobar –que quantitativament són molt nombroses– es limiten normalment a l'examen del règim electoral local o bé a reflexionar sobre qüestions molt concretes com, per exemple, el règim retributiu o l'accés a la informació pública per part dels electes locals. De tota manera, és també cert que podem trobar algunes notables excepcions com, per exemple, Enrique Belda Pérez-Pedrero, *Los representantes locales en España*, (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000); Olalla Flores Fernández, *El estatuto de los miembros de las corporaciones locales. Libertad individual y compromiso de grupo* (Barcelona: Bayer Hnos., 2009), o Antonio Domínguez Vila, "El estatuto político individual de los cargos electos municipales", *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de la Laguna*, n. 19 (1999): 115-160.

nostra atenció en un aspecte concret: el seu règim econòmic i retributiu. Aquesta elecció es justifica en les exigències de transparència i austeritat que la ciutadania reclama avui en dia a les instàncies polítiques i que han portat a què, precisament, una de les qüestions que susciten major atenció en relació amb el funcionament dels nostres governs locals sigui la relativa a la retribució dels membres de les corporacions locals.

Des d'aquesta perspectiva, doncs, oferirem un repàs general al sistema retributiu dels càrrecs electes locals i els seus límits, a partir de les últimes reformes que han afectat la legislació bàsica de règim local. De tota manera, abans d'entrar a analitzar aquestes qüestions, creiem oportú començar la nostra exposició plantejant-nos una primera pregunta introductòria: a què fem referència quan parlem de l'*estatut dels membres de les corporacions locals*? Quin és el seu contingut? A quines persones ha d'aplicar-se?

2.2. L'estatut dels membres de les corporacions locals: concepte

La resposta a tots aquests interrogants no resulta gens fàcil. No només perquè al nostre ordenament no existeix una definició precisa, amb un contingut unívoc, sobre què hem d'entendre com a tal sinó també perquè, com dèiem, la doctrina espanyola ha posat molt poca atenció a analitzar específicament l'estatut dels membres de les corporacions locals. D'aquí que considerem adient iniciar la nostra exposició analitzant específicament aquest concepte jurídic, tot referint-nos separatament als diferents elements o parts que semblen conformar-lo.

2.2.1. Un *estatut* jurídic...

Sense entrar a cercar-ne l'origen etimològic, des d'un punt de vista general podem afirmar que el nostre ordenament normalment utilitza el terme *estatut* per referir-se al règim jurídic particular al qual se sotmeten determinades persones en atenció a les seves circumstàncies personals o professionals.⁷² En efecte, la pertinença –voluntària o necessària– d'un subjecte

72. Així, per exemple, la Constitució espanyola preveu l'existència d'un estatut dels *treballadors* (art. 35.2 CE) o d'un estatut per als *funcionaris públics* (art. 103.3 CE). En el cas de Catalunya, l'Estatut d'autonomia preveu també l'existència d'un estatut dels *diputats* (art. 57 EAC).

a una determinada categoria pot suposar-li el reconeixement d'una esfera d'actuació particular, diferent de la que es reconeix a la resta de subjectes.⁷³

En aquest sentit, doncs, quan parlem de *l'estatut dels membres de les entitats locals* es vol fer referència al règim jurídic subjectiu que es reconeix a totes aquelles persones que adquireixen formalment la condició de membres d'una entitat local –més endavant, haurem de preguntar-nos quines són aquestes persones–. Com a tals, aquests subjectes obtenen una posició jurídica específica, que genera el naixement de tot un conjunt de drets i deures.

Pel que fa la naturalesa d'aquests drets i deures, un primer element que s'ha de tenir en compte és que el seu naixement es produeix *ope legis*, una vegada s'adquireix formalment la condició de membre d'una entitat local.⁷⁴ En efecte, la titularitat d'aquest estatut jurídic no està disponible pels subjectes als quals va dirigit, sinó que s'imposa directament per l'ordenament jurídic. El caràcter unilateral amb el què s'imposen aquests drets i deures es plasma clarament en la seva regulació legal, que s'expressa sempre en termes imperatius. Per exemple, l'article 75.1 de la LBRL ens diu que “los miembros de las corporaciones locales *percibirán* retribuciones [...]” o l'article 76 de la LBRL preveu que “los miembros de las corporaciones locales *deberán* abstenerse de participar en la deliberación [...]”.⁷⁵

Igualment, el contingut d'aquest estatut jurídic tampoc no es pot modular per voluntat dels interessats sinó que, novament, està imposat per l'ordenament. En efecte, les obligacions o potestats concretes derivades de la condició de membre d'una entitat local no resulten voluntàriament acordades per les parts –pròpiament no existeix un contracte entre el càrrec electe i l'ajuntament o l'ens corresponent en el qual es *pactin* les

73. En aquest sentit, José María Morales Arroyo, “La determinación del período de vigencia del Estatuto de Diputados y Senadores”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 19, (1990), 43, o Pablo Lucas Murillo, “El estatuto de los parlamentarios”, a AAVV, *Parlamento y Derecho*, Navarra: Parlament Basc (1991): 58-60.

74. En aquest punt, sens perjudici del que direm més endavant, cal tenir en compte que el nostre ordenament jurídic imposa determinats requisits previs per a l'adquisició formal de la condició d'electe local. Així, per exemple, abans de la presa de possessió dels seus càrrecs, els regidors estan obligats a presentar les declaracions d'activitats i béns previstes a l'article 75.7 de la LBRL o també a jurar o prometre acatament a la Constitució en els termes previstos a l'article 108.8 de la LOREG.

75. En ambdós casos les cursives són nostres. En l'àmbit català, el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya també s'expressa en els mateixos termes. Per exemple, l'article 163.1 del TRLMRLC ens diu que “tots els membres de les corporacions locals estan obligats a formular [...]” o, de forma similar, l'article 165.3 TRLMRLC preveu que “Els membres de les corporacions locals són obligats a observar les regles de cortesia [...]”.

condicions d'exercici del càrrec— sinó que aquestes es troben regulades, amb caràcter exhaustiu, en diferents normes jurídiques.

Al nostre entendre, i sens perjudici del que direm més endavant, aquest caràcter indisponible de l'estatut dels membres de les corporacions locals s'explicaria pel lligam directe que s'estableix entre l'exercici d'aquests càrrecs amb el dret fonamental a la participació dels ciutadans en els assumptes públics previst a l'art. 23.2 de la Constitució. Així, el legislador imposa aquests drets i deures per tal d'assegurar als membres de les corporacions locals unes condicions mínimes —un estatus jurídic— per poder desenvolupar correctament l'exercici de les responsabilitats públiques que els han estat assignades.

En qualsevol cas, aquests drets i deures no han de veure's com un privilegi personal d'un determinat individu sinó que, com dèiem, formen part de la configuració institucional de la posició que s'ocupa com a membre d'una corporació local. De fet, d'aquesta configuració en derivaria una conseqüència molt important: l'exercici d'aquest estatut jurídic particular segueix inexorablement les vicissituds del càrrec públic que el justifica. D'aquesta manera, les facultats o càrregues que se'n deriven s'extingeixen automàticament una vegada la persona perd formalment la condició que va donar lloc al seu naixement. Si bé és cert que, com succeeix amb altres càrrecs representatius, alguns dels deures que s'imposen als membres de les corporacions locals poden seguir desplegant els seus efectes fins i tot una vegada finalitzat el seu mandat.⁷⁶

A l'últim, podríem considerar que l'estatut jurídic dels membres de les corporacions locals constitueix, a priori, una categoria homogènia, en el sentit que els drets i deures que se'n deriven es reconeixrien per igual a *tots* els membres de l'entitat local de què es tracti. De nou, aquest reconeixement ampli i uniforme es justificaria pel lligam d'aquest estatut jurídic amb els drets de participació política de l'article 23 de la Constitució, ja que es tractaria de garantir que tots els membres de les corporacions locals estiguessin realment en condicions d'exercir les seves funcions derivades dels seus càrrecs sense limitacions injustificades.

76. Per exemple, l'article 75.8 de la LBRL preveu que, durant els dos anys següents a la finalització del seu mandat i en l'àmbit territorial de la seva competència, als membres de les entitats locals amb dedicació exclusiva i que hagin ostentat responsabilitats executives en el govern local els seran d'aplicació les limitacions a l'exercici d'activitats privades previstes a l'article 15 de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici d'alt càrrec de l'Administració general de l'Estat.

Com en el cas anterior, la regulació vigent de l'estatut dels càrrec electes locals ens dona una bona mostra d'aquesta característica quan, de forma reiterada, reconeix a “*tots els membres de les corporacions locals*” l'exercici de determinats drets o l'assumpció de determinades càrregues.⁷⁷ Ara bé, l'equivalència a la qual ens referim no s'ha de confondre tampoc amb l'absoluta identificació o coincidència entre tots els drets i deures de tots els membres de les corporacions locals, ja que a la pràctica no és així per diferents motius.

En primer lloc, perquè cal tenir en compte que junt amb els drets i deures de caràcter individual, comuns a tots els membres de les corporacions locals, podem trobar-ne d'altres que o bé es reconeixen directament als grups polítics⁷⁸ o bé s'exerceixen col·lectivament mitjançant la integració dels representants locals en un determinat grup polític.⁷⁹ Per la qual cosa, en aquests casos, la titularitat o l'exercici d'aquests drets estarien supeditats al fet d'estar formalment constituït com a grup polític dintre de l'entitat local de què es tracti; quedant-ne exclosos, per tant, els anomenats regidors no adscrits –és a dir, aquells que no s'integren en el grup polític amb el qual van concórrer a les eleccions municipals (art. 73.3 LBRL)–.⁸⁰

77. Serveixi d'exemple el dret d'accés a la informació i documentació que precisin pel desenvolupament de les seves funcions que tant la LBRL (art. 77) com el TRLMRLC (art. 164.1 TRLMRLC) reconeixen a *tots els membres de les corporacions locals*.

78. Per exemple, l'article 170 del TRLMRLC reconeix als grups polítics municipals el dret a disposar d'un espai per al desenvolupament de les seves activitats, situat preferentment a la seu de l'ajuntament, així com un espai per a tenir reunions, entre d'altres. En el mateix sentit, l'article 73.3 de la LBRL els reconeix l'assignació d'una dotació econòmica amb càrrec als pressupostos anuals de cada entitat local.

79. Podem mencionar, per exemple, l'article 20.1 c) de la LBRL que preveu que les comissions informatives i de control municipals estaran formades pels membres que designin els diferents grups polítics o, en termes molt semblants, l'article 116 de la LBRL, el qual es refereix a la composició de la comissió especial de comptes.

80. A partir d'aquesta circumstància alguns autors, per exemple Boix Reig, han establert classificacions diverses sobre els drets i deures que integren l'estatut dels membres de les corporacions locals. Així, per exemple, Boix Reig diferencia entre drets a títol personal i drets que es gaudeixen per la pertinença als grups polítics municipals. Vicente Boix Reig, *Régimen jurídico de la organización municipal* (Madrid: Trivium, 1991), 122.

Altres autors han proposat altres possibles classificacions. Per exemple, Morell Ocaña diferencia, pel que fa al contingut de la posició jurídica que atorguen, entre drets i deures de caràcter personal i drets i deures de caràcter funcional. Luis Morell Ocaña, *El régimen local español* (Madrid: Ed. Civitas I, 1988), 501. O Belda Pérez-Pedrero ens parla de drets de caràcter personal, drets d'exercici individual inherents a la condició de membre d'un òrgan col·legiat, drets individuals d'exercici conjunt i deures dels membres de les corporacions locals. Belda Pérez-Pedrero, *Representantes locales en España*, 315-374.

El Tribunal Constitucional ha admès aquesta tasca mediadora dels grups polítics en l'exercici d'alguns dels drets dels càrrecs electes locals, sempre i quan no s'afectin els elements essencials del seu mandat representatiu. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional –per exemple, en la Sentència núm. 9/2012, de 18 de gener– posa de manifest la rellevància jurídica que té l'adscripció política dels representants locals i ens recorda el següent:

[...] La inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía. (FJ 4).

Igualment, i sense negar la titularitat d'aquests drets per part dels membres de les corporacions locals, hem de mencionar que el contingut concret d'alguns dels drets i deures que es reconeixen genèricament als càrrecs electes locals pot dependre també d'altres factors. Per exemple, com veurem més endavant, malgrat que tots els membres de les corporacions locals tenen dret a rebre una compensació econòmica per a l'exercici de les seves funcions, els articles 75 i 75 bis de la LBRL preveuen que aquesta remuneració econòmica no té perquè ser absolutament idèntica a tots ells sinó que pot variar en funció del règim de dedicació –exclusiva o parcial– que tinguin, així com de les responsabilitats de gestió que assumeixin.

2.2.2. ... per a un col·lectiu concret: els membres de les corporacions locals

En segon lloc, com avançàvem anteriorment, cal destacar que aquest estatut jurídic té un àmbit subjectiu d'aplicació limitat, ja que es reconeix només a un conjunt determinat de persones: *els membres de les corporacions locals*. Aquests són els únics que poden gaudir dels drets i deures previstos a aquest efecte pel nostre ordenament jurídic. Per la qual cosa, arribats a aquest punt, la següent pregunta que hem de

plantejar-nos és: quines persones concretes es troben compreses dintre d'aquesta denominació?

Per donar resposta a aquest interrogant hem de partir d'una primera constatació: malgrat que creiem que no hi ha una definició legal específica sobre què s'ha d'entendre com a tals, l'apel·lació a les *corporacions locals* –i als seus membres– s'ha utilitzat de forma recurrent i continuada pel nostre ordenament jurídic. Sense anar més lluny, podem trobar-ne ja antecedents al Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les corporacions locals aprovat pel Decret de 17 de maig de 1952 o al Reglament de serveis de les corporacions locals aprovat pel Decret de 17 de juny de 1955.

D'altra banda, cal tenir també molt present que la denominació *corporacions locals* és un terme de caràcter polisèmic, que sovint s'empra de forma molt maleable –i poc rigorosa– per referir-se a situacions i realitats diverses. En aquest sentit, creiem que, com a mínim, és possible identificar dues grans interpretacions d'aquest concepte jurídic.⁸¹ Una primera acceptió àmplia d'aquest terme s'utilitzaria per referir-se genèricament al conjunt d'administracions locals existents al nostre ordenament jurídic. Per tant, des d'aquesta perspectiva, *corporació local* seria sinònim d'*entitat local*.⁸² En segon lloc, però, trobaríem altres supòsits –com en el cas concret que ens ocupa en aquest apartat– on aquest vocable sembla utilitzar-se d'una forma més precisa, per denominar la institució representativa del govern i l'administració de les diferents entitats locals –de les diferents corporacions locals–.⁸³

81. En ambdós casos aquesta denominació trobaria el seu origen i explicació en la tradicional distinció entre persones jurídiques de base corporativa i persones jurídiques de base institucional, que pretén classificar les diferents organitzacions en funció de l'element personal o material predominant. Sobre aquestes qüestions ens podem remetre, entre d'altres, a Eduardo García de Enterría i Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I* (Madrid: Civitas, onzena edició, 2002), 382-389; Fernando Garrido Falla, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional* (Madrid: IEL, 1950), 135-149, o Alfredo Gallego Anabitarte, *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización* (Madrid: Marcial Pons, 2000), 41-43.

82. Per exemple, l'article 7 de la Llei castellano-lleonesa 2/2011, de 15 de març, de modificació de la Llei de règim local de Castella i Lleó i de creació del Consell de Cooperació Local de Castella i Lleó, defineix aquest Consell com l'òrgan mixt pel diàleg i la cooperació entre l'Administració autonòmica i les *corporacions locals*; preveient, posteriorment, que aquest ha d'estar format per representants de l'Administració autonòmica i les entitats locals.

83. Una bona mostra d'aquest caràcter més restrictiu del terme podríem trobar-lo a la pròpia Constitució, quan es preveu que el govern i l'administració de les províncies correspondrà a les diputacions provincials o qualsevol altre *corporació* de caràcter representatiu (art. 141.2 CE).

A) Interpretació àmplia

Quan s'utilitza el terme *corporació local* en el sentit ampli que mencionàvem anteriorment es vol emfatitzar el caràcter corporatiu amb què històricament s'han configurat les diferents entitats locals. Com destacà García de Enterría, els ens locals s'han considerat entitats genuïnament corporatives, en la mesura que són associacions forçoses, creades directament per l'ordenament jurídic i, sobretot, perquè són representatives del conjunt de persones que resideixen dintre del seu territori.⁸⁴

Així doncs, una corporació no és res més que una agrupació de persones –per exemple, els veïns o els habitants d'un determinat territori o demarcació territorial– que adquireixen l'estatus jurídic formal de “membres de la corporació local”. I són aquests membres els que, en conseqüència, determinen la voluntat d'aquesta organització i participen, directament o per mitjà de representants, en la seva administració.

Ara bé, en aquest punt cal tenir en compte que la qualificació com a *corporacions locals* seria aliena a la seva possible classificació també com a entitats locals de caràcter territorial (art. 3 LBRL). I és que no podem perdre de vista que, com s'ha senyalat per la doctrina, un altre supòsit de corporacions el constituïrien els ens formats mitjançant l'agrupació de diferents ens locals territorials en vista de la gestió d'un fi comú.⁸⁵ En conseqüència, es podria estendre també, per exemple, la consideració de corporació local a les mancomunitats de municipis, atès que no són res més que una agrupació de membres –de municipis–, amb personalitat jurídica pròpia, que s'organitzen i participen conjuntament en l'administració dels seus interessos comuns.

B) Interpretació estricta

Ara bé, com dèiem anteriorment, el terme corporacions locals pot tenir també una segona accepció estricta que, a efectes de la nostra exposició, és la que ara més ens interessa. En aquest cas, aquest concepte tindria un significat més reduït que l'anterior, ja que ens serviria per designar la insti-

84. Enfront de les entitats de base corporativa, les institucions són aquelles organitzacions que es caracteritzarien per ser no un conjunt de persones sinó de mitjans materials i personals, que es troben afectats a la gestió d'una finalitat que ha estat proposada per un fundador, i en les quals l'organització i funcionament de l'entitat queda determinat per la voluntat del fundador. García de Enterría i Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 382-391. Sobre la naturalesa jurídica de les entitats locals, també podem citar Santiago A. Bello Paredes, *Las entidades locales: retos y perspectivas* (Burgos: Jurisoft, 2002), 21-67.

85. García de Enterría i Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 398-399.

tució mitjançant la qual els membres d'una col·lectivitat territorial –d'una corporació local, en sentit ampli– poden participar, de forma mediata i a través dels seus representants, en la gestió dels seus interessos comuns.⁸⁶

Així, la utilització estricta del terme “corporació local” ja no faria referència a l'entitat local en sí mateixa considerada sinó a l'òrgan col·legiat de govern a partir del qual actua. Aquesta interpretació partiria de la consideració que les diferents entitats locals, com a subjectes del dret, actuen a través de la *corporació* que els representa i que gestiona els interessos públics del seu territori.

En conseqüència, podríem entendre que els “membres de les corporacions locals” ja no són pròpiament el conjunt de persones que conformen la col·lectivitat territorial sinó només aquelles escollides per aquests per formar part dels òrgans representatius de govern de les diferents entitats locals.

Aquesta seria, al nostre entendre, la interpretació que assumeixen tant la LBRL com el TRLMRLC en regular *l'estatut dels membres de les corporacions locals*.⁸⁷ Doncs, com apuntàvem, en aquest punt no fan una referència genèrica als drets i deures propis del conjunt de persones que habiten en un determinat territori –que ja tenen una regulació específica a través de l'estatut jurídic dels veïns o similar (art. 18 LBRL, art. 43 TRLMRLC o art. 45 TRLMRLC)– sinó que descriuen la posició jurídica que ocupen els seus representants en els òrgans de govern local. D'aquí que un dels primers aspectes al qual fan referència ambdues normes sigui, precisament, la necessitat de determinar el nombre i la forma d'elecció dels seus membres (art. 73.1 LBRL i art. 162.2 TRLMRLC); aspectes que es remeten a la legislació electoral.

Com en el cas anterior, dintre d'aquesta interpretació estricta del terme, hauríem d'incloure-hi també els òrgans de govern de les entitats locals no territorials. En aquest sentit, la regulació actual de l'estatut dels membres de les corporacions locals prevista a la Llei de bases de règim local sembla confirmar-ho des del moment que aquest s'inclou dintre del títol V de la

86. En aquest sentit, Garrido Falla considerava que el caràcter corporatiu només podia predicar-se dels òrgans de govern de les entitats locals però no d'aquestes en el seu conjunt. Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo I* (Madrid: Tecnos, 1987), 327.

87. Igualment, creiem que la nostra legislació de règim local ens ofereix molts altres exemples de la identificació del terme *corporació local* amb el d'*ajuntament* o *diputació provincial*. N'és una bona mostra l'article 21. 1 de la LBRL quan ens diu que l'alcalde és el president de la corporació o també l'article 47.1 de la LBRL que regula el règim d'adopció d'acords per part de les diferents corporacions locals.

Llei (*Disposicions comuns a les entitats locals*), el qual sembla que es fixa de forma comuna i general per als membres de *totes* les entitats locals, siguin o no de base territorial.

En qualsevol cas, sens perjudici de les anteriors consideracions, sembla evident que aquesta denominació –*membres de les corporacions locals*– resulta avui dia confusa i dificulta la determinació del sentit concret amb què s'utilitza. Per la qual cosa, en la nostra opinió, seria recomanable optar per conceptes més descriptius que facilitin la identificació dels subjectes als quals es refereix. En aquest sentit, per exemple, es podria prendre com a referència la terminologia utilitzada en el Projecte de Llei dels governs locals de Catalunya que regulava *l'estatut dels representants locals*, considerant com a tals “els membres electes de les entitats regulades en aquesta Llei”.⁸⁸

2.3. Justificació

Una vegada delimitat, a grans trets, el concepte d'estatut dels membres de les corporacions locals, ens hem de plantejar una nova pregunta: per què es reconeix aquesta posició jurídica particular als càrrecs electes locals? Quina és la justificació de l'existència d'un conjunt de drets i deures propis dels membres de les corporacions locals?

La resposta a aquest interrogant ja l'hem avançada anteriorment i, en qualsevol cas, no sembla massa difícil d'intuir: mitjançant el reconeixement d'aquests drets i deures es pretén garantir que els membres de les corporacions locals puguin desenvolupar correctament, sense intromissions il·legítimes, les funcions que els han estat assignades com a representants dels propis ciutadans.⁸⁹ De fet, la Carta europea de l'autonomia local es refereix de forma expressa a aquesta finalitat de garantia quan, en regular les condicions d'exercici de les responsabilitats a nivell local, preveu l'existència d'un estatut dels representants locals que ha d'assegurar-los el lliure exercici del seu mandat (art. 7.1 CEAL).

88. Vg. art. 85 del Projecte de Llei dels governs locals de Catalunya al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, n. 141 (9 setembre 2013), 25. En termes similars, l'Avantprojecte de llei bàsica del govern i l'Administració local que es va donar a conèixer l'any 2007 dedicava també un dels seus capítols a regular *l'estatut dels càrrecs representatius locals*.

89. Belda Pérez-Pedrero afirma que sense l'existència d'aquest estatut jurídic per als càrrecs electes locals podria atemptar-se contra els principis que inspiren la seva actuació institucional i contra la seva finalitat última: la defensa dels interessos de la població compresa en el seu territori. Belda Pérez-Pedrero, *Representantes locales en España*, 297.

Més enllà, però, d'aquesta concreta finalitat, el que ens interessa destacar en aquest moment és que el reconeixement d'una posició jurídica particular per als membres de les corporacions locals podria trobar el seu fonament a nivell constitucional. En efecte, partint del caràcter representatiu de les corporacions locals, podríem entendre que l'estatut jurídic dels seus membres trobaria empara en els drets fonamentals recollits a l'article 23 de la Constitució i, més concretament, en el dret d'accés als càrrecs i funcions públiques previst a l'article 23.2 de la Constitució.

2.3.1. El contingut del dret d'accés als càrrecs públics (representatius)

Com és sabut, l'article 23 de la Constitució regula un dels elements indispensables per a la configuració democràtica del nostre Estat: els drets de participació política dels ciutadans. En aquest sentit, després de preveure les diferents formes d'exercir aquest dret –directament o a través de representants lliurement escollits (art. 23.1 CE)–, garanteix als ciutadans el dret d'accedir a les funcions i càrrecs públics en condicions d'igualtat i amb els requisits que assenyalin les lleis (art. 23.2 CE).⁹⁰

Si centrem la nostra atenció en el dret d'accés dels ciutadans a l'exercici de funcions públiques representatives (art. 23.2 CE), ens interessa posar en relleu que, com ha destacat el Tribunal Constitucional en diverses ocasions –per exemple, en la ja citada Sentència núm. 5/1983, de 4 de febrer (FJ 2) o en la Sentència núm. 32/1985, de 6 de març (FJ 3)– aquest dret fonamental tindria un doble contingut: per un costat, garantiria l'accés en condicions d'igualtat a les funcions i càrrecs públics (*ius ad officium*) i, per l'altre, empararia el dret a mantenir-se al càrrec sense perturbacions il·legítimes, així com el dret a desenvolupar les seves funcions d'acord amb les previsions legals oportunes (*ius in officium*).

Aquesta construcció jurisprudencial del dret d'accés als càrrecs públics suposa, pel que es refereix al nostre objecte d'estudi, una aportació impor-

90. Sobre aquests drets fonamentals és possible trobar una molt àmplia bibliografia. Així, entre d'altres, podem citar Javier García Roca, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución* (Navarra: Ed. Aranzadi, 1999); Esther Martín Nuñez, *El régimen constitucional del cargo público representativo* (Barcelona: Cedecs, 1996); Luis Aguiar de Luque, "Art. 23.1. Derecho a participar en los asuntos públicos", a Óscar Alzaga Villamil, *Comentarios a la Constitución española de 1978* (Madrid: Edersa, 1996), 647-663, o Manuel Pulido Quecedo, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución* (Madrid: Civitas, 1992).

tant, ja que la garantia de permanència en el càrrec es concretaria en el reconeixement als càrrecs públics d'un estatut jurídic particular, que els ha de permetre l'exercici dels seus càrrecs amb plenes garanties de llibertat i independència. I és que, com s'ha afirmat, difícilment podríem assegurar el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics a través de representants (art. 23.1 CE) si aquests, una vegada han estat elegits, no disposen de les garanties necessàries per conservar i exercir plenament el mandat pel qual han estat escollits.⁹¹

Ara bé, cal tenir també en compte que una de les característiques essencials d'aquest dret fonamental és la seva qualificació com un dret de configuració legal. El propi article 23.2 de la Constitució, *in fine*, així ho posa de manifest en preveure que l'accés als càrrecs i funcions públiques s'ha de produir “amb els requisits que senyalin les lleis”. Per tant, tot respectant el contingut essencial d'aquest dret fonamental, serà principalment la llei la que s'ocupi de precisar-ne el règim jurídic, és a dir, els drets i deures concrets que corresponen als diferents càrrecs públics. El Tribunal Constitucional –per exemple, en la Sentència núm. 246/2012, de 20 de desembre– s'ha pronunciat sobre aquesta qüestió, tot afirmant el següent:

En consecuencia, hemos destacado el carácter de configuración legal del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE, en el sentido de que corresponde a la Ley fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los representantes políticos, de manera que una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en que se integren (FJ 4).

Malgrat la necessària i prèvia determinació legal del seu contingut, als efectes del nostre treball, ens interessa destacar que, d'acord amb aquesta interpretació jurisprudencial, les facultats que s'atribueixen normativament als càrrecs públics representatius es configurarien com a continguts propis del dret fonamental de l'article 23.2 de la Constitució. És a dir, des

91. García Roca, *Cargos públicos representativos*, 164-165. En termes similars el Tribunal Constitucional –per exemple, en la Sentència núm. 161/1998, de 20 de setembre, FJ 2 o en la Sentència núm. 40/2003, de 27 de febrer, FJ 2– subratlla que, sense aquestes garanties, ens trobaríem davant d'un dret fonamental merament fictici, buit de contingut, ja que “la norma constitucional perdria tota eficàcia si, respetado el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera ser mediatizado o impedido sin remedio jurídico”.

d'aleshores passarien a formar part del seu estatus constitucional; donant lloc al naixement d'un dret de caràcter reaccional que permetria als seus titulars defensar-lo davant de possibles violacions.⁹²

El Tribunal Constitucional –entre d'altres, en la ja citada Sentència núm. 161/1988, de 20 de setembre– s'ha referit també a aquestes qüestions, afirmant que, tot i la configuració legal del dret fonamental de l'article 23.2 de la Constitució, “[...] Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales –y en último extremo ante este Tribunal– el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo [...]” (FJ 7).⁹³

De tota manera cal fer encara una matisació important. Tot i tractar-se d'un dret de configuració legal cal tenir en compte que no tots els drets i deures que el nostre ordenament atribueix als càrrecs electes poden incloure's automàticament en l'àmbit de protecció de l'article 23.2 de la Constitució. Al contrari, el contingut essencial d'aquest dret fonamental ha d'extreure's directament de la Constitució i engloba només aquells continguts que són indispensables per a l'exercici de la funció representativa per part dels càrrecs públics representatius.

Així ho ha destacat reiteradament el Tribunal Constitucional –per exemple, en la Sentència núm. 169/2009, de 9 de juliol (FJ 2) i la Sentència núm. 29/2011, de 14 de març (FJ 4)– quan, després de reiterar que una ve-

92. En aquest sentit, Fossas Espadaler ens diu que el dret fonamental d'accés als càrrecs públics de l'article 23.2 CE respon clarament al esquema d'un dret reaccional ja que no atribueix als ciutadans un dret material d'accés i exercici als càrrecs públics, sinó la facultat de reaccionar contra les normes i actes que siguin contraris a la igualtat dels ciutadans en l'accés, permanència o exercici dels càrrecs públics. Enric Fossas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos* (Madrid: Tecnos, 1993), 136.

93. En qualsevol cas, cal destacar que una part important de la doctrina constitucionalista s'ha mostrat molt crítica amb aquesta configuració legal del *ius in officium*, en considerar que la constant remissió a la llei per determinar el contingut d'aquest dret suposa, a la pràctica, desconstitucionalitzar-ne la naturalesa i introdueix una indubtable dificultat per determinar quins en són els límits constitucionals. En aquest sentit, per exemple, Carlos Ortega Santiago, *El mandato representativo de los diputados y senadores* (Madrid: Congreso de los Diputados, 2005), 75; Javier García Roca, “La difícil noción de cargo público representativo y su función”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 34 (1995), 86, o Paloma Biglino Campos, “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 30 (1993), 80-85.

gada l'ordenament jurídic reconeix un determinat dret als càrrecs públics aquest queda integrat en l'estatus del càrrec, afegeix que la vulneració del dret fonamental de l'article 23.2 de la Constitució no es produeix per qualsevol acte que infringeixi l'estatus jurídic aplicable al representant, sinó que, a aquests efectes, “sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa”.⁹⁴

2.3.2. L'àmbit subjectiu d'aplicació del dret d'accés als càrrecs públics (representatius)

Junt amb la determinació del seu contingut material, un segon element que s'ha de tenir en compte a l'hora d'analitzar el dret fonamental previst a l'article 23.2 de la Constitució, és el relatiu al seu àmbit d'aplicació subjectiu, és a dir, les “funcions dels càrrecs públics” que s'inclouen dins de la seva definició. En aquest punt, la doctrina coincideix a destacar la complexitat d'aquesta tasca, ja sigui per la pròpia indefinició dels termes com per l'absència de criteris que permetin delimitar millor aquestes nocions.⁹⁵

En qualsevol cas, si analitzem la jurisprudència del Tribunal Constitucional en aquesta matèria podrem comprovar com, tot i uns inicis titubejants, la jurisprudència constitucional ha diferenciat clarament dos àmbits de protecció d'aquest dret fonamental: els càrrecs funcionaris (o càrrecs públics no representatius) i els càrrecs públics representatius.

Per un costat, el Tribunal Constitucional –per exemple, en la Sentència núm. 27/1991, de 14 de febrer o en la Sentència núm. 80/1994, de 14 de

94. Molt encertadament García Roca posa també de relleu aquest aspecte quan, en referir-se als drets i deures dels parlamentaris, afirma “el que un Reglamento parlamentario conceda o excluya ciertas potestades o atribuciones a un representante no es razón bastante para pensar que, desde ese momento, sea o deje de ser a la vez un derecho de rango constitucional. No puede incurrirse en el craso error de interpretar la Constitución a la luz de los Reglamentos de las Cámaras. Las facultades e intereses que integran el contenido del derecho fundamental deben extraerse directamente de la Constitución”. García Roca, *Cargos públicos representativos*, 287-288.

95. García Roca, per exemple, posava de relleu aquestes qüestions en afirmar que “càrrecs públics” i “funcions públiques” són conceptes imprecisos, dotats d'una considerable dosi d'indeterminació dins de la Constitució. D'aquí que arribés també a la conclusió que, en ocasions, el Tribunal Constitucional havia fet ús d'aquests termes de forma confusa. García Roca, “Difícil noción de cargo público representativo”, 53. En termes similars, Martín Nuñez, *Régimen constitucional del cargo público representativo*, 84-85, o Pulido Quecedo, *Acceso a los cargos y funciones públicas*, 251-252.

març– s'ha referit al dret d'accés a les *funcions públiques*, entenent-les com una concreció del principi d'igualtat de l'article 14 de la Constitució, en connexió amb els principis de mèrit i capacitat previstos a l'article 103.1 del text constitucional. Per la qual cosa, en principi, només serien subsumibles dins d'aquesta denominació les funcions públiques professionals, és a dir, aquelles funcions públiques l'accés de les quals requereixi la superació de proves selectives on regeixen aquests principis.

Per l'altre, s'ha referit també a la noció de *càrrec públic* prevista a l'article 23.2 de la Constitució. Així, el Tribunal Constitucional –entre d'altres, en la Sentència núm. 23/1984, de 20 de febrer (FJ 4) o la Sentència núm. 163/1991, de 18 de juliol (FJ 3)– ha indicat que aquest dret fonamental no empara totes les manifestacions genèriques de la participació ni el dret a accedir a qualsevol organització o càrrec públic.

Així, seguint l'exposició de García Roca, podríem identificar dos grans elements que ens permetrien caracteritzar aquesta noció.⁹⁶ En primer lloc, només serien càrrecs públics, als efectes de l'article 23.2 de la Constitució, aquells que s'exerceixen en corporacions territorials de caràcter públic. Per tant, quedarien fora d'aquesta noció l'administració institucional o de base no territorial en tant que només pot atribuir-se al conjunt d'ens territorials en què s'organitza el nostre Estat l'atribució de la sobirania popular que la Constitució atribueix al poble espanyol (art. 1.2 CE).

En segon lloc, ha de tractar-se de càrrecs públics que expressin una relació de representació política amb els ciutadans. Com apuntàvem anteriorment, el dret fonamental de l'article 23.2 de la Constitució es configura com un dret de participació política dels ciutadans, d'aquí que els *càrrecs públics* previstos en aquest precepte siguin només aquells que tenen una legitimitat democràtica i troben el seu origen en l'elecció dels ciutadans, és a dir, que tinguin algun grau de connexió amb el sufragi actiu.

Ara bé, en aquest punt cal tenir molt en compte que el Tribunal Constitucional ha realitzat una lectura àmplia d'aquest circumstància, admetent que aquest dret fonamental sigui predicable tant dels càrrecs públics elegits mitjançant sufragi universal, lliure, directe i secret –com succeeix clarament amb els regidors municipals (art. 140 CE)– com també respecte dels càrrecs electius escollits mitjançant procediments d'elecció indirecte –com podrien ser els diputats provincials (art. 205 i 206 LOREG) o, fins

96. García Roca: "Difícil noción de cargo público representativo y su función", 51-75. Els mateixos criteris d'identificació s'exposen també, més detalladament, a García Roca, *Cargos públicos representativos*, 164-165.

i tot, els consellers comarcals (art. 11 Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre)–.

Aquesta interpretació jurisdiccional àmplia es pot exemplificar, entre d'altres, amb la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 24/1989, de 2 de febrer (FJ 3), que estén l'aplicació de les garanties previstes a l'article 23.2 de la Constitució als procediments d'elecció dels diputats provincials, extensió que es confirma de nou en la Sentència núm. 163/1991, de 18 de juliol (FJ 3), en la qual, novament, partint del caràcter representatiu que la Constitució assigna a les diputacions provincials, s'inclouen els diputats provincials dins de l'àmbit subjectiu de protecció de l'article 23.2 CE.

I, en termes similars, podem mencionar la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 185/1999, d'11 d'octubre, en la qual, partint també del seu caràcter representatiu, es considera que el dret fonamental d'accedir amb condicions d'igualtat als càrrecs públics ha d'emparar també el dret a ser escollit per formar part dels consells comarcals (FJ 4).

Per la qual cosa, en atenció a aquestes consideracions, podríem afirmar que les garanties pròpies d'aquest dret fonamental –sobretot per allò que es refereix a la permanència i la possibilitat d'exercici del càrrec que ara estem examinant– també serien predicables dels membres dels consells comarcals.⁹⁷

Fins i tot, podem afegir que la jurisdicció ordinària a estès aquest dret als representants municipals en una mancomunitat de municipis. És el cas, per exemple, de la Sentència núm. 772/2004, de 12 de maig, del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó, que considera que la resolució del president de la Mancomunitat de Municipis de Vitigudino (Salamanca) de no convocar l'assemblea de regidors d'aquesta entitat va vulnerar el dret d'accés als càrrecs públics reconegut per l'article 23.2 de la Constitució als seus membres. Però també de la Sentència núm. 1083/1998 del Tribunal Superior de Justícia de Galícia, de 24 de desembre, que examina el dret d'un representant municipal a participar en les sessions dels òrgans de govern de la Mancomunitat de Municipis de A Coruña en vista de l'article 23 de la Constitució (FJ 2) o de la Sentència núm. 531/2005, de 14 d'octubre, del Tribunal Superior de Justícia de Castella Lleó que va declarar la nul·litat de l'acord de nomenament de determinats membres de la Mancomunitat de Pinares de Àvila per vulneració de l'article 23.2 de la Constitució (FJ 5).

97. Comparteix també aquesta opinió Belda Pérez-Pedrero, *Representantes locales en España*, 246.

2.3.3. Recapitulació

Arribats a aquest punt, creiem oportú fer una breu recapitulació per tal de destacar que, tot i que és cert que l'estatut dels membres de les corporacions locals no troba un reconeixement exprés a nivell constitucional, sí que guardaria una estreta vinculació amb la nostra Constitució, doncs podem entendre que el seu fonament deriva directament de l'article 23.2 de la Constitució.

Efectivament, des del nostre punt de vista, podríem estendre als càrrecs electes locals la construcció jurisprudencial sobre el concepte de càrrecs públics representatius elaborada pel Tribunal Constitucional. En tractar-se d'entitats de caràcter representatiu, els seus membres es configurarien com a càrrecs de representació política, que troben el seu origen en el sufragi universal dels ciutadans.⁹⁸

Així, com a portadors dels interessos dels ciutadans als quals representen, la Constitució empararia l'específica posició dels càrrecs electes locals –el seu *estatut jurídic*–, amb la finalitat que puguin desenvolupar, sense intromissions il·legítimes, les seves funcions representatives. Ara bé, tenint en compte que es tracta d'un dret fonamental de configuració legal, per fer possible el seu exercici s'imposa al legislador la necessitat de concretar normativament el seu règim jurídic específic, és a dir, el conjunt de drets i deures que, com a càrrecs públics representatius, se'ls assignen.

2.4. La regulació legal de l'estatut dels membres de les corporacions locals

A partir d'aquí ens correspon analitzar quina és avui dia la regulació legal de l'estatut dels membres de les corporacions locals. Com veurem a continuació, això ens portarà a fer referència, principalment, tant a la vigent Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, com, en el cas de Catalunya, al Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

98. En termes similars s'expressen, entre d'altres, Martín Nuñez, *Régimen constitucional del cargo público representativo*, 141-143, o Pulido Quecedo, *Acceso a los cargos y funciones públicas*, 328-334.

Ara bé, a l'hora d'analitzar el desenvolupament legal de l'estatut dels càrrecs electes locals podem començar per plantejar-nos una primera qüestió teòrica però amb una important transcendència pràctica en allò que es refereix a la competència legislativa en aquesta matèria. Si, com hem anat repetint, l'estatut dels membres de les corporacions locals es podria vincular directament al dret fonamental d'accés als càrrecs i funcions públiques previst a l'article 23.2 de la Constitució, ¿aleshores hem d'entendre també que la seva regulació hauria de produir-se necessàriament a través d'una llei orgànica?

2.4.1. El caràcter orgànic o no de la regulació de l'estatut dels membres de les corporacions locals

Com es sabut, la Constitució espanyola és un text de caràcter clarament garantista, en tant que dedica diferents mecanismes i institucions a la protecció dels drets i llibertats fonamentals que regula.⁹⁹ Una d'aquestes garanties és la reserva a un tipus normatiu concret –les anomenades lleis orgàniques– del “desenvolupament dels drets fonamentals i llibertats públiques” (art. 81.1 CE). Així, si el mencionat estatut dels càrrecs electes locals no és res més que una concreció d'un dret fonamental –en definitiva, el seu “desenvolupament”– ¿hem de concloure que la seva regulació ha d'efectuar-se mitjançant una llei orgànica?

La resposta a aquesta pregunta sembla que ha de ser negativa. La doctrina i la jurisprudència han considerat aquest dret fonamental com un dret de caràcter no substantiu –o *per relationem*– ja que, de fet, l'article 23.2 de la Constitució no garanteix un concepte material de càrrec públic, sinó que allò que es protegeix és que, en el procés d'elecció o en el seu exercici, es garanteixi la igualtat de tots els ciutadans.¹⁰⁰ Per la qual cosa, com ha indicat Pulido Quecedo, la noció constitucional dels càrrecs públics representatius no aniria estrictament lligada a un règim jurídic uniforme,

99. Luis Aguiar de Luque, “Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución española”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 10 (1981): 107-129; Javier Jiménez Campo, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías* (Madrid: Trotta, 1999).

100. En aquest sentit s'expressen, per exemple, Fossas Espadaler, *Derecho de acceso a los cargos públicos*, 125, o Martín Nuñez, *Régimen constitucional del cargo público representativo*, 74-78.

sinó que s'hauria de definir en relació amb les normes que regulen cada supòsit concret.¹⁰¹

En aquest cas, s'acostuma a citar com a referència la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 47/1990, de 20 de març, en la qual, en analitzar la naturalesa jurídica del dret fonamental d'accés als càrrecs i funcions públiques, s'afirma:

El artículo 23.2 no configura un derecho fundamental sustantivo de acceso a las funciones y cargos públicos, por lo que no es lícito concluir que queda infringido si los requisitos que condicionan dicho acceso no se regulan exclusivamente por normas con rango de Ley o, menos aún, por Ley Orgánica, en aplicación de lo dispuesto en los arts. 53.1 y 81.1 de la Constitución. El derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 garantiza una situación jurídica de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos y funciones públicas, con la consecuencia de que no pueden establecerse requisitos para acceder a los mismos que tengan carácter discriminatorio. Por lo que se refiere a la regulación de tales requisitos, en cada supuesto concreto de acceso a un cargo o función pública, la remisión a las leyes que dicho precepto contempla ha de ponerse en conexión con las previsiones que la propia Constitución establece en cuanto a la normación sustantiva de unos u otros cargos y funciones públicas y, muy en especial, en lo que concierne al rango o tipo de norma que deba regular el acceso a toda clase de cargos y funciones. (FJ 7)

En definitiva, és el càrrec o la funció pública concret el que ens determinarà en cada cas el tipus normatiu que haurem d'aplicar. I és que, en aquest supòsit, no estariem pròpiament davant del desenvolupament directe d'un dret fonamental sinó regulant les condicions que corresponen a l'exercici d'un determinat càrrec públic.

De fet, la mencionada Sentència del Tribunal Constitucional núm. 47/1990, de 20 de març (FJ 7), segueix dient que, per exemple, els requisits per accedir als càrrecs electius de representació política a través de processos electorals –com podria ser l'accés al càrrec de regidor (ex art. 140 CE)– s'han de regular necessàriament mitjançant una llei orgànica, però no perquè així se'n derivi expressament de l'article 23.2 de la Constitució, sinó perquè l'article 81.1 del text constitucional imposa la llei orgànica per regular el règim electoral general.

101. Pulido Quecedo, *Acceso a los cargos y funciones públicas*, 67. En el mateix sentit, entre d'altres, Miguel Sánchez Morón, "Artículo 23.2: el derecho a acceder a funciones y cargos públicos", a Alzaga Villamil, *Comentarios a la Constitución*, 666.

Fins i tot, podríem entendre que, si han estat habilitats per la llei, serien possibles també normes reglamentàries en desenvolupament de la llei. Novament, la mencionada Sentència núm. 47/1990, de 20 de març, afegeix que “no cabe admitir que el último inciso del artículo 23.2 de la Constitución resulte vulnerado por el solo hecho de que los requisitos de acceso a la promoción de un determinado cargo o función dentro de la Administración se establezcan por norma reglamentaria ya que ello es lícito y posible según la Constitución” (FJ 7). De fet, del cas que ens ocupa en tenim una bona mostra ja que, amb caràcter general, el Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s’aprova el Reglament d’organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (en endavant ROF), dedica el seu títol primer a regular l’estatut dels membres de les corporacions locals.¹⁰²

Ara bé, òbviament això no pot portar-nos tampoc a interpretar que el legislador és absolutament lliure per configurar aquest dret fonamental sinó que la protecció d’aquest dret es veu reforçada per l’obligació que s’imposa al legislador de respectar el seu contingut essencial (ex art. 53.1 de la Constitució). Així ens ho recorda el Tribunal Constitucional, per exemple, en la Sentència núm. 10/1983, de 21 de febrer, en la qual, després d’afirmar-se que el legislador té un ampli marge de llibertat per configurar les condicions d’exercici d’aquest dret fonamental, afegeix:

[...] su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que imponen el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza y, de la otra, cuando se trata de cargos o funciones cuya naturaleza esencial aparece definida por la propia Constitución, las que resultan de la necesidad de salvaguardar esta naturaleza. En el caso de los cargos y funciones públicos de carácter representativo, una regulación legal que sea contraria a la naturaleza de la representación violará también por ello el derecho del representante a permanecer en el cargo [...] (FJ 2)

Per tant, els requisits que pot establir el legislador només serien admissibles si són congruents amb la naturalesa del càrrec públic representatiu. En cas contrari, si la regulació legal estableix requisits que poden considerar-se discriminatoris ens trobaríem davant d’un excés en l’activitat normativa

102. I, en termes semblants, hauríem de referir-nos també a les normes aprovades per les pròpies entitats locals –molt especialment els reglaments orgànics de cada entitat– que dediquen alguns dels seus articles a regular els drets i deures dels seus membres en exercici del seu càrrec. Un bon exemple el podem trobar als articles 7-19 del Reglament orgànic de l’Ajuntament de Barcelona, de 16 de febrer de 2001 (BOPB n. 64, annex 1, de 15 de març de 2001).

del legislador i, en conseqüència, davant d'una llei inconstitucional.¹⁰³ El problema, com pot intuir-se, és que resulta complex determinar a priori i amb caràcter general quin és el contingut essencial d'aquest dret fonamental fixat per la Constitució.¹⁰⁴

2.4.2. A qui correspon regular l'estatut dels membres de les corporacions locals?

Fetes les anteriors consideracions, i havent arribat a la conclusió que no seria necessari que l'estatut dels càrrecs electes locals estigui regulat necessàriament per una llei orgànica, podem passar ja a analitzar-ne la regulació actual. En aquest sentit, podríem preguntar-nos: a qui correspon regular aquesta matèria? Com es sabut, l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix la competència legislativa en matèria de règim local en exclusiva a la Generalitat (art. 160.1 EAC), aleshores, hem d'entendre que dintre d'aquesta competència s'hi pot incloure la regulació de l'estatut dels membres de les corporacions locals?

La resposta a aquestes preguntes ve determinada per la construcció jurisprudencial que el Tribunal Constitucional ha anat realitzant de l'article 149.1.18 de la Constitució i que, per exemple, es plasma en la Sentència núm. 31/2010, de 28 de juny, referida, precisament, a l'Estatut d'autonomia de Catalunya.¹⁰⁵ En aquesta Sentència s'afirma:

103. Fossas Espadaler, *Derecho de acceso a los cargos públicos*, 151. En termes semblants expressa també Pulido Quecedo que estem davant d'una reserva de llei complexa. Pulido Quecedo, *Acceso a los cargos y funciones públicas*, 105.

104. Sobre aquesta qüestió destacariem García Roca que, a partir d'una anàlisi abstracte de l'article 23.2 de la Constitució, considera que formarien part del contingut essencial d'aquest dret fonamental, a més de la regularitat o igualtat en l'accés al càrrec, les causes d'inelegibilitat i capacitat electoral, els motius de cessament del càrrec, la dimissió i la renúncia, els requisits per a la presa de possessió o per a l'adquisició de la condició de càrrec públic i algunes de les atribucions o drets que se'ls reconeixen. García Roca, *Cargos Públicos representativos*, 166. Altres autors s'han referit també abastament a aquestes qüestions, si bé, en la majoria dels casos, a partir de l'estudi de la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Podem citar, entre d'altres, Pulido Quecedo, *Acceso a los cargos y funciones públicas*, 302-328.

105. Sobre la distribució de competències en matèria de règim local podem citar, entre molts altres, Alfredo Galán Galán i Ricard Gracia Retortillo, "Incidència de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya sobre governs locals", *Revista catalana de dret públic*, número especial sobre la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2010), 225-244; o Luis Cosculluela Montaner i Eloísa Carbonell Porras (dir.), *Reforma estatutaria y régimen local* (Madrid: Ministerio de Ciencia e Innovación - Civitas, 2011) *in totum*.

[...] En modo alguno cuestionan los recurrentes que las Comunidades Autónomas y, en concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña, al amparo de las previsiones del art. 149.1.18 CE puedan asumir, como efectivamente esta Comunidad Autónoma ha hecho (art. 160 EAC), competencias en materia de “régimen local”, expresión ésta que hemos identificado con el “régimen jurídico de las Administraciones Locales” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 1). Siendo ello así, como efectivamente lo es, en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” engloba a las Administraciones locales (FJ 36).

En aquest context, ¿la regulació dels drets i deures dels membres de les corporacions locals s’ha de considerar com un element inclòs dins de les bases que, d’acord amb l’article 149.1.18 de la Constitució, correspon dictar a l’Estat? La resposta, novament, sembla que ha de ser positiva i, de fet, així ho ha entès el Tribunal Constitucional quan, en la ja citada Sentència núm. 246/2012, de 20 de desembre, en examinar l’estatut dels regidors no adscrits, afirma el següent:

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la verificación del carácter materialmente básico del art. 73.3 LBRL, en la redacción resultante de la Ley 57/2003, hemos de recordar que, en virtud de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE en materia de bases del “régimen local” (expresión esta que hemos identificado con el “régimen jurídico de las Administraciones locales”), corresponde al legislador estatal fijar “unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales” de los entes locales constitucionalmente necesarios [...], de forma que “el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE” [...]. Partiendo de esta doctrina el art. 73.3 LBRL debe considerarse norma estatal básica dictada de conformidad con el art. 149.1.18 CE, en cuanto define los elementos esenciales del estatuto jurídico de los miembros electos de las corporaciones locales en lo que afecta a su derecho de representación, incardinándose en las disposiciones de la organización básica municipal, que no impide el juego de la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización municipal, en los términos que señalamos en la citada STC 214/1989, F.J. 6.

Com pot comprovar-se, el Tribunal Constitucional sembla que parteix de la consideració que l'estatut dels càrrecs electes locals constitueix un element central en la definició de l'organització i funcionament local, és a dir, com un element constitutiu de totes les entitats locals.¹⁰⁶ Per tant, conseqüentment, caldria reconèixer a l'Estat la capacitat per regular els seus aspectes definitoris bàsics a tot el territori.

Certament, resulta complicat negar que els membres de les diferents entitats locals constitueixen un dels seus elements centrals –com a representants dels ciutadans– o que la determinació dels seus drets i deures resulta indispensable per garantir l'exercici del seu mandat representatiu. Per la qual cosa, des d'aquesta perspectiva, podríem afirmar que la normativa autonòmica en aquesta matèria tindria una posició secundària –o, més aviat, debilitada–, en la mesura que, en regular aquestes qüestions, no pot desconèixer les bases fixades per l'Estat.¹⁰⁷

De fet, cal dir que la normativa catalana sembla haver assumit pacíficament aquesta interpretació ja que en l'article 162.1 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya es diu expressament que l'estatut dels membres de les corporacions locals es regeix, en primer lloc, per allò que disposa la legislació bàsica de l'Estat i, si escau, per la legislació específica aplicable.¹⁰⁸

106. Es refereix també al caràcter bàsic de la regulació continguda a la LBRL, si bé a partir de la figura dels regidors no adscrits, Lourdes de la Torre Martínez, "El régimen estatutario de los electos locales: ¿es norma básica estatal el sentido material y formal?", a Manuel Rebollo Puig, Mariano López Benítez, i Eloísa Carbonell Porrás (dir.), *Régimen jurídico básico de las administraciones públicas. Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela* (Madrid: Ed. Iustel - Universidad de Córdoba - Junta de Andalucía, 2015): 331-347. Parejo Alfonso, en qüestionar-se el contingut que podria tenir hipotèticament una nova llei bàsica del govern i l'Administració local, inclou també la determinació de l'estatut dels regidors quant a "figuras mediadoras de la participación ciudadana en los asuntos públicos gestionados por el municipio, comprensivo de todos los aspectos indispensables para asegurar el correcto y eficaz desempeño del mandato recibido de la ciudadanía y de sus funciones propias". Luciano Parejo Alfonso, "Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias", *REALA*, n. 309 (gener-abril 2009), 52.

107. Entre d'altres, es refereixen a aquesta posició devaluada de la llei autonòmica respecte de la legislació bàsica de l'Estat, Rafael Jiménez Asensio, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho* (Madrid: Marcial Pons - Institut d'Estudis Autonòmics - IVAP, 2001), 209-240; i Francisco Velasco Caballero, *Derecho local. Sistema de Fuentes* (Madrid: Marcial Pons, 2009), 207-213.

108. Igualment, podríem tenir en compte que alguns dels treballs dirigits a l'elaboració d'una nova llei de governs locals de Catalunya a partir de les noves previsions estatutàries tampoc no semblen haver qüestionat aquests plantejaments. Vg., per exemple, Jaume Renyer i Alimbau, Josep Ramon Fuentes i Gassó, Juan Ignacio Soto Valle, i Xavier Forcadell i Esteller

A) *El caràcter poc exhaustiu de la regulació bàsica estatal*

Sense negar l'anterior esquema conceptual, per determinar l'espai normatiu a disposició de les comunitats autònomes en aquesta matèria hem de realitzar encara alguna matisació important. En primer lloc, cal tenir en compte que, amb caràcter general –i amb l'excepció d'allò que direm després en relació amb el règim retributiu–, podríem dir que la regulació de l'estatut dels membres de les corporacions locals continguda actualment a la LBRL resulta poc exhaustiva.

Efectivament, si llegim amb atenció els articles 73-78 de la LBRL veurem que, realment, no es fixa un règim jurídic complet de *tots* els drets i deures que corresponen als càrrecs electes locals; ni tan sols pel que fa a aquells que poden estar més lligats a la seva funció representativa.¹⁰⁹ De fet, en alguns casos, la pròpia llei de bases ja fa una crida a altres normes jurídiques –i, fins i tot, a la normativa local– per desenvolupar o concretar alguns dels seus preceptes.¹¹⁰

Per tant, al nostre entendre, la LBRL deixa encara un cert marge de maniobra a la legislació autonòmica per determinar el contingut estatutari dels membres de les corporacions locals. És més, al nostre ordenament jurídic podem trobar diversos exemples d'aquesta capacitat normativa autonòmica. Sense anar més lluny, la recent Llei 2/2016, de 7 d'abril, d'institucions locals d'Euskadi, regula de forma àmplia l'estatut dels representants locals en aquesta comunitat autònoma. Així, tot i les obligades referències a la legislació bàsica estatal, s'afegeixen elements no previstos actualment a la LBRL com, per exemple, la regulació de l'estatut de l'oposició o dels codis de conducta de les entitats locals (art. 33 i 35 Llei 2/2016, de 7 d'abril).¹¹¹

(coord.), *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011* (València: Associació Catalana de Municipis - Ed. Tirant lo Blanch), 160-168.

109. En relació amb aquesta qüestió Belda Pérez-Pedrero se sorprèn del fet que la LBRL –ni el Reglament d'organització i funcionament de les entitats locals– no precisin uns caràcters generals del càrrec, ni argumentin sobre la seva naturalesa jurídica; destacant que ni tan sols el preàmbul de la LBRL s'atura a fer un petit comentari sobre la necessària consideració del representant local en un règim democràtic, “como si su estatuto actual hubiese sido la tónica de nuestra historia”. Belda Pérez-Pedrero, *Representantes locales en España*, 298.

110. Podria ser el cas, per exemple, de l'article 73.2 de la LBRL que ens diu que els membres de les corporacions locals gaudiran de les prerrogatives, honors i distincions que els estableixin les lleis de l'Estat o de les Comunitats Autònomes o de l'article 73.3 de la LBRL que, al regular la posició jurídica dels regidors no adscrits, remet la concreció de l'exercici dels seus drets econòmics i polítics al que prevegi el reglament orgànic de cada entitat.

111. Podríem posar molts altres exemples, com l'article 129 de la Llei 8/2010, de 23 de juny, de règim local de la Comunitat valenciana, que regula el deure d'imparcialitat dels membres de

Segurament, com apuntàvem, l'excepció a aquest caràcter ampli i poc detallat de la LBRL per allò que es refereix a la regulació dels drets i deures dels càrrecs electes locals la trobaríem en l'ordenació del seu sistema retributiu (art. 75 i 75 bis de la LBRL); especialment a partir de les modificacions introduïdes per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

Més endavant entrarem a analitzar en detall aquestes qüestions, per això ara ens interessa simplement deixar constància que la LBRL sí que regula amb un notable grau de detall el règim de dedicació i retribució dels membres de les corporacions locals. Fins i tot, com ha posat en relleu el Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 8/2014, de 27 de febrer, aquest grau de detall pot resultar criticable perquè, sense negar la competència de l'Estat per establir la regulació bàsica del sistema retributiu dels càrrecs electes locals, la minuciositat amb què s'expressen aquests preceptes sembla que van molt més enllà de la simple fixació d'uns principis generals o d'un mínim comú denominador. S'arriba a la conclusió que aquests articles podrien vulnerar les competències de desenvolupament que correspondrien a les comunitats autònomes (p. 85-86).

En efecte, el Consell de Garanties Estatutàries català destaca que la manera de fixar la taula retributiva, tal i com està prevista en l'article 75 bis.1 de la LBRL, "no permet que, mitjançant el desenvolupament legislatiu autònom, les retribucions es puguin adequar a les tasques que efectivament duen a terme els municipis. És a dir, impedeix a la Generalitat desenvolupar les seves pròpies polítiques de contenció de la despesa introduint les modulacions necessàries per adaptar els límits retributius a les peculiaritats i les característiques específiques de les entitats locals de Catalunya" (p. 86). En conseqüència, es conclou que aquest precepte vulneraria les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de règim local (art. 160.2 EAC) i no trobarien encaix en l'article 149.1.18 de la Constitució.¹¹²

les corporacions locals, preveient que aquests no podran invocar ni fer ús de la seva condició per a l'exercici de qualsevol activitat mercantil, industrial o professional.

112. En canvi, el Consell de Garanties Estatutàries no considera que els límits retributius dels membres de les corporacions locals introduïts per la LRSAL vulnerin l'autonomia local com, molt recentment, ha confirmat també el Tribunal Constitucional en la Sentència n. 111/2016, de 9 de juny (FJ 6).

B) *L'estatut dels membres de les corporacions locals creades per la Generalitat de Catalunya*

Un segon aspecte que ens podríem plantejar és si la competència legislativa de la Generalitat de Catalunya podria ser més intensa a l'hora de regular els drets i deures dels membres de les entitats locals que fossin creades per la pròpia Generalitat. En aquest cas, el punt de partida el situaríem en l'article 160.1 d) de l'Estatut d'autonomia, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva per "la determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans".

Al nostre entendre la resposta ha de ser afirmativa. En efecte, com ha indicat el Tribunal Constitucional –per exemple, en la Sentència núm. 214/1989, de 21 de desembre (FJ 5)– les entitats locals constitucionalment no necessàries –com podria ser el cas de les comarques catalanes– gaudeixen d'un fort grau d'interiorització autonòmica, en el sentit que la seva existència i règim jurídic entren en l'àmbit de disponibilitat de les comunitats autònomes que hagin assumit estatutàriament aquesta competència.

Per tant, més enllà de les bases fixades per l'Estat pel conjunt d'administracions públiques (ex art. 149.1.18 de la Constitució), podríem entendre que seria el legislador català qui podria establir l'organització dels òrgans de govern d'aquestes entitats; incloent en aquest àmbit els drets i deures que han d'atorgar-se als membres d'aquestes entitats.

Ara bé, en aquest punt, novament, hem de fer una matisació important. I és que, en la mesura que aquests òrgans de govern es poguessin configurar com a càrrecs de representació política dels ciutadans, aleshores el legislador hauria de respectar el contingut constitucional del dret d'accés als càrrecs públics representatius que deriva directament de l'article 23.2 de la Constitució. Efectivament, al constituir-se com una garantia del caràcter democràtic i del pluralisme polític del nostre sistema, malgrat que el legislador ordinari pugui configurar abastament el règim jurídic de l'accés o exercici dels càrrecs públics, això no podria vulnerar l'estatus del càrrec públic representatiu fixat per la Constitució.

2.5. El contingut de l'estatut dels membres de les corporacions locals: en particular, el seu sistema retributiu

L'últim punt d'aquest capítol volem dedicar-lo específicament a analitzar el règim retributiu dels càrrecs electes locals, doncs, com dèiem en la introducció, considerem que aquest és un tema d'enorme rellevància pràctica, no només pels dubtes i interrogants que planteja la regulació actual, sinó també perquè constitueix un important element per contribuir a la dignificació de la vida política local. De tota manera, abans d'avançar en aquestes qüestions creiem oportú fer una breu referència al contingut de l'estatut dels càrrecs electes locals, especialment en allò que es refereix als drets econòmics que els assisteixen.

Com hem esmentat al llarg de la nostra exposició, dins de la regulació legal de l'estatut dels membres de les corporacions locals –tant d'àmbit estatal com autonòmic– s'inclouen tots aquells drets i deures que tenen per finalitat garantir l'exercici de les seves funcions representatives; que, com ja hem vist, són bàsicament aquelles que tenen una relació directa amb el control polític o l'exercici de la potestat normativa. En paraules del Tribunal Constitucional –per exemple, en la Sentència núm. 169/2009, de 9 de juliol– dins d'aquestes trobaríem la de participar en l'activitat de control del govern local, la de participar en les deliberacions del ple de la corporació, la de votar els assumptes sotmesos a votació en aquest òrgan, així com el dret a obtenir la informació necessària per poder exercir les seves funcions (FJ 3).

Junt amb aquestes facultats, la normativa en matèria de règim local –tant estatal com autonòmic– reconeix també als membres de les corporacions locals el dret a percebre les remuneracions que els corresponguin per a l'exercici dels seus càrrecs. Efectivament, a diferència del que succeïa amb la legislació anterior a la LBRL,¹¹³ actualment no es qüestiona el fet que l'exercici dels càrrecs representatius en l'àmbit local sigui una tasca re-

113. Vegeu, per exemple, l'article 64.2 del Decret de 16 de desembre de 1950, pel qual s'aprova el Text articulat de la Llei de règim local de 17 de juliol de 1945, que ens deia: "Será gratuito el desempeño de la función de alcalde. Sólo en los municipios de más de diez mil habitantes podrá asignarle el Ayuntamiento para gastos de representación, una cantidad fija, inherente al ejercicio del cargo y que no excederá del uno por ciento del Presupuesto ordinario de ingresos, dentro de los límites que se señalen reglamentariamente". En termes semblants però en el cas dels regidors, l'article 83 del mateix Decret assenyalava que "El cargo de concejal será obligatorio y gratuito".

munerada. La dedicació a les tasques de govern i administració en l'àmbit local no es considera una activitat merament gratuïta o honorífica, d'aquí que s'articulin mesures compensatòries per garantir que qualsevol persona, amb independència dels seus ingressos econòmics o del seu patrimoni, pugui ocupar aquests càrrecs amb condicions d'igualtat.

De fet, com ja sabem, de forma coherent amb aquesta visió garantista, la Carta Europea de l'Autonomia Local de 1985 subratlla que l'exercici de responsabilitats a nivell local ha de permetre la compensació financera de les despeses causades per l'exercici del mandat, així com, en el seu cas, la compensació financera dels beneficis perduts “o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondientes” (art. 7.2 CEAL).

Ara bé, cal tenir en compte que, segons el Tribunal Constitucional, i amb l'excepció dels diputats i senadors a les Corts Generals (ex article 71.4 CE), les retribucions econòmiques no formen part del contingut essencial dels drets de participació política regulats a l'article 23.2 de la Constitució. Per la qual cosa el reconeixement d'un sistema retributiu per als càrrecs electes locals no trobaria empara en el text constitucional, sent una opció disponible pel legislador.

Així ho exemplitiquen, entre d'altres, la Sentència núm. 28/1984, de 28 de febrer (FJ 4) o la Sentència núm. 96/1988, de 26 de maig (FJ 3), en les quals, en analitzar respectivament el règim econòmic dels diputats forals de Navarra i del Parlament de Catalunya, s'afirma que el dret fonamental “se circunscribe al derecho al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables”.¹¹⁴

Més recentment, el Tribunal Constitucional ha tingut novament l'ocasió de reiterar aquests plantejaments. Primer, en la Sentència núm. 36/2014, de 27 de febrer, relativa al règim econòmic dels diputats de les Corts de Castella-la Manxa, on s'afirma el següent:

[...] no puede afirmarse, como pretenden los recurrentes, que una determinada modalidad retributiva como es la percepción de un sueldo fijo constituya, *per se*, un derecho que forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos

114. En altres ocasions, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat també sobre el règim retributiu dels càrrecs electes locals –per exemple, en la Sentència núm. 169/2009, de 9 de juliol i en la ja citada Sentència núm. 242/2012, de 20 de desembre– si bé, en ambdós supòsits la problemàtica és particular, ja que es planteja en relació amb els drets econòmics reconeguts als representants locals no adscrits a cap grup polític.

protegido por el art. 23.2 CE, y, por consiguiente, un derecho que no pueda ser objeto de reforma reglamentaria cuando la Cámara, en virtud del principio de autonomía, así lo decida, y ello, con independencia de la bondad técnica o las virtudes de una determinada modalidad retributiva, pues se trata de una materia que forma parte de la libertad de configuración legal que corresponde a la Cámara legislativa, y respecto a la que este Tribunal no puede ignorar el margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria (FJ 8).

I, en segon lloc, i referint-se específicament a l'àmbit local, en la Sentència núm. 111/2016, de 9 de juny, en la qual s'enjudicien els límits retributius previstos a l'article 75 bis de la LBRL. El Tribunal Constitucional considera plenament constitucionals aquests límits per diferents motius: primerament, perquè, com havia afirmat anteriorment, la percepció d'un sou fix no formaria part del nucli essencial del dret fonamental previst a l'article 23.2 de la Constitució; i, a continuació, per considerar que les limitacions introduïdes legalment no només estarien justificades d'acord amb els principis d'eficiència en la utilització dels recursos públics (art. 31.2 CE) i d'estabilitat pressupostària (art. 135 CE), sinó que, a més, encara deixarien un marge suficientment ampli als ens locals per decidir les remuneracions dels seus membres (FJ 6).

De tota manera, i sens perjudici de la interpretació del Tribunal Constitucional, no podem sinó estar d'acord amb la crítica que García Roca fa a aquest plantejament jurisprudencial. No només perquè, donada l'analogia en les funcions representatives que realitzen, no s'entén que la remuneració sí que formi part del contingut essencial del dret fonamental dels parlamentaris a les Corts Generals (ex art. 71.4 CE) però no de la resta de càrrecs polítics representatius –ja siguin locals o autonòmics– sinó també perquè l'existència d'un mandat remunerat és una exigència que semblaria derivar de la naturalesa del propi dret fonamental, per tal de garantir, com apuntàvem anteriorment, que qualsevol persona, amb independència dels seus ingressos econòmics o patrimoni, pugui ocupar aquests càrrecs amb condicions d'igualtat.¹¹⁵

La pròpia Carta europea de l'autonomia local reflecteix aquest plantejament quan preveu que l'estatut dels representants locals ha de perme-

115. La crítica a aquesta construcció jurisprudencial i la crida a la necessitat de superar-la pot trobar-se a García Roca, *Cargos Públicos representativos*, 295-300. Igualment, són molts els autors que han posat de relleu la dificultat de compaginar les obligacions del càrrec sense l'existència d'una mínima contraprestació econòmica. Per exemple, M^a del Pilar Bensusan Martín, *El concejal en el ordenamiento jurídico español* (Granada: Ed. Comares, 1999), 121-122, o Rafael Nasarre Alastruey, *El estatuto de los miembros de las corporaciones locales* (Huesca: Diputación Provincial de Huesca, 1992), 61.

tre'ls el lliure exercici del seu mandat (art. 7.1 CEAL), tot vinculant-ho, posteriorment, a la compensació adequada de les despeses generades i, en el seu cas, dels beneficis deixats d'obtenir o bé a la remuneració pel treball desenvolupat i la cobertura social que correspongui (art. 7.2 CEAL).

En la nostra opinió, sense un sistema retributiu que permeti assegurar una certa estabilitat i professionalització difícilment es pot assegurar la igualtat de tots els ciutadans en l'accés als càrrecs públics.¹¹⁶ A la vegada que no podem oblidar tampoc que l'opció acrítica per un sistema polític local *low cost* podria portar no només a expulsar del sistema persones qualificades, capaces de gestionar de manera eficient els nostres recursos públics, sinó també a desvaloritzar la política local.¹¹⁷ D'aquí que l'últim apartat de la nostra exposició se centri a analitzar el sistema retributiu actualment vigent a Espanya, a partir de les reformes introduïdes per la LRSAL.¹¹⁸

2.5.1. El sistema retributiu local

Des d'un punt de vista general, podem afirmar que la nostra legislació de règim local tradicionalment ha diferenciat tres conceptes retributius diferents: d'una banda, les anomenades *retribucions*; d'altra banda, les dietes o assistències a les sessions de determinats òrgans col·legiats, i, finalment, les indemnitzacions per les despeses derivades de l'exercici del càrrec. Així doncs, per tenir una visió panoràmica d'aquest sistema retributiu, ens aturarem, tot i que sigui breument, a examinar en què consisteixen cadascun d'aquests.

116. Si bé és cert que, com s'ha apuntat en alguna ocasió, la *professionalització* que pot suposar la retribució dels càrrecs electes locals pot portar també a la desvirtuació del concepte de servei a la comunitat que ha d'inspirar l'activitat política, així com a la intenció de perpetuar-se en el càrrec. Domínguez Vila, "Estatuto político individual de los cargos electos municipales", 147.

117. Tomàs Font i Llovet, Marc Vilalta Reixach, i Josep Aldoma Buixadé, "Límites a las retribuciones de los cargos electos locales", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 104 (gener-abril 2016), 134.

118. En aquest punt seguirem, essencialment, les consideracions que hem exposat a *ibíd.*, 103-134.

2.5.1.1. Les retribucions dels electes locals

Quan parlem de retribucions –en sentit estricte– fem referència a aquells ingressos periòdics i de quantia fixa que es corresponen amb el desenvolupament continuat i regular d'un determinat càrrec públic. En aquest sentit, la LBRL limita la percepció d'aquestes compensacions econòmiques únicament a aquells representants públics que gaudeixen d'algun tipus de dedicació –ja sigui exclusiva o parcial– a l'entitat local de què es tracti.

A) Règim de dedicació: exclusiva o parcial

En primer lloc, l'article 75.1 de la LBRL ens diu que “Los miembros de las Corporaciones locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva [...]”, afegint, a continuació, que aquestes retribucions són incompatibles amb la percepció d'altres retribucions –novament, ens referim a *retribucions* en sentit estricte–, amb càrrec als pressupostos de les administracions públiques i dels ens, organismes o empreses dependents; així com per al desenvolupament d'altres activitats, en els termes que prevegi la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques (en endavant, LI).

Sembla lògic que, si es té dedicació exclusiva a una determinada administració local, s'estableixi la incompatibilitat per poder exercir també amb dedicació –i, per tant, cobrant la corresponent *retribució*– un altre càrrec públic. No obstant, juntament amb la dedicació exclusiva, la LBRL ha previst també la possibilitat de poder compatibilitzar el càrrec representatiu local amb altres activitats, dedicant només una part de la jornada laboral a aquesta funció.

Així, l'article 75.2 de la LBRL preveu: “Los miembros de las Corporaciones locales que desempeñen sus cargos con dedicación parcial por realizar funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones, o desarrollar responsabilidades que así lo requieran, percibirán retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas [...]”. I afegeix “Dichas retribuciones no podrán superar en ningún caso los límites que se fijan, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En los acuerdos plenarios de determinación de los cargos que lleven aparejada esta dedicación parcial y de las retribuciones de los mismos, se deberá contener el régimen de la dedicación mínima necesaria para la percepción de dichas retribuciones”.

Com es pot observar, l'article 75.2 de la LBRL limita el règim de dedicació parcial només a aquells càrrecs electes que tinguin una especial dedicació a l'entitat local, ja sigui perquè tenen alguna responsabilitat de govern –com podria ser la presidència o la vicepresidència de l'entitat de què es tracti– o bé per realitzar funcions que requereixin una especial dedicació o continuïtat. No obstant això, també és cert que, segons el tenor literal de l'article 75.2 de la LBRL, els termes en què es pot fer efectiva aquesta atribució de responsabilitat són bastant amplis i flexibles. I és que la utilització pel legislador d'aquests conceptes jurídics indeterminats facilita a l'Administració la possibilitat de justificar formalment que l'atribució d'una missió o responsabilitat concreta per part d'un òrgan de govern a un membre corporatiu es considera que és objecte d'una certa dedicació.

En tot cas, hem de considerar que el contingut i la naturalesa de les funcions a què es refereix l'article 75.2 LBRL requeriria un cert caràcter de continuïtat i permanència al llarg del temps. En altres paraules, de prestació o exercici *regular*, amb independència de la intensitat de la dedicació requerida. Per aquest motiu, com s'ha apuntat en alguna ocasió, no s'ha de confondre la dedicació parcial amb una dedicació merament ocasional o esporàdica.¹¹⁹

Per tot això, entenem que no s'ajustarien a la legalitat els acords d'assignació de retribucions per a l'exercici de tasques que no requereixin una mínima dedicació específica, regular i continuada, en l'exercici de funcions executives. I, al revés, també hauríem de convenir que tampoc s'ajustarien a la legalitat els acords que remuneren l'exercici d'aquestes responsabilitats regulars i continuades a través del concepte d'*assistències* –a què ens referirem a continuació–.

Finalment, cal tenir també present que, més enllà d'aquesta dedicació mínima, però continuada, a l'òrgan de govern i administració de l'entitat local, la dedicació parcial no ha de ser uniforme per a tots els seus membres sinó que admetria diferents graduacions en funció de les tasques realment assignades. Ara bé, les decisions que acordin concedir les dedicacions han de respectar un principi o criteri de *congruència* entre elles, segons les respectives responsabilitats, així com no incórrer en tracte discriminatori

119. En aquest sentit, David Vicente Blanquer Criado, "Artículo 75", a Manuel Rebollo Puig (dir.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local II* (València: Ed. Tirant lo Blanch, 2007), 1941. En termes semblants, Miguel Ángel Santirso Fernández, "Retribuciones, asistencias e indemnizaciones de los cargos electos", *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 8, (abril-maig 2015), 1039 i s.

–desigualtat injustificada o arbitrària– entre els diversos corporatius que tinguin reconeguda dedicació, i amb els que no la tinguin.¹²⁰

B) *Quantia de les retribucions*

Sense perjudici de l'anterior, hem de referir-nos també a la determinació de la quantia de les retribucions, tant per dedicació exclusiva com parcial. En ambdós casos, aquesta és una competència de l'òrgan plenari, que pot fixar aquesta quantia tant de forma global com desagregar-la en conceptes retributius diferents (com serien, per exemple, un sou i un o diversos complements).

Respecte d'aquesta qüestió cal destacar que, fins a l'aprovació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, a la qual ens referirem novament més endavant, les diferents entitats locals havien gaudit d'un marge de decisió considerable. No només perquè la LBRL no fixava directament cap límit a la retribució en cas de dedicació exclusiva, sinó també perquè els límits retributius que suposadament les lleis de pressupostos anuals havien de fixar pel cas de la dedicació parcial no van ser tampoc mai aprovats.

En aquest sentit, per intentar evitar l'abús o l'extrema disparitat en la fixació de les retribucions dels càrrecs electes locals, algunes associacions d'entitats locals han anat aprovant alguns criteris –merament indicatius i normalment centrats en els municipis– sobre els marges raonables en els quals s'haurien de situar aquestes retribucions en funció dels nivells de població.¹²¹ Alhora, la jurisprudència també ha anat fixant algunes limitacions importants en aquesta matèria, per tal d'impedir que les retribucions es puguin assignar d'una manera merament arbitrària o sense tenir en compte les funcions o treballs que, efectivament, realitzen els electes locals.¹²²

120. En aquest punt podem recordar la Sentència del Tribunal Suprem de 28 d'abril de 2006 (n. rec. 2048/2002) que va considerar discriminatori concedir dedicació exclusiva a dos regidors d'un grup de l'oposició sense tenir assignades competències delegades, mentre que als regidors del grup mixt no se'ls en va concedir cap.

121. En el cas de Catalunya podem citar el document aprovat el maig de 2011 per la Federació de Municipis de Catalunya "Orientacions de retribucions de la FMC per a càrrecs electes locals" o, de forma similar, la "Recomanació: escala de retribucions dels electes locals" aprovada pels serveis jurídics de l'Associació Catalana de Municipis, també amb data de maig de 2011.

122. Podem citar, entre d'altres, la Sentència del Tribunal Suprem de 12 de febrer de 1991 (RJ 1991/1184), en la qual s'indica que, tot i que és cert que la LBRL estableix un règim de llibertat als ens locals –en aquest cas al municipi– per fixar les remuneracions per dedicació

No obstant això, com s'ha denunciat en nombroses ocasions, aquestes mesures no han contribuït de manera eficaç a frenar alguns casos de retribucions clarament desproporcionades,¹²³ les quals, tot i tractar-se de supòsits puntuals, han generat un immerescut descrèdit per al conjunt de les entitats locals.

Sens perjudici del que més endavant afegirem en relació amb els límits retributius, hem de destacar que la reforma introduïda per la LRSAL tampoc fixa expressament com determinar la quantia de les retribucions, sinó que només estableix uns límits màxims. Ara bé, en la nostra opinió i per garantir la seva racionalitat i coherència, entenem que dels preceptes de la LBRL se'n pot deduir ja que la quantia de les retribucions s'hauria de fixar basant-se en tres paràmetres o factors diferents: la població, la dedicació requerida i la responsabilitat assumida.

En efecte, el primer element que hauríem de prendre en consideració seria la *població*, entesa com el nombre d'habitants de cadascuna de les entitats locals. Aquest paràmetre ens serviria per determinar la posició de cada entitat dins de l'interval corresponent, d'acord amb els fixats per la taula prevista en el nou article 75 *bis.1* de la LBRL. Tenint en compte, a més, que, com veurem posteriorment, el límit màxim aniria referit al càrrec de major responsabilitat de l'entitat local –alcalde o president– quan és exercit amb dedicació exclusiva.

Un cop establert el posicionament corresponent a una determinada entitat local, l'assignació concreta de la quantia de la retribució a cada membre corporatiu hauria de considerar conjuntament els altres dos criteris, de caràcter material i objectiu.

exclusiva dels alcaldes i regidors “tal precepto no ampara una discrecionalidad absoluta a la hora de señalar dichas cantidades porque cualquier actuación administrativa de esta índole tiene que someterse a las más elementales reglas de subordinación al Ordenamiento Jurídico, siendo patente que las remuneraciones a que alude el párrafo 2 del precepto no deben establecerse [...] en atención a representación política, sino según la representación legal y funciones y trabajos que los miembros de la Corporación desempeñan a favor de la misma, procurando lógicamente retribuir con tales indemnizaciones en mayor grado al que dedique mayor esfuerzo en pro de la misma” (FJ 2).

123. En aquest sentit, Delgado Piqueras ens recorda, citant l'Informe del Tribunal de Comptes n. 959, de 20 de desembre de 2012, que durant l'exercici 2012 hi havia 36 alcaldes o presidents de diputació provincial que cobraven més que el president del Govern i que 10 d'aquest alcaldes el superaven en més d'un 20%. Francisco Delgado Piqueras, “El redimensionamiento de las retribuciones de los cargos públicos locales”, a Manuel J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios* (Navarra: Ed. Thomson Reuters - Aranzadi, 2014), 335-336.

a) En primer lloc, el grau d'*intensitat* que requereixi la dedicació efectiva al càrrec ens permetria distingir entre la dedicació exclusiva i la dedicació parcial. En pura lògica i aplicant el principi de proporcionalitat, entre càrrecs amb una responsabilitat similar, el que tingui una dedicació superior –exclusiva– li correspondria una retribució també superior que el que tingui una dedicació parcial. I, dins de la dedicació parcial, caldria distingir en funció de la major o menor intensitat d'aquesta dedicació. De fet, així ho ha previst el legislador quan ha establert el límit màxim que poden percebre els membres corporatius dels municipis de menys de 1.000 habitants.¹²⁴

b) En segon lloc, hauríem d'atendre el grau de *responsabilitat* del càrrec. A igualtat de dedicació, per exemple, l'alcalde o president hauria de tenir una retribució superior a la resta de membres corporatius de la mateixa entitat local. Així sembla indicar-ho l'article 75 bis.1 de la LBRL, quan determina el límit de les retribucions del president de la diputació o entitat equivalent, sense referir-se a la resta de diputats. Per la qual cosa hem de suposar que la quantia de la retribució d'aquests es fixarà per referència a la del president i serà inferior. Criteri, d'altra banda, que se segueix habitualment en la pràctica.

2.5.1.2. Assistències a les sessions d'òrgans col·legiats

Diferent de les anteriors remuneracions, un altre concepte retributiu dels càrrecs electes locals el constitueixen les assistències (o dietes), que podrien definir-se com a drets econòmics que es generen per l'assistència efectiva a les sessions de determinats òrgans col·legiats. Com de manera lògica preveu l'article 75.3 de la LBRL, aquestes compensacions estarien previstes només per a aquells càrrecs electes locals les funcions dels quals no requereixin una dedicació contínua i regular –ja sigui de forma exclusiva o parcial– a l'entitat de què es tracti. I és que s'entén implícitament que la percepció d'una *retribució* per a l'exercici d'un determinat càrrec, si més no parcialment, inclou ja l'assistència a les sessions dels diferents òrgans de què es forma part.

En aquest punt, creiem oportú assenyalar que, tot i que en ocasions es considera aquestes assistències com a drets de caràcter *no retributiu*, la

124. Disposició addicional 90 de la Llei 22/2013, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2014.

veritat és que la determinació de la seva naturalesa no resulta gens fàcil. En la nostra opinió, podem identificar tot un seguit d'elements que porten a considerar les assistències com una remuneració:

a) En primer lloc, les percepcions derivades de les assistències són compatibles amb les indemnitzacions que puguin correspondre als qui, per aquesta assistència, es desplacin de la seva residència oficial –tal com preveu, per exemple, l'article 27.4 del Reial decret 462/2002, de 24 de maig, sobre indemnitzacions per raó del servei–. Cosa que ens indica que la concurrència a les sessions dels òrgans col·legiats implica la prestació d'un càrrec –un servei o funció pública– l'exercici del qual pot comportar, a més, el desemborsament d'unes despeses que s'haurien de compensar-se amb la corresponent indemnització.

b) En segon lloc, la nova redacció de la LBRL, introduïda per la LRSAL, dona també a les assistències el tractament de remuneració. En efecte, el nou article 75 *bis*, apartat 1, de la LBRL en fixar els límits retributius màxims dels càrrecs electes preveu que, a aquests efectes, es computi la suma de retribucions i també de les assistències.

c) En tercer lloc, segons la legislació d'incompatibilitats, als efectes de determinar la compatibilitat entre dues remuneracions amb càrrec als pressupostos públics, hem de tenir present que s'entén per remuneració qualsevol dret de contingut econòmic derivat, directament o indirecta, d'una prestació o servei personal, ja sigui la quantia fixa o variable i de meritació periòdica o ocasional (art. 1.2 Llei 53/1984, de 26 de desembre).

Per tant, el concepte materialment ampli de remuneració que preveu la LI –que englobaria també els pagaments variables i ocasionals que caracteritzarien les assistències– posa en evidència que les assistències als òrgans col·legiats són un dret de contingut econòmic derivat de l'exercici de les funcions pròpies del càrrec. Funcions que, en aquests casos, no tenen un caràcter executiu o de gestió, sinó que engloben les funcions de participació en l'adopció d'acords, d'informe o de control atribuïdes als diferents òrgans col·legiats.

d) Segons l'article 27.5 del Reial decret 462/2002, de 24 de maig, els centres pagadors de les assistències han d'efectuar les retencions a efectes de l'IRPF que corresponguin, d'acord amb la normativa reguladora d'aquest impost. Aquest és un altre dels elements que ens indica que les assistències tenen la condició de rendiment del treball. Per aquesta raó no estan exemptes de l'impost, a diferència del que es preveia per les despeses en concepte d'indemnitzacions per dietes o desplaçament, d'acord

amb l'art. 9 del Reial decret 439/2007, de 30 de març, pel qual s'aprova el reglament de l'IRPF.

e) Finalment, les assistències no poden considerar-se formalment com una indemnització en el sentit de l'art. 75 LRBRL perquè no responen a una *despesa efectiva*, requisit que, com veurem a continuació, és essencial en el cas de les indemnitzacions. Fins i tot, en el supòsit d'admetre un concepte ampli d'assistència, que inclogués no només el rescabament d'una despesa efectiva sinó també del lucre cessant o benefici deixat de percebre pel fet de destinar un temps a unes funcions o interessos generals i no a un benefici particular. I és que, davant d'aquest argument, hem de tenir present que tota dedicació a una funció o activitat comporta deixar de realitzar-ne una altra simultàniament, ja sigui aquesta última retribuïda o no; i el que es remunera és la dedicació. De manera que no es compensa la no dedicació a una potencial i desconeguda activitat lucrativa alternativa.

Pel que fa a la seva meritació, i a diferència de les retribucions, les assistències o dietes es caracteritzarien per no tenir un caràcter fix ni periòdic, ja que només es generen amb l'assistència efectiva a les sessions d'aquells òrgans col·legiats que es determinin pel ple de la corporació, amb independència de si es tracta d'òrgans decisoris o no.¹²⁵ En aquest sentit, el ple disposa d'un notable marge de flexibilitat i discrecionalitat a l'hora de fixar la seva quantia, ja que aquesta no està establerta legalment. Ara bé, al nostre parer, això no vol dir que es puguin aprovar unes quanties desorbitades o arbitràries, que no respectin el principi de proporcionalitat. I és que, per exemple, seria certament difícil justificar que la quantia per l'assistència a les sessions d'un òrgan col·legiat és superior a la quantia de les retribucions que percebi un membre corporatiu que, a més d'assistir a les sessions, ha de destinar un temps a l'exercici de responsabilitats sobre una àrea, servei o funció quan, com s'ha vist, aquesta retribució és incompatible amb la percepció de l'assistència.

125. En aquest punt, hem de recordar que el Tribunal Suprem, en la Sentència de 20 de desembre de 1999 (n. rec. 308/1994) sembla excloure d'aquest concepte les assistències als òrgans unipersonals –en aquest cas concret es referia a les reunions amb l'alcalde– ja que “cuando se hace, sin posibilidad de control alguno, depender de la sola llamada del alcalde, y sin límite alguno, al no precisarse a cuantos concejales puede afectar, ni a qué número de reuniones diarias, semanales o anuales, lo que, al menos en principio, la convierte en discrecional e ilimitada” (FJ 2).

Alhora, en retribuir-se únicament l'assistència efectiva a una determinada sessió, semblaria que aquestes dietes haurien de ser eventualment iguals per a tots els membres que formen part de l'òrgan col·legiat, amb independència del grau de responsabilitat de cada un d'ells.¹²⁶ Així ho ha destacat, per exemple, la Sentència del Tribunal Suprem d'1 de desembre de 1995 (Núm. Rec. 1516/991), en la qual s'afirma:

En cuanto a las diferentes cantidades asignadas en casos de dietas por asistencia a las sesiones se llega a la conclusión en virtud de criterios de razonabilidad de que debe acogerse la argumentación de los apelantes respecto a que no supone necesariamente mayor trabajo la preparación de las sesiones por quien ejerce cargos de mayor responsabilidad. Pues la conducta exigible de los miembros de la Corporación, tanto los que forman parte de equipo de gobierno municipal como los demás, es una diligencia extrema en el estudio de los asuntos examinados por los órganos colegiados. No es de apreciar por tanto que exista mayor trabajo como consecuencia de la sesión para el que es titular de un cargo en el equipo de gobierno, pues ello supondría una mera asistencia pasiva de los demás Concejales que es desde luego contraria al espíritu de la legislación reguladora y a las exigencias del interés público (FJ 3).

Ara bé, entenem que això no hauria de ser necessàriament sempre així, ja que la quantia d'aquesta compensació econòmica podria variar entre els diferents membres corporatius en funció de la responsabilitat del càrrec i altres factors que, realment, permetin justificar una major intensitat o dedicació en la preparació de les sessions a les quals s'assisteix. Per exemple, les circumstàncies que justifiquen les quantitats que ha de percebre un president de la corporació sense dedicació reconeguda formalment, un vicepresident o el portaveu d'un grup polític poden ser *objectivament* diferents de les d'altres corporatius pel que fa al grau de participació que han d'assumir en el desenvolupament d'aquestes sessions. En qualsevol cas, cal ser respectuós amb el principi de proporcionalitat a l'hora de fixar les quanties i evitar certs excessos com als que, de vegades, han posat fre als Tribunals.

126. En aquest sentit, per exemple s'ha expressat Santirso Fernández, "Retribuciones, asistencias e indemnizaciones", 1039 i s., en les quals es considera que és possible diferenciar la quantia de les assistències en funció de l'òrgan col·legiat de què es tracti, però no en funció de les persones que el componen. En termes semblants, Blanquer Criado, "Artículo 75", 1948.

Una bona mostra de l'aplicació d'aquest criteri de proporcionalitat la trobem en la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 8 de març de 2001 (Núm. Rec. 234/2001), en la qual s'afirma:

Otra conclusión jurídica cabe estimar del Acuerdo impugnado cuando establece una distinción cuantitativa en las indemnizaciones que tienen derecho a percibir los miembros electos de la Corporación por asistencia según actúen como Presidente o como Vocal, al revelarse discriminatoria *al no justificarse su razonabilidad y ser manifiestamente desproporcionada en relación con la función desarrollada* lo que promueve la declaración de nulidad de pleno derecho al vulnerar los artículos 23.2 y 14 de la Constitución. El principio de libre administración de los Ayuntamientos [...], no autoriza a la Corporación local a adoptar acuerdos en materia retributiva e indemnizatoria, en compensación por el ejercicio de las funciones inherentes al cargo de los electos locales, que puedan alterar o menoscabar el normal y regular funcionamiento democrático de la Corporación o que introduzcan tratos diferenciados en el estatuto retributivo de los Concejales que carezca de justificación razonable y legítima.¹²⁷

De l'anterior, podríem deduir, *a sensu contrario*, que sí que és admissible que pugui haver-hi motius que justifiquin raonablement les diferències quantitatives entre les assistències a un mateix òrgan col·legiat d'una corporació, sempre que quedin degudament acreditades i respectin un principi de proporcionalitat. En tot cas, hem de concloure que la quantia de les assistències no pot ser diferent exclusivament en atenció a la pertinença del càrrec representatiu a un grup polític determinat, pel fet de formar part o donar suport a l'equip de govern o de pertànyer a un grup de l'oposició. Precisament, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia de 18 de març de 2010 (Núm. Rec. 2627/2003) s'ha pronunciat en aquest sentit, afirmant: “[...] al no existir concejales con dedicación exclusiva sólo se tiene derecho a percibir indemnizaciones por asistencia a órganos colegiados y no existe amparo legal que permita establecer diferencias entre los concejales del equipo de gobierno y los de la oposición, pues todos ellos deben dedicar el tiempo necesario para desarrollar adecuadamente sus cometidos. Establecer unos límites retributivos dispares según se gobierne o no es completamente ilegal.”

Finalment, pel que fa a la percepció de dietes per assistència a les reunions dels òrgans col·legiats, hem de fer un últim incís en relació amb

127. La cursiva és nostra.

la determinació dels membres corporatius que poden percebre-les. Com avançàvem anteriorment, l'art. 75.3 LBRL es pronuncia de manera clara i precisa: "Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte [...]". Per tant, el que la Llei impedeix és percebre simultàniament una retribució fixa per dedicació –exclusiva o parcial– i unes assistències als òrgans col·legiats de la *mateixa* entitat local de la qual es percep la *retribució*.

En conseqüència, tot i que no es digui explícitament, del precepte reproduït se'n pot deduir *a sensu contrario* que els membres de les corporacions locals sí que poden percebre assistències per la concurrència efectiva a les sessions dels òrgans col·legiats d'altres entitats diferents.¹²⁸

D'altra banda, cal recordar també que el legislador s'ha mostrat més flexible amb la percepció d'assistències quan es refereixen a la concurrència a les sessions d'òrgans de govern o direcció d'organismes o entitats instrumentals dependents de la pròpia Corporació, però amb personalitat jurídica separada.¹²⁹ En aquest cas, segons l'art. 13.6 del ROF aquestes assistències les podran percebre *tots* els membres corporatius, encara que tinguin dedicació exclusiva o parcial.

La justificació d'aquest tracte més flexible podríem trobar-la, potser, pel fet que, en regular les assistències, l'article 75.3 de la LBRL sembla que es refereix a la participació en els òrgans col·legiats (tant de caràcter necessari com complementari) compresos dins de l'organització local.¹³⁰ D'aquesta manera, la participació en aquestes altres entitats instrumentals diferenciades –que, pròpiament, no formarien part de l'organització de la

128. Opinió compartida per la majoria de la doctrina. Per exemple, entre d'altres, Carmen Alonso Higuera, "El nuevo régimen jurídico del Estatuto de los miembros electos de las corporaciones locales, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 36 (octubre de 2014), 26-27, o Manuel J. Domingo Zaballos, "Incidencia de la Ley sobre el régimen de los cargos electivos de las entidades locales", *CUNAL. Revista de Estudios Locales*, n. 169 extraordinario (2014), 177-179.

129. Inicialment, l'article 13.6 del ROF mencionava també la possible percepció d'assistències als tribunals selectius. No obstant això, aquesta previsió ha d'entendre's avui en dia derogada ja que l'article 60.2 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic, preveu la professionalització d'aquests tribunals, i impedeix que els càrrecs electes o de designació política puguin formar-ne part.

130. En aquest punt, podem recordar que la Sentència del Tribunal Suprem de 28 d'abril de 2006 (n. rec. 2048/2002), va entendre que el consell d'administració d'una empresa municipal no tenia la consideració d'òrgan col·legiat de la corporació.

corporació local– no s'integraria dins de les funcions que són consubstancials als càrrecs electes locals –i, per les quals poden percebre una *retribució* en funció de la seva dedicació–. Al contrari, l'especialitat amb la qual es configuren aquestes entitats instrumentals ens podria portar a pensar que s'estan assumint unes funcions i unes responsabilitats que van més enllà de l'exercici del càrrec representatiu –i de la retribució per la dedicació a la corporació d'origen–.

2.5.1.3. Indemnitzacions

Finalment, l'últim gran concepte retributiu previst en la nostra legislació de règim local són les *indemnitzacions* (art. 75.4 LBRL). Amb aquesta denominació es vol fer referència a tots aquells pagaments dirigits a compensar o reintegrar les despeses efectives ocasionades pel desenvolupament d'un determinat càrrec públic.

Les indemnitzacions, per tant, es caracteritzarien pel seu venciment ocasional i pel fet que són susceptibles de percebre's per tots els càrrecs electes, amb independència del seu règim de dedicació. I és que, des d'un punt de vista conceptual, les indemnitzacions no tenen caràcter retributiu de les funcions o serveis realitzats sinó que persegueixen que les despeses ocasionades amb l'exercici del càrrec no hagin de ser suportades pel seu titular, sinó per l'entitat pública que correspongui. Precisament, aquesta naturalesa no retributiva és la que, com veurem més endavant, ens permet excloure les quantitats abonades en concepte d'indemnització del còmput dels nous límits retributius previstos en l'article 75 bis de la LBRL.

En tot cas, s'ha de tractar sempre de despeses acreditades documentalment –tal com preveu expressament l'article 13,5 del ROF– i, sobretot, realitzades en exercici del càrrec pel qual s'ha estat designat. De manera que no resulta possible que aquestes indemnitzacions tinguin un caràcter general o diari, o que s'abonin sense cap justificació.

En aquest sentit, no resulta difícil trobar pronunciaments judicials que s'han referit expressament a aquestes qüestions. Així, per exemple, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Castella-la Manxa núm. 167/1999, de 16 de febrer, en la qual s'anul·la un determinat acord municipal que permetia als regidors cobrar una quantia fixa mensual en concepte d'indemnització, sense cap justificació, convertint-los, de fet, en sous menors (FJ 2); o la Sentència del Tribunal Suprem de 8 de

maig de 2001 (Núm. Rec. 6734/1995) que, en enjudiciar les despeses de representació que poden reconèixer-se als càrrecs electes locals, afirma que “[...] No puede admitirse sin embargo el reconocimiento a la autoridad local del derecho a percibir gastos de representación sin justificar, pues aunque puede considerarse conforme a Derecho que se consigne una partida presupuestaria para gastos de representación y que ello se prevea en el Reglamento interno, dichos gastos han de ser desde luego justificados en cualquier caso”. (FJ 2)

2.5.2. Els nous límits retributius introduïts per la LRSAL

Un cop exposats succintament els diferents conceptes retributius que poden percebre els càrrecs electes locals, hem de passar ara a fer referència a allò que, sens dubte, ha estat una de les grans novetats de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, en allò que es refereix a l'estatut dels càrrecs electes locals: les noves limitacions salarials previstes per als membres de les corporacions locals. En aquest sentit, la LRSAL introdueix un nou article 75 bis a la LBRL, en el qual es preveu el següent:

1. Los miembros de las Corporaciones Locales serán retribuidos por el ejercicio de su cargo en los términos establecidos en el artículo anterior. Los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, atendiendo entre otros criterios a la naturaleza de la Corporación local y a su población [...].

Abans de passar a analitzar el precepte, el primer que cal destacar és que, tot i que la LRSAL remet a la llei pressupostària anual la fixació de les quanties màximes a percebre, la veritat és que la Llei 22/2013, de 22 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2014 –segurament pel fet d'aprovar-se abans que la LRSAL– no va fixar expressament l'import. En aquest sentit, va ser posteriorment el Reial decret llei 1/2014, de 24 de gener, el que finalment va fixar aquests límits; que actualment queden de la següent manera:

Habitants	Límit màxim
Més de 500.000	100.000 euros
300.001 a 500.000	90.000 euros
150.001 a 300.000	80.000 euros
75.001 a 150.000	75.000 euros
50.001 a 75.000	65.000 euros
20.001 a 50.000	55.000 euros
10.001 a 20.000	50.000 euros
5.001 a 10.000	45.000 euros
1.000 a 5.000	40.000 euros

Tenint en compte que, segons l'art. 75 bis de la LBRL, el límit màxim es fixa per referència a les retribucions assignades a un secretari d'estat –límit que es va fixar en 100.000 € per a l'any 2014 i que es manté invariable per a l'any 2015– aquesta quantia suposa que les retribucions anuals fixes d'un secretari d'estat –que segons l'art. 22.2 de la Llei 36/2014, de 26 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2015, són de 70.532,11 €–, s'incrementen en més d'un 4,1% en concepte de complement de productivitat variable que li pot atribuir el ministre corresponent.

En aquest punt, hem de tenir també en compte que l'actualització d'aquestes quanties hauria de ser automàtica i discórrer en paral·lel amb les actualitzacions que aprovi anualment la Llei de pressupostos generals de l'Estat de cada exercici per a les retribucions d'un secretari d'estat.¹³¹ I és que la quantia màxima, com s'ha dit, està fixada en la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al 2014, de vigència anual, excepte si hi ha una disposició que la prorrogui per a una altra anualitat. Una evolució diferent de les quanties fixades per als alts càrrecs requeriria la modificació directa de la quantia dels límits màxims establerts en el quadre exposat més amunt, ja sigui a través de la llei pressupostària o d'una altra norma amb rang de llei.

131. L'article onzè, apartat tres, del mencionat Reial decret llei 1/2014, de 24 de gener, assenyala que la quantia màxima s'estableix "de conformidad con lo previsto en el artículo 75 bis" de la LBRL –que estableix el límit màxim per referència a les retribucions d'un secretari d'estat– i "considerando lo dispuesto en el artículo 22 de la presente Ley" –és a dir, pel que fa a les retribucions dels alts càrrecs del Govern.

En conseqüència, de la mateixa manera que al 2014 es van congelar les retribucions dels alts càrrecs i del personal al servei del sector públic, la Llei 48/2015, de 29 d'octubre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2016 preveu un increment de l'1% per a les retribucions bàsiques i complementàries dels secretaris d'estat, incloent-hi el complement de productivitat. En el mateix sentit, per tant, el límit màxim per a cada tram de població s'hauria d'incrementar també l'1%.

Així mateix, com apuntàvem anteriorment, cal indicar que el límit màxim previst per a cada tram de població seria el que correspondria a les retribucions de l'alcalde. Així es desprèn del fet que la quantia de la retribució està fixada en funció dels factors de dedicació i responsabilitat. Per la qual cosa la quantia màxima dins de cada entitat correspon al càrrec en què conflueixin aquests dos factors en el grau superior d'intensitat: el de major dedicació i, al mateix temps, el de més responsabilitat, que només poden confluïr en el càrrec d'alcalde. A partir d'aquest límit màxim, la determinació del límit per a la resta de membres corporatius es deduiria per l'aplicació del principi de proporcionalitat.

Aquesta interpretació no només respon a la lògica del sistema retributiu establert, sinó que també es desprèn, per analogia, del què disposa l'art. 75 *bis*, apartat 2, de la LBRL: "Sin perjuicio de la regla general establecida en el apartado anterior, en el caso de las retribuciones de los Presidentes de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias que será igual a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia".

En referir-se al president, aquest precepte dona a entendre que el límit màxim de les retribucions dels diputats hauria de quedar per sota. Al seu torn, l'equiparació amb la retribució del tram corresponent a l'alcalde o president de la corporació municipal més poblada, dona a entendre que la retribució màxima dels regidors serà inferior.

D'altra banda, i des d'un punt de vista de coherència i proporcionalitat, no sembla tampoc que aquest límit imposat a les retribucions d'un alcalde d'un municipi de més de 500.000 habitants amb dedicació exclusiva menyspreï aquest càrrec. I una cosa semblant es podria dir respecte del límit màxim de la resta d'interval·ls o trams de població, que permetrà incrementar les retribucions de l'alcalde de la immensa majoria de municipis.

No obstant això, sens perjudici de l'anterior, són molts els dubtes que se'ns poden plantejar en relació amb les noves limitacions retributives previstes per la LRSAL, especialment per la seva deficient redacció i

sistemàtica. En particular, hem de fer referència als dubtes sobre quins conceptes retributius concrets hem d'incloure dins de cadascun d'aquests límits.

2.5.3. L'aplicació dels límits establerts “por todos los conceptos retributivos y asistencias”

Amb tota seguretat, un dels punts que planteja una major necessitat d'aclariment és la determinació dels conceptes econòmics concrets que cal incloure dins de l'expressió “por todos los conceptos retributivos y asistencias” utilitzada per l'article 75 bis de la LBRL en el moment de fixar els límits retributius.

Com dèiem anteriorment, i tenint en compte que els membres de determinades entitats locals (com les diputacions provincials o les àrees metropolitanes) han de reunir necessàriament la condició d'alcaldes o regidors d'un municipi, la pregunta que hem de fer-nos és la següent: cal entendre que, a efectes del còmput dels límits previstos a l'article 75 bis de la LBRL, la *retribució* que, per exemple, un diputat provincial pot percebre per la seva dedicació exclusiva a la diputació ha de sumar-se a les *dietes* que en concepte d'assistència a les sessions dels òrgans col·legiats pugui percebre del seu municipi d'origen (o viceversa)? O, en termes semblants, la retribució que, per exemple, un conseller metropolità pot percebre per la seva dedicació parcial a l'àrea metropolitana hauria de sumar-se a la retribució que també pugui percebre per l'exercici de forma parcial d'un càrrec representatiu en una altra administració pública (per exemple, com a regidor)?

La resposta a aquestes preguntes no resulta gens fàcil, no només per la seva complexitat i conseqüències pràctiques, sinó també perquè la redacció emprada per l'article 75 bis de la LBRL resulta certament confusa. De totes maneres, entenem que la solució a aquesta controvèrsia podria passar per l'aplicació successiva dels diferents criteris hermenèutics admesos generalment en l'àmbit jurídic (art. 3.1 Codi civil).¹³² De manera que, com veurem a continuació, aquesta aplicació ens permetrà arribar a

132. Sobre els criteris d'interpretació de les normes jurídiques és molta la bibliografia existent, podem remetre'ns, entre molts altres, Rafael Asís Roig, “La interpretación y aplicación del Derecho”, a Gregorio Peces-Barba Martínez, Eusebio Fernández García, i Rafael Asís Roig, *Curso de Teoría del Derecho* (Madrid: Marcial Pons, 2a. ed., 2000), o Luis Prieto Sanchís, *Apuntes de Teoría del Derecho* (Madrid: Trotta, 2005).

la conclusió que l'article 75 bis de la LBRL ha optat per un criteri *subjectiu*, en el sentit que vol limitar el conjunt de compensacions econòmiques de *tot tipus* –excepte els triennis– que un determinat electe local pot percebre amb càrrec als pressupostos públics. Per la qual cosa, als efectes de determinar l'aplicació dels límits retributius previstos en aquest precepte, caldria prendre en consideració la suma de tots aquells pagaments que en concepte de retribució, assistències o dietes per l'exercici d'un càrrec representatiu, una mateixa persona pogués percebre simultàniament de qualsevol administració pública.

2.5.3.1. El criteri de la interpretació “autèntica”

Un primer criteri per sostenir aquesta interpretació podríem trobar-lo en el fet que ha estat aquesta, precisament, la postura que ha mantingut en alguna ocasió la Direcció General de Coordinació de Competències amb les comunitats autònomes i les entitats locals del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Per exemple, amb data 11 d'abril de 2014 i davant de la consulta formulada per la Diputació Provincial de Girona, l'esmentada Direcció General va afirmar:

En ese sentido, tal y como se desprende del tenor literal del citado artículo, el “límite máximo total” abarca “todos los conceptos retributivos y asistencias” a que el miembro de la Corporación Local tenga derecho, con independencia de que éstos sean abonados por una o varias entidades; correspondiendo al perceptor, declarar ante cada una de aquéllas, las cuantías y conceptos por los que es retribuido en el ejercicio de su cargo.

Com és sabut, amb aquesta opinió no estem davant d'una norma jurídica ni tan sols davant d'una consulta vinculant, sinó d'una mera interpretació efectuada per l'Administració. No obstant això, és evident que no deixa de tenir la seva rellevància. Alhora, és factible que en la pràctica aplicativa es pugui considerar com una instrucció a seguir. En aquest sentit, i amb totes les cauteles necessàries, podria dir-se que es tracta d'una interpretació que s'aproxima a una interpretació “autèntica”, en el sentit que la formula un organisme del ministeri autor de l'avantprojecte de LRSAL que incorpora aquesta disposició.

2.5.3.2. Els criteris històric i teleològic

Ara bé, més enllà del que s'acaba d'exposar, la posició en favor d'una interpretació que consideri que els límits retributius tenen caràcter personal s'ha de contrastar amb la resta dels criteris interpretatius. En primer lloc, i en aplicació dels criteris *històric* i *teleològic* d'interpretació de les normes, hem de comprovar si aquesta interpretació és la més coherent amb l'origen de la norma i amb la finalitat perseguida per la LRSAL.

Respecte d'això cal tenir present que, com és ben sabut, la finalitat primària de la LRSAL no ha sigut altra que garantir la sostenibilitat econòmica i la suficiència financera de les administracions locals.¹³³ Per això l'establiment dels límits retributius persegueix també aquesta finalitat específica.¹³⁴ Des d'aquesta perspectiva, entendre que el límit retributiu màxim s'imposa només en relació amb les retribucions de cadascuna de les entitats individualment considerades –a la qual cosa ens referirem més endavant–, diluiria notablement el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera perseguits per la LRSAL.

I és que, en aquest sentit, hem de tenir en compte que les modulacions o variacions en la quantia de les retribucions dels membres corporatius dins d'una mateixa entitat, no afecten significativament la quantia de la partida pressupostària destinada a les retribucions del total de membres corporatius de la mateixa. Per tant, aleshores, l'estalvi perseguit per la LRSAL hauria de buscar-se en la limitació de les remuneracions econòmiques que, simultàniament, es poden percebre d'altres administracions públiques.

No obstant això, per entendre el fonament d'aquesta disposició, cal tenir en compte que la seva finalitat no només se centra en la consecució d'objectius de caràcter econòmic. En efecte, per comprendre'n l'origen és

133. Així s'exposa àmpliament al preàmbul de la Llei, en què s'afirma que el seu propòsit es concreta en diversos objectius bàsics: "clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones [...], racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas".

134. En aquest sentit s'expressa també Alonso Higuera quan, després de constatar que el legislador no concreta en la seva exposició de motius quina és l'autèntica finalitat perseguida amb la limitació del règim retributiu dels membres de les corporacions locals considera que hem d'entendre que el seu fonament descansa en la necessitat d'implementar el principi d'estabilitat pressupostària previst per l'article 135 de la Constitució així com en aconseguir el compliment de les previsions de déficit públic. Alonso Higuera, "Nuevo régimen jurídico del Estatuto de los miembros electos de las corporaciones locales", 8-9.

també rellevant tenir present el Congrés Intermunicipal del PP –celebrat a Almeria els dies 18 i 19 de gener de 2013– en què es va aprovar un decàleg per a la reforma de l'Administració local. Junt amb els punts relatius a la sostenibilitat i solvència financera de les entitats locals, es va incorporar també una idea diferent però clau de la proposta: “el municipalisme al servei dels ciutadans”, que s’ha de prestar amb la màxima transparència i rigor en la gestió, per la qual cosa, “la regulación del anteproyecto contemplará: la regulación anual del régimen retributivo de los miembros electos a través de los PGE”.

Partint d'aquests antecedents, la versió de l'avantprojecte de LRSAL aprovada immediatament després de l'esmentat Congrés Intermunicipal –és a dir, el 4 de febrer de 2013– inclou en la seva disposició adicional quarta una nova redacció del règim retributiu dels membres de les corporacions locals, que és el precedent més immediat i fidel de l'actual art. 75 bis LBRL.

No és difícil veure una relació directa entre les dues actuacions. La introducció d'allò que ara és l'article 75 bis de la LBRL tindria un origen, una fonamentació i una finalitat pròpies –a més de la general de la LRSAL– que responen a un contingut més polític i no només econòmic. Aquestes mesures limitadores, més que a l'estalvi, es vincularien directament amb la dinàmica de procurar una major transparència i moralització de la vida pública –la contenció dels “sous dels polítics”–, reclamada socialment. Efectivament, les limitacions retributives –així com altres mesures esmentades en el Decàleg per a la reforma local del PP (com, per exemple, la regulació del nombre de membres de les corporacions locals, la retribució dels contractes mercantils i d'alta direcció, el nombre màxim de personal eventual, etc.) que van ser posteriorment incorporades a la LRSAL–, tenen com a punt comú no basar-se només en l'estalvi econòmic sinó presentar-se com una reacció davant el que l'opinió pública pot considerar com situacions escandaloses, especialment en temps de crisi econòmica.

Així es desprèn també de les paraules del portaveu del Grup Parlamentari Popular, Sr. Martín-Toledano Suárez, en la defensa del Projecte de LRSAL davant del Congrés dels Diputats, en la qual s'afirma que la incorporació dels arts. 75 bis i 75 ter a la LBRL persegueixen aquests objectius, en tant que “este proyecto de ley atiende a la demanda social de regular las retribuciones, las dedicaciones exclusivas y el número de eventuales en las administraciones locales. Es una demanda social y lo regula”.¹³⁵

135. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas, n. 451, sesión de 30 de octubre de 2013, 13.

Des d'aquesta perspectiva, és també coherent que els límits de les retribucions per tots els conceptes es faci per referència amb les retribucions dels càrrecs polítics de major rang per sota dels ministres –com són els secretaris d'estat– i no en relació amb altres criteris estrictament econòmics o quantitius.

En conseqüència, una interpretació que permetés no només superar el límit fixat per als presidents de les diputacions o equivalents sinó, fins i tot, duplicar-lo, sobre la base d'entendre que el mateix és aplicable per separat a les quanties que es percebin per cadascuna de les administracions de pertinença, podria xocar frontalment tant amb la finalitat legal primària –de reducció econòmica– com de l'específica –de satisfacció d'una demanda social generalitzada–.

Finalment, cal assenyalar que la disposició transitòria desena de la LRSAL, que regula l'aplicació de les limitacions referides al nombre de personal eventual i càrrecs públics amb dedicació exclusiva, i que també es refereix als límits retributius de l'article 75 bis LBRL, confirma el significat teleològic d'aquesta limitació. En efecte, aquesta disposició estableix que “1. A las entidades locales que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y además su periodo medio de pago a los proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto de la normativa de morosidad, no les aplicará, con carácter excepcional, los límites previstos en los arts. 75 bis y 104 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, hasta el 30 de junio de 2015”.

Aquesta aplicació de la mesura limitadora, amb caràcter general, a tots els municipis a partir de la data assenyalada –posterior a les eleccions municipals– vol dir que aquesta no té un sentit únicament de mera sostenibilitat econòmica en relació amb la situació individualitzada de cada corporació local concreta, ja que aquesta circumstància només es té en compte per determinar la seva aplicabilitat immediata. En realitat, la Llei introdueix una nova manera d'entendre el règim retributiu dels electes locals, que incideix en la percepció social que es té dels mateixos – el màxim que pot cobrar un polític per tots els conceptes –i, per això, posposa la seva aplicabilitat a la constitució de les noves corporacions locals; anticipant-se només per als casos d'incompliment dels requeriments econòmics que indica la disposició.

2.5.3.3. El criteri sistemàtic

En tercer lloc, des del punt de vista de la interpretació de la norma d'acord amb el criteri sistemàtic, cal tenir en compte que, com hem exposat anteriorment, segons la LBRL no és possible percebre simultàniament retribucions i assistències de la mateixa corporació (art. 75 *bis*.3 LBRL). D'aquesta manera, no resulta gens fàcil entendre que l'establiment d'un límit conjunt i global per a retribucions i assistències, com el que estableix l'art. 75 *bis*.1 LBRL, es refereixi només a les que es perceben d'una mateixa corporació; permetent, en canvi, que es pugui superar el límit quan es perceben retribucions d'una administració i assistències d'una altra administració local diferent.

a) *L'anàlisi conjunt i sistemàtic dels apartats 1 i 2 de l'article 75 bis LBRL*

Si el límit estigués referit separatament a les quantitats que es poguessin percebre de cada entitat, no tindria sentit que l'art. 75 bis de la LBRL establís que, a aquests efectes, es tindran en compte el total de les retribucions i assistències. I és que, com hem vist, el límit màxim està fixat per referència implícita a l'alcalde o president de l'entitat local amb dedicació exclusiva i en aquest supòsit, com ja s'ha dit, no es poden percebre assistències per concórrer a sessions dels òrgans col·legiats de la corporació. Per tant, el límit s'ha d'entendre referit a les assistències d'òrgans aliens a la pròpia corporació.

Certament, es podria pensar que el sentit de la norma és establir un límit màxim a allò que pot percebre un membre corporatiu per part d'una mateixa entitat, tant si el seu règim econòmic ho és en concepte de retribució per dedicació, com si ho és en règim d'assistències. En aquesta hipòtesi, el precepte no estaria contemplant el cas de la compatibilitat entre percebre una retribució per dedicació en una administració i unes assistències en una altra. Si això fos així, el lògic és que el precepte hagués utilitzat l'expressió "retribucions o assistències", assenyalant amb la adversativa que es volia referir a l'un o l'altre cas.¹³⁶

136. Aquesta mateixa interpretació és també la que sembla desprendre's de l'*Informe relativo al régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales que desempeñan sus cargos en régimen de dedicación parcial* elaborat per la Direcció de Relacions amb les Administracions Locals i Registres Administratius del Govern basc el juny de 2015. En aquest informe, en analitzar-se la compatibilitat entre la percepció d'una retribució per dedicació a una determinada entitat local i la percepció d'assistències per la concurrència efectiva a les sessions d'òrgans col·legiats d'altres entitats locals diferents, s'afirma que, en tot cas, ambdues retribucions integraran l'import retributiu per computar, sense que pugui sobrepassar-se el màxim que preveu l'article 75 bis de la LBRL (8-9).

També es podria pensar que la menció a les assistències es refereix a aquelles que es poden percebre per l'assistència a les sessions dels òrgans rectors d'organismes, entitats i empreses dependents, en els termes de l'article 13.6 del ROF. No obstant això, el precepte que s'està interpretant se situa a continuació de l'article 75 de la LBRL, al qual es remet expressament a l'inici de l'apartat 1, per referir-se al sistema de retribució dels membres de les corporacions locals, i la veritat és que l'article 75 de la LBRL el que preveu expressament són les assistències als òrgans col·legiats de la corporació.

Aquesta interpretació es confirma també per la lectura conjunta i sistemàtica dels diferents apartats de l'article 75 bis de la LBRL. En efecte, l'apartat 2, paràgraf primer, estableix una regla especial per a les retribucions dels presidents de les diputacions provincials i equivalents (i el paràgraf segon per als presidents de cabildos i consells insulars); regla especial "sin perjuicio de la regla general establecida en el apartado anterior". Així doncs, l'especialitat per als presidents de la diputació només consisteix a determinar que el límit màxim "es igual a la retribució del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la corporación municipal más poblada de su provincia". Però la resta d'elements que configuren la regla especial són els mateixos que els de la regla general i, en concret, el concepte de "límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias".

En el cas dels presidents de les diputacions, és indubtable que aquest límit és de caràcter subjectiu o personal i, per tant, afecta totes les retribucions que, per tots els conceptes retributius i assistències, pugui percebre el president de la diputació per part de qualsevol corporació ja que, per definició del seu estatut, pertany necessàriament a dues corporacions. Per la qual cosa, no podent cobrar la retribució i assistència d'una mateixa corporació, es refereix necessàriament a la suma dels dos conceptes, percebuts cada un d'una administració diferent.

Això permetria entendre que el supòsit de fet de la regla general de l'apartat 1, en utilitzar el mateix concepte –"límite máximo total por todos los conceptos retributivos y asistencias"– és el mateix supòsit de fet que el de la regla especial: el límit màxim és el límit conjunt a la suma de les quanties de totes les percepcions que, per qualsevol concepte, percebi un mateix corporatiu, tant si pertany a una o més corporacions. D'altra banda, a més, seria contradictori admetre l'aplicació d'un criteri diferent per a la resta dels diputats.

Naturalment, a l'hora d'establir les quanties concretes de les retribucions i de les assistències a percebre pels membres de les corporacions locals, s'haurà de tenir en compte una clàusula general de *coordinació, informació*

mútua i lleialtat entre les diferents institucions, a l'efecte que la quantia total resultant per a cada corporatiu, en cas que compatibilitzi la condició de regidor amb la de membre d'una altra corporació, no superi el límit màxim total que, per tots els conceptes, es deriva de l'article 75 bis LBRL.

En aquest sentit, hem de recordar que l'article 75.1 i 2 de la LBRL es remet a la ja esmentada Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, l'article 5 de la qual preveu la comunicació entre administracions a efectes de jornada de treball i retribucions. No és difícil admetre, per tant, que per analogia es pugui invocar aquest mateix precepte per tal que les dues corporacions a què pertany el membre electe es comuniquin recíprocament els conceptes remuneratius i les quanties corresponents.

D'altra banda, pel que fa a la determinació concreta de la *quantia* de les assistències, que es fixen pel ple de la corporació, cal tenir en compte els criteris anteriorment assenyalats de *responsabilitat* i de *proporcionalitat*. La nota explicativa del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, en les seves dues successives versions, al·ludeix a l'aplicació d'un criteri de proporcionalitat en la fixació de la quantia, en virtut del principi d'autoorganització local, "teniendo como referencia la tabla incluida en la disposición adicional 90 de la Ley de PGE para 2014".

Aquesta observació és de tota lògica, i s'ha d'entendre que es refereix a la necessària relació o proporció que han de guardar les quanties de les assistències en cada entitat local amb el nivell o tram de població que li correspongui –límit per tram que, com ja s'ha dit, correspon a l'alcalde–, però la seva efectiva percepció per un determinat membre corporatiu tindrà sempre el límit global.

Així mateix, caldrà preveure adequadament la coordinació i la proporcionalitat perquè en la determinació de les quanties de les dedicacions i de les assistències no es perjudiqui de manera irraonable o no justificada la situació d'uns regidors respecte d'altres, per causa que l'aplicació dels límits màxims a alguns d'ells –que ocupen simultàniament un càrrec representatiu en altres entitats locals– no tingui un efecte reflex negatiu sobre altres que no ho són. La possibilitat d'establir diferències en les quanties de les assistències o en les dedicacions, degudament motivades, pot facilitar la solució de possibles disfuncions.

b) *La coherència amb la seva aplicació efectiva i prohibició de l'absurd*

Així mateix, cal destacar que aquesta interpretació que es proposa tindria coherència amb el sistema de compatibilitat imposat legalment entre

els càrrecs de regidor i de diputat provincial o conseller metropolità. Efectivament, tot i el marge de discrecionalitat per fixar la dedicació de cada membre i del fet que la distribució proporcional de l'esmentada dedicació a una o altra corporació permetrà diferents opcions, haurà de tenir-se sempre present que, sigui quina sigui aquesta distribució, hi ha un límit retributiu global que no es pot superar. Per la qual cosa aquest límit actuarà com a prevenció de les possibles situacions que, precisament, han suscitat la consciència social de la conveniència de posar un límit a les retribucions.

En cas contrari, si admetéssim que el límit està referit per separat a cada entitat local, donada la notable discrecionalitat de cada entitat a l'hora d'atribuir les dedicacions i el marge de flexibilitat que deixa l'art. 75 bis de la LBRL per fixar la quantia de les retribucions per dedicació parcial i de les assistències, es podria donar lloc al fet que un diputat provincial o conseller metropolità sumant les retribucions per dedicacions –o, en el seu cas, les retribucions i les assistències– superés fàcilment els 100.000 € fixats per al tram superior i, fins i tot, permetria arribar a duplicar aquesta xifra.

El resultat final d'aquesta interpretació, per tant, podria ser el d'unes retribucions clarament desproporcionades, contràries a la finalitat expressa de la norma d'establir una limitació "màxima total"; atès que portaria a una solució absurda, prohibida per qualsevol criteri d'interpretació de les normes.

Observem també que la referència a les retribucions del secretari d'estat és coherent amb el grau de dedicació i d'incompatibilitats d'aquest alt càrrec en comparació amb la dels càrrecs corporatius locals. Així, segons l'art. 13 de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració general de l'Estat, els alts càrrecs –categoria que inclou els secretaris d'estat, subsecretaris, secretaris generals i directors generals, entre altres– han d'exercir les seves funcions amb dedicació exclusiva, i no poden compatibilitzar aquest càrrec amb cap altre càrrec o activitat, de caràcter públic o privat. Tampoc no poden percebre cap altra remuneració amb càrrec als pressupostos de les administracions públiques o de les entitats vinculades o dependents. En el cas de participar en òrgans col·legiats d'ens instrumentals dependents o vinculats, només poden percebre indemnitzacions per despeses de viatges, estades i trasllats que els puguin correspondre d'acord amb la legislació vigent. Les quantitats meritades per qualsevol concepte que no hagin de ser percebudes han de ser ingressades directament per l'organisme, ens o empresa al Tresor Públic.

2.5.3.4. El criteri gramatical o literal

a) *El concepte de límit màxim total*

Finalment, si el límit retributiu estigués referit per separat a cada entitat, no tindria sentit que l'art. 75 bis de la LBRL establís que, a aquests efectes, es tindran en compte el *total* de les retribucions i assistències. I és que, com hem insistit, el límit màxim està fixat per a l'alcalde o president de l'entitat local amb dedicació exclusiva i, en aquest supòsit, no es poden percebre assistències per concórrer a sessions dels òrgans col·legiats de la corporació. Per tant, com apuntàvem, podem deduir que les assistències a què es refereix inclouen les percebudes en una altra entitat local.

Per tant, l'aplicació del criteri d'interpretació *gramatical* de les normes ens conduiria a aquesta conclusió que hem defensat. L'article 75 bis.1 de la LBRL es refereix al "límit màxim *total*" a percebre "per tots els conceptes retributius i assistències". En aquest cas, per tal que el terme *total* tingui sentit en aquest context, és a dir, tingui un significat propi i diferent al concepte de màxim –referits ambdós al terme *límit* –aquest només pot referir-se a la *suma* de dos conceptes o parts *diferents*, que en aquest cas són les retribucions i les assistències. En efecte, segons el Diccionari de la Llengua de la Reial Acadèmia espanyola, la paraula *total* vol dir: "Que comprende todas las partes"; "Resultado de una suma u otras operaciones".

En conseqüència, també des d'aquesta perspectiva es pot entendre que el límit quantitatiu establert per l'art. 75 bis de la LBRL es refereix a la *suma* de totes les quantitats que pugui percebre un membre d'una corporació local per tots els conceptes retributius i assistències per part de qualsevol corporació local.

Cal tenir en compte, a més, que, com esmentàvem anteriorment, aquest criteri és l'utilitzat per la Direcció General de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Local del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques en el seu informe amb data 11 d'abril de 2014 davant de la consulta formulada per la Diputació Provincial de Girona; que arriba a la mateixa opinió d'acord amb "el tenor literal" del precepte.

b) *El concepte de l'exercici del càrrec*

Certament, davant del criteri interpretatiu anterior, es podria sostenir també una altra lectura més extensa de l'article 75 bis de la LBRL que, partint també d'una *interpretació literal* d'aquest precepte, permetés ampliar els límits retributius fixats per la LRSAL.

En aquest cas, l'element clau es trobaria a l'inici de l'apartat 1 del mateix article 75 bis de la LBRL. Aquest precepte diu: "Los miembros de las Corporaciones Locales serán retribuidos *por el ejercicio de su cargo* en los términos establecidos en el artículo anterior".¹³⁷ Per el tant, d'acord amb aquest punt, es podria sostenir que el règim retributiu dels càrrecs electes locals es fixaria específicament en relació amb l'exercici d'un càrrec. En altres paraules, el que s'estaria retribuïnt és l'exercici professional d'unes determinades tasques representatives.¹³⁸

D'aquesta manera es podria entendre que, a efectes de determinar el límit màxim que els càrrecs electes locals poden percebre d'acord amb la LBRL, caldria computar totes aquelles remuneracions o compensacions econòmiques que deriven *directament* de l'exercici del seu càrrec electiu. En canvi, no es computarien totes aquelles altres retribucions econòmiques que aquesta persona pogués percebre, simultàniament, per l'exercici d'un *altre* càrrec o responsabilitat *diferent*, al qual s'ha accedit amb independència de la seva condició de membre electiu d'una determinada entitat local.¹³⁹ I és que l'exercici d'aquestes altres responsabilitats públiques –que podrien no tenir cap relació inescindible amb les anteriors– podria exigir també la percepció d'una assignació pressupostària, sense la qual l'exercici del seu mandat es podria veure afectat.

Com es pot comprovar, aquesta interpretació prescindiria de l'element subjectiu, de manera que l'element determinant deixaria de ser la persona i passaria a ser el *càrrec* electiu que s'exerceix. Aquesta interpretació funcional o objectiva partiria també de la constatació que, en alguns supòsits molt concrets, els membres de les corporacions locals podrien percebre simultàniament de l'entitat local a la qual pertanyen tant *retribucions* –ja sigui per dedicació exclusiva o parcial– com *assistències*.¹⁴⁰

137. La cursiva és nostra.

138. En aquest sentit s'expressa, per exemple, Jiménez Asensio, que entén que, a efectes dels límits que preveu la LBRL, a les retribucions per dedicació a una entitat local no poden sumar-s'hi les assistències que es perceben d'una altra entitat, ja que la Llei no ha establert una limitació expressa i, per tant, es tracta de diferents responsabilitats que es tenen en administracions diferenciades. Rafael Jiménez Asensio, *Informe sobre els aspectes relatius als drets econòmics dels regidors i regidores* (Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya - Associació Catalana de Municipis, 2015), 3 i 7.

139. En termes semblants s'expressa, per exemple, Domingo Zaballos, "Incidencia de la Ley sobre el régimen de los cargos electivos", 178-179.

140. Ens referim al cas que preveu l'article 13.6 del ROF, ja esmentat anteriorment, que, en regular la percepció de les assistències, preveu expressament una excepció a la regla general d'incompatibilitat amb les retribucions i afirma que *tots* els membres de la corporació local, fins i tot els que tinguin dedicació exclusiva, poden percebre aquestes compensacions quan

Per tant, es podria entendre que les retribucions i assistències a què fa referència l'article 75 bis, apartat primer, de la LBRL per fixar els límits retributius no sempre s'han de referir a compensacions que es derivin de diferents administracions públiques, sinó que també podrien tenir l'origen en l'exercici d'un mateix càrrec.

Ara bé, la referència a "l'exercici del càrrec" s'utilitza en l'article 75 bis.1 de la LBRL per al·ludir al "sistema retributiu", és a dir, als conceptes pels quals és possible, *en abstracte*, que siguin retribuïts els membres de les corporacions locals –que és el que es regula a l'article 75 a què es remet– i, en aquest sentit, sí que es té en compte un concepte objectiu o funcional: l'exercici del càrrec. En canvi, la frase que ve a continuació –que és la que estableix l'existència d'un "límit màxim total"– adopta un altre criteri, per passar a referir-se a allò que "puedan percibir los miembros de las corporaciones locales". És a dir, s'adopta el punt de vista subjectiu de cada un dels perceptors en relació amb els conceptes que, *en concret*, els siguin d'aplicació.

Tot això ens conduiria a entendre que si es vol relacionar la fixació dels límits retributius amb el concepte d'"exercici del càrrec", necessàriament ha d'interpretar-se que es refereix a l'exercici per una mateixa persona de "qualsevol" càrrec en la condició de membre d'una corporació local i, per tant, incloent la condició, com la de diputat provincial o conseller metropolità, que necessàriament impliquen la d'exercir simultàniament el càrrec de membre corporatiu d'un ajuntament. En conseqüència, també des d'aquesta perspectiva els límits de l'art. 75 bis de la LBRL s'aplicarien a la suma de tots els conceptes retributius –retribucions i assistències– que es percebin per l'exercici de més d'un càrrec com a membre d'una corporació local.¹⁴¹

es tracti d'òrgans rectors d'organismes dependents de la corporació local que tinguin personalitat jurídica independent, de consells d'administració d'empreses amb capital o control municipal o de tribunals de proves de selecció.

141. En canvi, sí que quedarien excloses altres retribucions per a l'exercici de càrrecs diferents al de membre d'una corporació local, com, per exemple, un càrrec parlamentari. En aquest sentit, Manuel J. Domingo Zaballos, ara amb el títol "Incidencia de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local sobre el régimen de los cargos electivos de las entidades locales", *CUNAL. Revista de Estudios Locales*, n. 175 (2015), 277, entén d'aplicació el límit a la suma de les retribucions i assistències que rebí un diputat provincial, però no si es tracta d'un electe local que és diputat autonòmic, nacional o senador.

3

Principi democràtic i pressupostos municipals. L'aprovació excepcional dels pressupostos per part de la junta de govern municipal

3.1. Regulació del procediment d'aprovació dels pressupostos municipals

El procediment d'elaboració i aprovació dels pressupostos generals anuals del municipi es regula, principalment, als articles 168 i 169 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (en endavant, LHL). Aquesta regulació es completa amb la fixació del quòrum de votació que requereix l'article 47.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

Es tracta d'un procediment complex, ja que requereix una aprovació inicial seguida d'una aprovació definitiva:

1) Aprovació inicial del pressupost. Correspon a l'alcalde formar el pressupost general i remetre'l, després de complir tots els requisits previstos legalment, al ple abans del 15 d'octubre per a la seva aprovació, esmena o devolució (article 168.4 LHL). En el cas que s'obtingui la majoria necessària, el ple adoptarà l'acord d'aprovació inicial. Per aquesta aprovació n'hi ha prou amb la majoria simple dels membres presents (article 47.1 LBRL).¹⁴²

2) Exposició pública del pressupost i possibilitat de reclamacions. Aprovat inicialment, el pressupost se sotmet a exposició pública durant un termini de 15 dies, temps en el qual els interessats el poden examinar i poden presentar reclamacions davant el ple (articles 169.1 i 170 LHL).¹⁴³

¹⁴². "Hi ha majoria simple quan els vots afirmatius són més que els negatius" (article 47.1 LBRL).

¹⁴³. Article 169.1 LHL: "Aprovat inicialment el pressupost general, s'exposa al públic, amb l'anunci en el butlletí oficial de la província o, si s'escau, de la comunitat autònoma uniprovincial, per 15 dies, durant els quals els interessats els poden examinar i presentar-hi

3) Aprovació definitiva del pressupost. La manera d'aprovar definitivament el pressupost varia en atenció al fet que s'hagin presentat o no reclamacions per part dels interessats després de la seva aprovació inicial.

Si durant el termini indicat no es presenta cap reclamació, l'aprovació inicial s'eleva a definitiva, sense necessitat, per tant, d'una nova votació en el ple (article 169.1 LHL).¹⁴⁴

En canvi, si es formulen reclamacions, es concedeix el termini d'1 mes al ple perquè les resolgui (article 169.1 *in fine* LHL).¹⁴⁵ En aquest cas, sí que caldrà una nova votació en el ple. L'acord d'aprovació definitiva del pressupost, després d'aconseguir els vots favorables necessaris (de nou, només cal la majoria simple dels membres presents, segons l'article 47.1 LBRL), s'haurà de fer abans del 31 de desembre de l'any anterior al de l'exercici en què s'hagi d'aplicar (article 169.2 LHL).

3.2. La nova regulació de l'aprovació excepcional dels pressupostos per part de la junta de govern municipal

L'article 1.38 de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, ha afegit una nova disposició addicional setzena a la LBRL.¹⁴⁶ Aquesta disposició no hi era en el Projecte de llei presentat pel Govern, sinó que s'hi va incorporar durant la

reclamacions davant el ple." La legitimació activa per presentar aquestes reclamacions i les causes en què es poden fonamentar, les regula l'article 170 LHL.

144. Article 169.1 LHL: "El pressupost es considera definitivament aprovat si durant aquest termini no s'hi han presentat reclamacions (...)".

145. Article 169.1 *in fine* LHL: "(...) en cas contrari" (que s'hagin presentat reclamacions), "el ple disposa d'un termini d'un mes per resoldre-les".

146. És discutible, des del punt de vista de la tècnica legislativa, l'encert d'incloure aquesta notable peculiaritat en el règim comú com a una disposició addicional. Així ho ha destacat, per exemple, el Govern de Canàries, en la proposta de resolució del recurs d'inconstitucionalitat contra la LRSAL (recollida en el Dictamen 172/2014, de 8 de maig, del Consell Consultiu de Canàries). L'executiu autonòmic, en efecte, considera que la Llei és mereixedora "de un especial reproche": "En primer lugar, aunque no sea el más importante, por la técnica legislativa empleada al situar el precepto como una disposición adicional. Si se atiende a su rúbrica, referida a la mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las corporaciones locales, es evidente, que debería formar parte del cuerpo de la normativa básica que regula el régimen local y no figurar como una disposición complementaria de derecho especial, por tratar en realidad de un aspecto nuclear sobre la formación y expresión de la voluntad de la institución."

tramitació al Congrés.¹⁴⁷ S'hi preveu el supòsit que el ple municipal “no assoleixi, en una primera votació, la majoria necessària per a l'adopció d'acords que preveu aquesta Llei”. Doncs bé, donada aquesta premissa, i per a quatre supòsits concrets, la Llei atribueix a la junta de govern la competència per a l'aprovació de l'acord. Un d'aquests supòsits és, justament, la no-aprovació dels pressupostos. Sorprenentment, durant la tramitació parlamentària, la inclusió dels pressupostos en aquests supòsits va ser qualificada pels impulsors de la reforma com un “error”, tot i que finalment no hi va haver cap rectificació.¹⁴⁸ Per tant, la Llei disposa que “la junta de govern local té competència per aprovar: (...) El pressupost de l'exercici immediatament següent, sempre que prèviament hi hagi un pressupost prorrogat”.¹⁴⁹

Estem davant d'una solució que el mateix precepte legal qualifica d'“excepcional”. La seva justificació es troba en el desig del legislador d'evitar el bloqueig en la presa de decisions de clar contingut econòmic, que guarda estreta relació amb les mesures introduïdes per a la lluita contra

147. En concret, es va introduir per mitjà de l'esmena n. 420, del Grup Parlamentari Popular, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congrés dels Diputats, X Legislatura, sèrie A: projectes de llei, n. 58-2, 30 d'octubre de 2013, 293. Precisament per aquest motiu el Consell d'Estat no va tenir l'oportunitat de pronunciar-se sobre la mateixa en el Dictamen emès sobre el Projecte de llei.

148. En el debat del Projecte de llei a la Comissió d'Hisenda i Administracions Públiques, el Sr. José Alberto Martín-Toledano Suárez, en nom del Grup Parlamentari Popular, en prendre la paraula afirma el següent: “Hemos planteado a los letrados de la Mesa unas correcciones técnicas de algunas enmiendas del Grupo Popular. En concreto, en cuanto a la 420, que se refiere a la asunción por la junta de gobierno de determinadas competencias de pleno, teníamos dos borradores y por error se presentó aquel en el que figuraba que la aprobación del presupuesto sería asumida por la junta de gobierno. Mantendríamos las otras competencias, pero no la aprobación del presupuesto”, a *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comissions, X legislatura, n. 451, sessió n. 19 (celebrada el dimecres 30 d'octubre de 2013), 15.

149. Disposició addicional setzena LBRL, apartat 1: “Excepcionalment, quan el ple de la corporació local no assoleixi, en una primera votació, la majoria necessària per a l'adopció d'acords que preveu aquesta Llei, la junta de govern local té competència per aprovar: a) El pressupost de l'exercici immediatament següent, sempre que prèviament hi hagi un pressupost prorrogat. b) Els plans economicofinancers, els plans de reequilibri i els plans d'ajust a què es refereix la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril. c) Els plans de sanejament de la corporació local o els plans de reducció de deutes. d) L'entrada de la corporació local en els mecanismes extraordinaris de finançament vigents a què es refereix la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, i, en particular, l'accés a les mesures extraordinàries de suport a la liquiditat que preveu el Reial decret llei 8/2013, de 28 de juny, de mesures urgents contra la morositat de les administracions públiques i de suport a entitats locals amb problemes financers.”

la crisi econòmica, i en coherència amb els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.¹⁵⁰

La solució prevista legalment és l'atribució a la junta de govern local de la competència per a l'aprovació del pressupost. Suposa, per tant, una alteració important de les regles generals de distribució de responsabilitats entre els òrgans municipals.

En el règim comú o general, en efecte, s'atribueix en exclusiva a l'alcalde la iniciativa per a l'elaboració dels pressupostos. Com ja hem indicat, a ell correspon la seva formació, així com la seva presentació davant del ple (article 168.1 i 4 LHL). Però correspon a aquest ple la competència per a l'aprovació i la modificació dels pressupostos. El que inclou, en el marc del procediment complex ja descrit, tant la seva aprovació inicial com l'aprovació definitiva [article 22.2.e) LBRL, i articles 168.4 i 169.1 i 2 LHL]. Es prohibeix expressament la delegació d'aquesta competència del ple tant en l'alcalde com en la junta de govern local (article 22.4 LBRL).

Aquesta regla troba ara com a excepció el supòsit que preveu la nova disposició addicional setzena LBRL: l'atribució legal de la competència per a l'aprovació del pressupost a la junta de govern municipal, amb el desapoderament consegüent del ple. No hi ha, per tant, una aprovació del pressupost per ministeri de la llei, és a dir, *ope legis*, a diferència del que estableix l'article 197 bis.5 LOREG, sinó un canvi legal en la determinació de l'òrgan municipal competent per a l'aprovació de l'acord corresponent.

3.3. Els requisits legals per a la concurrència d'aquest supòsit excepcional

El legislador és conscient que està canviant les regles de joc. Precisament per això, afirma de manera expressa que la junta de govern assumeix la competència "excepcionalment". Caràcter excepcional que queda fora de qualsevol dubte amb només recordar que, en el règim ordinari, no només la competència per a l'aprovació del pressupost s'atribueix al ple, sinó que, a més, es prohibeix legalment la seva delegació a altres òrgans municipals, inclosa de manera específica la junta de govern (article 22.4 LBRL). Doncs

150. La justificació de l'esmentada esmena n. 420 és tan breu com poc clara: "A fin de solventar determinadas incidencias que se pueden producir en el funcionamiento ordinario de una corporación local".

bé, hi subratllem que la naturalesa excepcional d'aquesta mesura s'ha de tenir en compte a l'hora de precisar-ne l'abast: imposa una interpretació restrictiva de tot el que li pertoca i, per descomptat, n'impedeix l'aplicació analògica.¹⁵¹

El cas excepcional al qual és aplicable la disposició que estem examinant es delimita per la concurrència de diversos requisits, alguns comuns als quatre supòsits que s'enumeren, i un últim, en canvi, específic per al cas de la manca d'aprovació del pressupost:

1) El primer requisit comú s'estableix de manera expressa: que el ple no hagi assolit, en una primera votació, la majoria necessària per a l'aprovació de l'acord. En el nostre cas, per a l'aprovació del pressupost (disposició addicional setzena, apartat 1, LBRL).

El que s'exigeix, per tant, és que no s'hagi assolit la majoria requerida "en una primera votació" del ple. L'ús d'aquesta expressió suscita el dubte sobre el moment en què és possible la substitució del ple per la junta en el marc d'un procediment complex, com és el de l'aprovació dels pressupostos municipals. Cal recordar que es requereix, si s'escau, una aprovació doble: la inicial, i una altra de posterior definitiva. Doncs bé, es tracta d'esbrinar si l'atribució legal de la competència a la junta opera només en el cas que el ple no assoleixi la majoria requerida en el moment de l'aprovació inicial, o, per contra, també si aquesta situació es produeix posteriorment en l'aprovació definitiva dels pressupostos. Encara més: si la substitució és possible que es produeixi en ambdós casos en un mateix supòsit.

Una interpretació restrictiva, condueix a sostenir que l'aplicació de la disposició addicional setzena es limita a la hipòtesi que la manca de quòrum de votació s'hagi produït en la fase d'aprovació inicial (en el nostre cas, del pressupost). Al contrari, no serà aplicable quan, aprovat inicialment l'acord, la no-consecució de la majoria requerida es produeix en la segona votació, és a dir, en la posterior fase de l'aprovació definitiva. L'atribució de la competència a la junta de govern només serviria, d'aquesta manera, per evitar el bloqueig del pressupost en el moment inicial del procediment d'aprovació i no, tanmateix, en la recta final de l'aprovació definitiva. A

151. L'existència d'aquesta situació d'excepcionalitat ha estat posada en dubte. Pot servir d'exemple el Dictamen 165/2014, de 12 de març, del Consell Consultiu d'Andalusia: "El precepto" (disposició addicional setzena) "invoca una situación de excepcionalidad que en realidad no contempla (...) Se desconoce cuál es la situación de excepcionalidad, y si ésta es que no se adoptare la aprobación en una primera votación, es claro que no puede calificarse como tal".

favor d'aquesta tesi interpretativa juga la literalitat de l'expressió legal "en una primera votació", entenent que es refereix a la primera de les dues votacions que integren el procediment complex, és a dir, la relativa a l'aprovació inicial del pressupost. D'altra banda, aquesta interpretació restrictiva no només és conforme, sinó que estaria obligada per la naturalesa excepcional del supòsit que preveu l'esmentada disposició addicional.

Malgrat que els arguments anteriors puguin resultar convincents, ens decantem, tanmateix, per una interpretació més àmplia, que permeti l'aplicació de la disposició addicional sisena en ambdós moments: la junta pot substituir el ple si no assoleix la majoria requerida, ja sigui en l'aprovació inicial o en l'aprovació definitiva posterior. En conseqüència, tot i que el ple hagi acordat l'aprovació inicial, si arribat el moment de l'aprovació definitiva del pressupost aquest mateix ple no assoleix "en una primera votació" la majoria necessària, la competència per a aquesta aprovació es traspasa legalment a la junta de govern local. A favor d'aquesta tesi interpretativa juga un diferent enteniment de la literalitat de l'expressió legal "en una primera votació". Al que fa referència, en efecte, no és a la primera "aprovació" (inicial), sinó –literalment– a la primera "votació" de l'assumpte en el ple, amb independència que es tracti de l'aprovació inicial o de la definitiva. Aquesta interpretació, d'altra banda, és coherent amb la finalitat perseguida per la disposició introduïda amb la reforma: el que es pretén és assegurar que l'assumpte (en el nostre cas, el pressupost) s'aprovarà, superant el bloqueig que es pugui produir en el ple. Doncs bé, des d'aquesta perspectiva teleològica, és irrellevant que el bloqueig es produeixi en l'aprovació inicial o en la definitiva. El que mou el legislador és procurar un remei que, en tot cas, ateses les circumstàncies que preveu el precepte, permeti superar l'oposició majoritària del ple.

L'última idea apuntada en el paràgraf anterior, permet trobar una resposta satisfactòria a la pregunta sobre què passa si el bloqueig per la majoria del ple es produeix tant en el moment de l'aprovació inicial com en el posterior de l'aprovació definitiva del pressupost. La hipòtesi que es preveu aquí, com s'entendrà, és la de que no s'assoleix la majoria requerida en el ple per a l'aprovació inicial, de manera que l'acord d'aprovació és adoptat per la junta. Superat aquest primer escull, la tramitació del pressupost segueix endavant, amb la seva exposició pública i presentació d'al·legacions. I arribat el moment de l'aprovació definitiva, de nou en el ple no s'assoleix la majoria necessària. El dubte és si, de nou, la junta pot substituir el ple en l'aprovació. En altres paraules, si la disposició addicional setzena limita el trasllat de la competència a una sola de les aprovacions possibles (la inicial

o la definitiva) o, en canvi, pot abastar ambdues (la inicial i la definitiva). La segona opció apuntada és, segons la nostra opinió, la que s'ajusta millor a la finalitat perseguida pel precepte. Del que es tracta, com ja s'ha dit, és de garantir l'aprovació del pressupost, introduint un mecanisme que superi el bloqueig en el ple amb independència tant del moment en què es produeixi com del nombre d'ocasions en què tingui lloc.

Una última consideració en aquest punt: les reflexions que acabem de fer sobre el significat que hem de donar a l'expressió legal "en una primera votació", pressuposen una cosa que no està del tot clara i de la qual ens ocuparem més endavant: que la disposició addicional setzena no ha alterat el procediment per a l'aprovació dels pressupostos municipals. En altres paraules, que la intervenció excepcional de la junta, adoptant aquesta l'acord d'aprovació, s'ha d'incardinar, com a una especialitat, dins del procediment ordinari que preveuen els articles 168 i 169 LHL. En concret, pressuposem que la substitució del ple per la junta en el moment de l'aprovació inicial es tradueix en un acord d'aprovació igualment "inicial" del pressupost, seguit, per tant, dels tràmits posteriors que regulen els articles esmentats abans. I que, per tant, no suposen un acord d'aprovació única o, si es prefereix, d'aprovació a seques. Sobre això tornarem més endavant.

2) El segon requisit comú, a diferència del primer, s'estableix de manera implícita: l'aplicació de la disposició addicional setzena dona per fet l'existència d'una junta de govern local. Convé recordar aquí, tanmateix, que la junta no és un òrgan municipal d'existència obligatòria [article 20.1.b) LBRL].¹⁵² En conseqüència, no serà possible la substitució en l'aprovació del pressupost als municipis on no hi hagi l'òrgan (la junta de govern local) al qual la Llei concretament atribueix de manera excepcional la competència.

El fet que estiguem davant un supòsit de naturalesa excepcional impedeix recórrer a una interpretació extensiva, i menys encara a l'analogia: no serà possible, doncs, en els casos d'inexistència de la junta, entendre que la voluntat de la disposició addicional setzena és atribuir la competència a un altre òrgan municipal de caràcter igualment executiu, en concret, l'alcalde. No creiem que hagi estat un descuit del reformador local. Ans al contrari, sembla una decisió conscient: no ha volgut anar més lluny del lluny que ja ha anat, fins a l'extrem d'acceptar que no no-

152. L'article 20.1.b) LBRL disposa el següent: "La junta de govern local existeix a tots els municipis amb una població de més de 5.000 habitants i als de menys, quan així ho disposi el seu reglament orgànic o així ho acordi el ple del seu ajuntament."

més l'elaboració i la presentació, sinó també l'aprovació del pressupost es concentrin a les úniques mans d'un òrgan, l'alcalde, que, a més, no és col·legiat, sinó unipersonal. Aquesta interpretació que aquí es proposa es reforça si acudim als antecedents de la disposició addicional setzena, que són analitzats amb més deteniment en una altra part d'aquest estudi. L'article 26.g) del Reial decret llei 8/2013 ja preveu la substitució del ple en l'aprovació del pressupost, però únicament a favor de la junta de govern local. Per la seva banda, el posterior però molt proper en el temps Reial decret llei 14/2013, en la disposició addicional tercera, en el marc de l'aprovació de mesures urgents de suport en matèria financera, preveu la substitució del ple per la junta, però, en cas que no existeixi, s'hi estableix expressament que el trasllat competencial opera a favor de l'alcalde. En definitiva, quan el legislador ho ha volgut, ha previst expressament l'habilitació a l'alcalde, com a excepció a la regla que la competència s'atribueix a la junta, de manera que, si no ho preveu expressament, és senzillament perquè no ho vol, com reiteradament ha tingut l'ocasió de demostrar en el cas de l'aprovació dels pressupostos: primer en el Reial decret llei 8/2013, i després mitjançant la introducció en la LBRL de la nova disposició addicional setzena.

3) El tercer dels requisits s'exigeix específicament per al supòsit de la manca d'aprovació del pressupost: que es tracti de l'aprovació del pressupost de l'exercici immediatament següent, sempre que prèviament hi hagi un altre prorrogat [disposició addicional setzena, apartat 1.a), LBRL].

L'expressió utilitzada pel legislador ha generat algun dubte: "El pressupost de l'exercici immediatament següent, sempre que prèviament hi hagi un pressupost prorrogat". L'intenta dissipar, amb poca fortuna, la "Nota explicativa de la reforma local", de 5 de març de 2014, aprovada pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.¹⁵³ L'última de les preguntes que es planteja és la següent: "¿En qué escenario puede aprobar la junta de gobierno el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente?". I la respon confusament: "Durante el ejercicio «n» el presupuesto que ha sido objeto de ejecución, con su posterior liquidación, se corresponde con el presupuesto del ejercicio inmediato anterior «n-1» al haber sido este último objeto de prórroga. En esta situación, cuando en el año «n» la corporación local tramite el presupuesto del ejercicio siguiente, esto es, el del año n+1, podrá aprobarlo por junta de gobierno si sometido en

153. Es pot trobar a: <http://femp.femp.es/files/3580-825-fichero/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local-2.pdf>

primera votación al acuerdo del pleno no se hubiera conseguido la aprobación del presupuesto.”

El trasllat de la competència del ple a la junta de govern únicament tindrà lloc, en conseqüència, quan el municipi estigui vivint amb un pressupost prorrogat. En altres paraules, la disposició addicional setzena de la LBRL només s'aplicarà quan es tracti de l'aprovació d'un pressupost a una corporació local que en l'exercici immediatament anterior comptés ja amb un pressupost prorrogat.¹⁵⁴ Aquesta pròrroga, la preveu l'article 169.6 LHL en els termes següents: “Si quan s'inicia l'exercici econòmic no ha entrat en vigor el pressupost corresponent, es considera automàticament prorrogat el de l'anterior, (...) fins a l'entrada en vigor del nou pressupost.”¹⁵⁵

3.4. Dos antecedents immediats: mesures urgents de suport a entitats locals amb problemes financers

En la complexa i molt abundant normativa recent que s'està dictant en matèria financera, pràcticament tota introduïda mitjançant un ús abusiu de l'instrument del decret llei, podem localitzar, una mica amagats, dos importants antecedents del cas que ens ocupa: el primer es troba en l'article 26.g) del Reial decret llei 8/2013, de 28 de juny, de mesures urgents contra la morositat de les administracions públiques i de suport a les entitats locals amb problemes financers; el segon es recull en la disposició addicional tercera del Reial decret llei 14/2013, de 29 de novembre, de mesures urgents per a l'adaptació del dret espanyol a la normativa de la Unió Europea en matèria de supervisió i solvència d'entitats financeres.

154. “Por tanto, para que el presupuesto pueda ser aprobado por la junta de gobierno ha de partirse de la premisa de que en el ejercicio inmediatamente anterior al que se refiere el presupuesto para aprobar la corporación ya se encontrara con el presupuesto prorrogado”; consideració continguda en el document “Aprobación de los presupuestos por la junta de gobierno local tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)”, de la Direcció General dels Serveis Jurídics i Coordinació Territorial de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP), 3. Aquest document es pot trobar a: www.femp.es/files/3580-774-fichero/WEB%20Aprobación%20presupuestos%20Junta%20de%20Gobierno.pdf

155. En aquest mateix sentit, l'article 112.4 LBRL estableix: “L'aprovació definitiva del pressupost pel ple de la corporació s'ha de fer abans del 31 de desembre de l'any anterior al de l'exercici en què s'hagi d'aplicar.” I conclou l'apartat 5 del mateix article: “Si el pressupost no és aprovat abans del primer dia de l'exercici econòmic corresponent, queda automàticament prorrogada la vigència de l'anterior.”

3.4.1. Reial decret llei 8/2013: aprovació dels pressupostos per part de la junta de govern local

El Reial decret llei 8/2013 es dicta amb una finalitat doble, com el seu títol ja ens indica. El primer objectiu persegueix la “reducció de la morositat de les administracions públiques”, en la idea que això “constitueix un element imprescindible per millorar la competitivitat de l’economia espanyola, atès que comporta reduir les necessitats de finançament de les empreses, cosa que els permet aprofitar millor les seves oportunitats de negoci i facilitar el creixement econòmic” (primer paràgraf de l’apartat I del preàmbul). El segon objectiu és “regular mesures extraordinàries, de caràcter temporal i voluntari, de suport a la liquiditat dels municipis” (article 20). Ens interessa aturar-nos en aquest segon contingut de la norma.

Les “mesures extraordinàries de liquiditat per a municipis amb problemes financers” són regulades en el títol II. Després de determinar els municipis que poden sol·licitar aquestes mesures (article 21) i les mesures concretes que es poden adoptar (articles 22 a 25), el text normatiu s’ocupa de fixar les “condicions a les quals se sotmet l’accés a les mesures extraordinàries de suport a la liquiditat de municipis” (capítol III). Aquestes condicions, sempre de naturalesa fiscal i financera, són de dos tipus: unes aplicables amb caràcter general, és a dir, sigui quina sigui la mesura que s’adopti (articles 26 i 27), i unes altres que són addicionals, aplicables específicament en relació amb determinats grups de mesures (articles 28 a 31).

La regulació de les condicions generals s’encapçala amb la imposició legal als municipis, als quals s’apliqui qualsevol de les mesures de suport a la liquiditat, de l’obligació de remetre al Ministeri d’Hisenda i Administracions Públiques un pla d’ajust (o la revisió del que ja tinguin), en el qual s’incorporin les condicions que enumera l’article 26. En la lletra g) d’aquest article ens trobem amb la condició que ens interessa destacar: “En cas que, existint prèviament un pressupost prorrogat, el ple de la corporació local no aprovi el pressupost de l’exercici immediat següent, aquest s’ha de remetre a la junta de govern local, qui té la competència per aprovar-lo. El pressupost així aprovat és objecte de publicació d’acord amb les normes generals i se n’ha de donar compte al ple en la primera sessió que tingui lloc amb posterioritat a l’aprovació esmentada.”

3.4.2. Reial decret llei 14/2013: aprovació de les mesures urgents de suport per part de la junta de govern local

El Reial decret llei 14/2013, de 29 de novembre, com el seu títol indica, té com a objecte l'adopció de "mesures urgents per a l'adaptació del dret espanyol a la normativa de la Unió Europea en matèria de supervisió i solvència d'entitats financeres". Aprofitant la seva aprovació, i malgrat la manca d'una connexió temàtica directa, s'hi inclou una disposició addicional tercera: "Ampliació del termini per a l'aplicació de les mesures del Reial decret llei 8/2013, de 28 de juny".

La rúbrica de la disposició addicional tercera és enganyosa per inexacta. És veritat que dedica el primer apartat a allò que anuncia, però no és així als altres dos següents.

En efecte, l'apartat primer s'ocupa de l'ampliació del termini previst en l'anterior Reial decret llei 8/2013. L'article 32.2 d'aquest últim text normatiu preveia un termini perquè els municipis poguessin sol·licitar al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques acollir-se a alguna o diverses de les mesures extraordinàries de suport a la liquiditat. Aquesta sol·licitud havia d'anar acompanyada d'un pla d'ajust (o de la seva modificació si ja el tenien) i dels corresponents acords del ple de la corporació local que continguessin l'acceptació de les mesures que pogués acordar el Ministeri, i de les condicions relatives a aquestes mesures. Doncs bé, com diem, l'apartat primer del posterior Reial decret llei 14/2013 amplia en un mes aquest termini.

Els apartats segon i tercer són els que ens interessin als efectes del nostre estudi: s'hi atribueix a la junta de govern local (apartat segon) o, si no n'hi ha, a l'alcalde (apartat tercer) la competència que inicialment correspon al ple per a l'aprovació de les mesures urgents de suport en cas de patir problemes financers.

La regla general, efectivament, és el trasllat per ministeri de la llei de la competència del ple a la junta de govern local: "Quan sigui competència del ple de la corporació local i aquest no assoleixi, en una primera votació, la majoria necessària per presentar la sol·licitud d'acollir-se a determinades mesures, aprovar el pla d'ajust o aprovar alguna de les mesures incloses en l'esmentat pla d'ajust a què es refereix el Reial decret llei 8/2013, de 28 de juny, la junta de govern local ha d'assumir aquesta competència. La junta de govern local ha de donar compte al ple, en la primera sessió que tingui lloc amb posterioritat a la presentació de la sol·licitud esmentada, de l'aprovació del pla d'ajust o d'alguna de les mesures incloses en aquest" (apartat segon de la disposició addicional tercera del Reial decret llei 14/2013).

Per excepció, als municipis on no hi hagi junta de govern local, el trasllat competencial opera a favor de l'alcalde: "En els casos en què no hi hagi junta de govern local, perquè concorren les circumstàncies a què es refereix l'article 20.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, les decisions esmentades a l'apartat anterior corresponen a l'alcalde" (apartat tercer de la disposició addicional tercera del Reial decret llei 14/2013).¹⁵⁶

A diferència del Reial decret llei 8/2013, que no justifica de manera expressa la singularitat notable que conté l'article 26.g) d'atribuir a la junta de govern local la competència per a l'aprovació dels pressupostos, el preàmbul del Reial decret llei 14/2013 sí que s'atura a indicar les raons que expliquen la introducció de la disposició que estem comentant: "La disposició addicional tercera intenta possibilitar que municipis que inicialment, i havent-ho pogut fer, no van sol·licitar les mesures del títol II del Reial decret llei 8/2013, de 28 de juny, presentin les sol·licituds i el pla d'ajust corresponent en un termini addicional. En un bon nombre de casos aquesta situació ha estat causada per problemes de governabilitat en els ajuntaments corresponents. Per solucionar aquesta situació es possibilita l'aprovació per la junta de govern local o, si aquesta no existeix perquè es tracta de municipis de menys de 5.000 habitants i que no estan obligats a disposar d'aquell òrgan, per l'alcalde. Amb això es desbloquejaria una situació d'interferència de la situació política en el funcionament financer dels municipis afectats." I continua: "En definitiva, l'objectiu d'aquesta disposició és facilitar la incorporació més gran possible de municipis a les mesures extraordinàries esmentades i eliminar obstacles que no haurien d'afectar l'assoliment de l'estabilitat i del reequilibri d'aquelles entitats." Conclou així: "La urgència i necessitat d'aquesta disposició radica en el fet que les mesures extraordinàries de suport a ajuntaments amb problemes financers s'han de sol·licitar davant del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques dins d'aquest mateix any. Mesures que es consideren necessàries per resoldre amb la màxima celeritat possible la greu situació financera dels ajuntaments concernits."

3.5. Les especialitats des de la perspectiva competencial i procedimental

No hi ha dubte que la disposició addicional setzena de la LBRL introdueix una important especialitat amb vista a l'aprovació del pressupost, sempre

156. La junta de govern local no és un òrgan d'existència necessària a tots els municipis. Ja hem reproduït més amunt el contingut de l'article 20.1.b) LBRL.

que concorrin els requisits que s'hi estableixen. Menys clar és, en canvi, si aquesta especialitat se circumscriu únicament a l'àmbit competencial, o si, per contra, afecta també l'aspecte procedimental.

3.5.1. La clara especialitat competencial i el seu dubtós encaix constitucional

Com ja hem dit, la solució que preveu l'esmentada disposició addicional setzena és l'atribució a la junta de govern local de la competència per a l'aprovació del pressupost. Suposa, per tant, una alteració important de les regles generals de distribució de responsabilitats entre els òrgans municipals. Reiterem que no hi ha aquí una aprovació *ope legis* del pressupost, sinó un canvi legal en la determinació de l'òrgan municipal competent per a l'aprovació de l'acord corresponent.

El desapoderament legal del ple a favor de la junta respecte a l'aprovació dels assumptes de naturalesa econòmica que recull la disposició addicional setzena (inclòs el pressupost municipal) ha originat dubtes seriosos sobre la seva constitucionalitat. Així se sosté, per exemple, en el conflicte en defensa de l'autonomia local plantejat contra la LRSAL,¹⁵⁷ que compta amb el suport, en aquest punt concret, del Dictamen del Consell d'Estat 338/2014, de 26 de maig, dictat justament en relació amb el plantejament d'aquest recurs.¹⁵⁸ Amb una substancial identitat d'argumentació, la defensora del poble ha interposat un recurs d'inconstitucionalitat contra la disposició addicional tercera, apartats dos i tres, del Reial decret llei 14/2013, de 29 de novembre.¹⁵⁹ La constitucionalitat d'aquesta disposició legal també ha

157. Una argumentació igual es pot trobar també com a fonament del recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la LRSAL per un grup de diputats del Congrés, pertanyents al Grup Parlamentari Socialista, IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, UPyD i el Grup Parlamentari Mixt.

158. Conclou el Consell d'Estat: "En definitiva, existen fundamentos jurídicos suficientes para que los municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto de la disposición adicional decimosexta de la LBRL."

159. La interposició d'aquest recurs d'inconstitucionalitat va ser sol·licitada a l'actual defensora del poble, mitjançant un escrit d'entrada de 16 de desembre de 2013, pel diputat d'IU al Congrés, Sr. Alberto Garzón Espinosa, a l'empara de la legitimació activa que, davant el Tribunal Constitucional, confereixen a la institució del defensor del poble els articles 162.1.a) de la Constitució, 32 de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, i 29 de la Llei orgànica 3/1981, de 6 d'abril, del defensor del poble. La resposta favorable a aquesta sol·licitud amb l'acord d'interposició del recurs corresponent va tenir lloc mitjançant una resolució del defensor del poble de 26 de febrer de 2014. En l'escrit es conclou, efectiva-

estat analitzada en els dictàmens de diversos òrgans consultius autonòmics, emesos en ocasió de la proposta de presentació d'un recurs d'inconstitucionalitat des de les comunitats autònomes corresponents.¹⁶⁰

En concret, els municipis promotors del conflicte en defensa de l'autonomia local afirmen que la disposició addicional setzena de la LBRL suposa una vulneració del principi democràtic en l'àmbit local (articles 1.1 i 23.1 CE), així com de l'autonomia local, especialment de la municipal, per la imbricació existent en aquest nivell entre democràcia i autonomia,¹⁶¹ ja que l'article 140 de la Constitució inclou l'opció constitucional per una administració democràtica.¹⁶²

ment, que: “La nueva regla podría vulnerar la Constitución porque, en suma, la sustitución del pleno por la junta de gobierno tras no alcanzarse en una primera votación plenaria la mayoría necesaria para tomar una decisión vital para la administración municipal, podría vulnerar los preceptos constitucionales citados.” Aquesta resolució es pot trobar a: http://cdn27.hiberus.com/uploads/documentos/2014/03/05/documentos_respuestasoledadbecer_rilalbertogazon_4385959c.pdf

160. Així ho fan el Dictamen 165/2014, de 12 de març, del Consell Consultiu d'Andalusia, el Dictamen 172/2014, de 8 de maig, del Consell Consultiu de Canàries, i el Dictamen 13/2014, de 12 de maig, del Consell de Navarra.

161. La jurisprudència constitucional ha destacat insistentment la connexió entre el principi democràtic i l'autonomia local. Pot servir-ne d'exemple la recent STC 103/2013, de 25 d'abril, en el fonament jurídic 6è de la qual s'afirma: “El principio representativo es, también, fundamento de la autonomía local.” Ja amb anterioritat, s'havia sostingut en el fonament jurídic 3r de la STC 132/2012, de 19 de juny, que: “el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente a este concepto de autonomía local.” Que aquesta connexió ve de lluny, ho demostra la lectura del fonament jurídic 3r de la STC 33/1993, d'1 de febrer: “uno de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las corporaciones locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quórum y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un gobierno de democracia local” (reiterat en el fonament jurídic 4t de la STC 331/1993, de 12 de novembre).

162. Encara que no ens detinguem ara en aquest punt, el conflicte en defensa de l'autonomia local, igual que el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel grup de diputats esmentat, amb el suport del Consell d'Estat, destaquen que l'article 23.4 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, atribueix expressament al ple de la corporació local la competència per a l'aprovació dels plans economicofinancers. En aquest sentit, els municipis recurrents sostenen, en relació amb la disposició addicional setzena de la LBRL, “que la previsión de que los planes económico-financieros puedan ser aprobados por la junta de gobierno, y no por el pleno, supone una contradicción con la Ley orgánica a la que remite el artículo 135 de la Constitución en este punto, y, por ello, resulta inconstitucional. En efecto, de acuerdo con el art. 23.4 LOEPSF, estos planes deberán ser aprobados por el pleno de la corporación. Esa previsión del legislador orgánico, al que remite el art. 135 de la Constitución no puede ser contradicha por la legislación básica local, como ya se ha advertido en

En relació amb la possible vulneració del principi democràtic, tant el conflicte en defensa de l'autonomia local com el Dictamen del Consell d'Estat parteixen de la diferent configuració que, a la llum de la jurisprudència constitucional, inclosa la més recent, tenen el ple i la junta de govern als municipis. Serveixi d'exemple la recent STC 161/2013, de 26 de setembre, que, en el fonament jurídic 9è, configura el ple municipal com a “órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el artículo 137 de la Constitución”. En aquest mateix fonament, i en contraposició, el Tribunal destaca la naturalesa executiva de la junta de govern local: “que está configurado legalmente como un órgano municipal ejecutivo tanto por su conformación orgánica como por la naturaleza de sus competencias (...) Ese carácter ejecutivo (...) se deriva, en primer lugar, de su composición orgánica, ya que no se integra de conformidad a los principios de representatividad y proporcionalidad del pleno, sino por el alcalde y una serie de concejales nombrados y separados libremente por el alcalde”.

S'arriba a la conclusió que és notòriament contrari al principi democràtic sostreure al ple i, amb això, al màxim òrgan de representació política en què està present l'oposició, la competència per aprovar acords d'importància essencial per a la vida financera i pressupostària del municipi. La justificació legal d'aquest desapoderament, com hem dit, no s'explicita en el preàmbul de la LRSAL. Però, compartint el criteri del Consell d'Estat, entenem que aquestes raons “son, como es obvio, las mismas que expone el preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013”, i que ja hem reproduït. La introducció d'aquestes disposicions obeeix, doncs, al desig d'evitar “problemas de gobernabilidad en los ayuntamientos”. El trasllat de la competència a la junta, per tant, es justifica “para solventar esta situación”, que és no aconseguir en el ple la majoria necessària per aprovar l'acord corresponent, “eliminando obstáculos que no deberían afectar al logro de la estabilidad y del reequilibrio de aquellas entidades”. Es conclou, amb total claredat, que “con ello se desbloquearía una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados”.

supuestos anteriores”. Tanmateix, no tots estan d'acord amb aquesta argumentació. Així, per exemple, el Consell de Navarra, que en el Dictamen 13/2014, de 12 de maig, afirma: “tampoco cabe entender vulnerado lo dispuesto en el artículo 135.5 de la Constitución, toda vez que nos encontramos no tanto ante el desarrollo de los principios establecidos en este precepto, sino ante la asignación, excepcional, de una competencia a un determinado órgano administrativo municipal.”

Recapitulant: per al normador que està darrere d'aquestes reformes, el fet que decisions clau de caràcter financer i pressupostari no siguin aprovades pel ple, que és a qui correspon la competència, es considera un obstacle que origina problemes de governabilitat als municipis. D'aquesta manera, traslladar la competència a la junta es configura com un mecanisme de desbloqueig, que permet posar fi al que s'entén que és una "situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados". En definitiva, encara que pugui ser sorprenent, la voluntat majoritària dels representants electes dels veïns es qualifica com una "interferència" per al que evidentment es considera prioritari en aquestes normes, és a dir, el correcte funcionament financer dels municipis afectats. Una altra manifestació més de com les darreres reformes locals utilitzen com a un criteri rector l'econòmic de l'eficiència, en el marc dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, reforçats amb el nou article 135 de la Constitució, amb total oblit d'altres criteris que tenen igual ancoratge constitucional, com ara el principi democràtic.¹⁶³

En la crítica a aquesta identificació coincideixen la majoria dels textos indicats a dalt.¹⁶⁴ Així, en el conflicte en defensa de l'autonomia local –i en el mateix sentit el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel grup de diputats del Congrés– s'afirma que: "ese desapoderamiento del pleno se

163. En aquest sentit cal interpretar, segons la nostra opinió, la concisa justificació ja reproduïda de l'Esmena n. 420 que va introduir al Congrés la disposició addicional setzena. En la mateixa, efectivament, es justifica la mesura en el desig de "solventar determinadas incidencias" que es poden produir –es reconeix– "en el funcionamiento ordinario" de l'entitat local.

164. Però no tots. Alguns dictàmens d'òrgans consultius autonòmics, en efecte, s'han pronunciat a favor de la constitucionalitat de la disposició addicional setzena de la LBRL, per la seva no-vulneració del principi democràtic. Així ho fa el Dictamen 172/2014, de 8 de maig, del Consell Consultiu de Canàries: "*La norma*" (disposició addicional setzena), "al atribuir a la junta de gobierno local la aprobación a la que se refiere, no supone vulneración de los principios democráticos en tanto que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23.1 LRBRL la junta de gobierno local, necesariamente, ha de estar integrada por el alcalde y un determinado número de concejales, no superior al tercio del número legal de los mismos, que son cargos públicos representativos. El precepto por consiguiente se considera constitucional." A la mateixa conclusió arriba el Dictamen 13/2014, de 12 de maig, del Consell de Navarra: "Entiende la propuesta de recurso de inconstitucionalidad que se produce con esta disposición adicional una lesión del principio democrático (...) No podemos compartir la primera de las objeciones que se plantea a este precepto (...) no cabe y es lo que se encarga de señalar la sentencia [STC 103/2013, de 25 de abril, fundamento jurídico 6.º], que formen parte de la junta de gobierno personas que no ostenten la condición de concejales, precisamente por la legitimidad democrática que corresponde al ayuntamiento. Ahora bien, ello sin perjuicio de las funciones o competencias que corresponda ejercitar a cada órgano, «decisión ésta que corresponde adoptar al legislador básico» en palabras de ese Tribunal."

produce ante una situación como la no aprobación en primera votación que, aunque se califique de excepcional, debe considerarse ordinaria en el funcionamiento democrático de una entidad pública”. En el mateix sentit, el Consell d’Estat sosté: “El voto contrario a la adopción de tales decisiones de la mayoría de los miembros del pleno no es –como dice el preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013- «una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados», sino una cabal manifestación de la voluntad de los vecinos del municipio expresada a través de sus representantes libremente elegidos”.

A la mateixa conclusió arriba el Dictamen 165/2014, de 12 de març, del Consell Consultiu d’Andalusia: “no cabe duda de que el mero hecho de privar al pleno de sus competencias por no adoptar determinados acuerdos en primera votación falta al principio democrático, en la medida en [que] el pleno es el órgano que representa a los ciudadanos, por lo que su derecho a participar en los asuntos públicos quedaría vacío de contenido”.

Ja amb anterioritat va iniciar aquest fil argumental el Defensor del poble: “Se trata ciertamente de una decisión legislativa opinable, y tampoco puede dudarse del sentido de la disposición adicional tercera [del Real Decreto-ley 14/2013] de librar un «obstáculo». Pero el defensor del pueblo no puede compartir que el respeto por las reglas procedimentales, más cuando se atienen al principio de las mayorías (que exige el respeto por las minorías) pueda ser calificado de “obstáculo”. Es simplemente un ingrediente de la decisión. Si la ley hasta ahora requiere mayoría del pleno, no es ello propiamente un obstáculo, sino un requisito, sin el cual la decisión no existe o es inválida”. I continua: “La causa de la sustitución del pleno por la junta de gobierno resulta estar en que no se alcanza «en una primera votación la mayoría necesaria» para tomar una decisión. Parece pues como si la mayoría hubiera de ser alcanzada a toda costa, «no alcanzar la mayoría para aprobar» no es una decisión válida, esa mayoría alcanzada no sirve y se traslada a la junta de gobierno y al alcalde la capacidad de decidir aprobar. Tiene razón el solicitante cuando dice que «se ignora» al pleno municipal”.

3.5.2. La dubtosa especialitat procedimental

Menys clars són l’existència i –en cas afirmatiu– l’abast de l’especialitat introduïda per la disposició addicional setzena pel que fa al procediment d’aprovació del pressupost. Dues són, en breu, les interpretacions que es poden barrejar al respecte.

La primera opció interpretativa consisteix a entendre que no només canvia l'òrgan municipal competent, sinó també el procediment per a la presa de la decisió. Si concorren els requisits previstos en la disposició addicional setzena, l'acord d'aprovació correspondrà a la junta de govern local, de manera que no s'haurà de seguir el procediment que està previst legalment per al cas de l'aprovació per part del ple. L'aprovació dels pressupostos municipals, en conseqüència, pot tenir lloc a través del procediment ordinari que regulen els articles 168 i 169 LHL, quan l'acord el pren el ple, el que constitueix la regla general, o seguint un procediment diferent, especial davant l'ordinari, i excepcional, com assenyalava la disposició addicional setzena de la LBRL, quan la competència per a la presa de l'acord es trasllada a la junta. Com que aquesta disposició addicional no indica expressament el procediment que ha de seguir la junta per a l'aprovació del pressupost, hem d'entendre que aquest acord s'adoptarà amb el mateix procediment amb què habitualment pren aquest òrgan les seves decisions. La conseqüència d'adoptar aquesta tesi interpretativa és que per a l'aprovació del pressupost n'hi ha prou amb l'acord de la junta. En altres paraules, no estem davant un procediment complex: no cal ja una aprovació inicial i una altra posterior definitiva, sinó que la decisió de la junta de govern local és suficient com a aprovació única.

Nosaltres ens decantem, tanmateix, per una altra tesi interpretativa, segons la qual no estem davant d'un procediment diferent, sinó davant d'una mera especialitat procedimental. En conseqüència, també en aquest cas excepcional s'ha de seguir el procediment que preveuen els articles 168 i 169 LHL (en rigor, l'únic existent), amb la peculiaritat que, si no s'aconsegueix la majoria necessària en la votació del ple, el tràmit se salva mitjançant el trasllat de la competència a la junta. Però a partir d'aquest moment, és a dir, de l'adopció de l'acord d'aprovació per part de la junta, s'ha de seguir el procediment tal com està previst legalment. Així, si la junta ha substituït el ple en l'aprovació inicial del pressupost, escaurà ara exposar-lo al públic, i, si es presenten al·legacions, correspondrà al ple –i no a la junta– l'aprovació definitiva. Excepte, és clar, que no s'assoleixi novament la majoria requerida en el ple, i un altre cop l'obstacle se superi mitjançant un acord de la junta.¹⁶⁵

165. Aquesta és la tesi sostinguda per la Direcció General dels Serveis Jurídics i Coordinació Territorial de la FEMP en el document ja esmentat. Entre les consideracions afirma: “Esta disposición” (disposició addicional setzena) “no hace sino atribuir a la junta de gobierno local una competencia que, con carácter general, corresponde al pleno, pero en modo alguno no altera el procedimiento de aprobación de los presupuestos”, 3 i 4. Idea que es reitera entre

A favor d'aquesta segona interpretació es poden portar arguments convincents. D'entrada, el caràcter excepcional exigeix la interpretació restrictiva del que estableix la disposició addicional setzena: si podem limitar-ne l'abast a una especialitat procedimental, no es podrà ampliar a entendre que la seva existència pressuposa un procediment totalment diferent d'aprovació dels pressupostos. I diem que pressuposa perquè, en segon terme, la veritat és que la disposició addicional esmentada no diu res expressament sobre això, i, per tant, no recull en cap moment un procediment especial d'aprovació. D'altra banda, la reforma local no ha modificat el procediment que preveuen els articles 168 i 169 LHL, de manera que el coherent és afirmar que segueixen sent aplicables a tots els casos d'aprovació dels pressupostos. En tercer i últim lloc, sembla afavorir la tesi interpretativa que sostenim el fet que la reiterada disposició addicional setzena exigeixi que la junta, després d'adoptar excepcionalment l'acord d'aprovació del pressupost, reti compte al ple, el que demostra que el ple no ha quedat totalment apartat, sinó que, al contrari, segueix estant present en el procediment.¹⁶⁶

3.6. Dubtes sobre la participació ciutadana en aquesta modalitat d'aprovació dels pressupostos municipals

Els dubtes sobre l'existència i, en cas de resposta afirmativa, sobre la manera de dur a terme la participació ciutadana, en el supòsit excepcional d'aprovació del pressupost municipal per part de la junta que preveu la disposició addicional setzena de la LBRL, dependrà de la posició que hàgim adoptat sobre la qüestió abans tractada relativa al procediment que s'ha de seguir en aquests casos.

Si ens decantem per la primera tesi interpretativa indicada, és a dir, que no s'ha de seguir el procediment ordinari dels articles 168 i 169 LHL, sinó un procediment diferent seguit davant la junta de govern local, la conseqüència obligada és que no serà aplicable aquí el que disposa l'article 169.1 LHL, ja

les conclusions del document: "Considerando que la disposición adicional decimosexta de la LBRL no modifica el procedimiento para la aprobación de los presupuestos (...)", 4.

166. No obstant això, som conscients que l'exigència de retre compte al ple pot servir per sostenir el contrari del que s'ha afirmat a dalt en el text: la finalitat perseguida per la Llei en imposar aquesta obligació a la junta –es podria afirmar, en efecte– és assegurar que el ple tindrà coneixement de l'acord adoptat i que, si s'escau, podrà activar els mecanismes de control oportuns, però demostra que ja no és un assumpte de la seva competència.

que aquest precepte regula la participació ciutadana com a tràmit en un procediment en el qual l'aprovació queda a les mans de l'assemblea municipal.

Fins i tot els qui mantinguin aquesta tesi es podrien plantejar l'aplicació per analogia del tràmit de participació de l'article 169.1 LHL. És veritat que, per aquesta via, salvem l'existència d'un tràmit que, com hem vist, la jurisprudència reiteradament qualifica d'essencial, i que té un ancoratge directe en el nostre text constitucional. Però també és cert que encaixa malament amb la finalitat perseguida pel legislador de la reforma local. Efectivament, si per assegurar a tota costa el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, en el marc de la garantia de l'eficiència econòmica, arribem a sostenir que la disposició addicional setzena de la LBRL no només trasllada la competència, sinó que, a més, exceptua l'aplicació del procediment d'aprovació del pressupost previst per al ple, no sembla coherent amb aquest plantejament afirmar després que, tot i això, s'ha de mantenir el tràmit de participació ciutadana amb la possibilitat de formular al·legacions, amb la dilació consegüent que tot això comporta, a més de la necessitat de donar resposta a les al·legacions plantejades i, si s'escau, de procedir a una segona aprovació.¹⁶⁷

La segona tesi interpretativa –recordem-ho– sosté que, tot i que l'aprovació del pressupost correspongui excepcionalment a la junta, igualment s'ha de seguir el procediment d'aprovació dels articles 168 i 169 LHL, que, d'altra banda, és l'únic existent. Per tant, s'haurà de respectar en tot cas el tràmit de participació de l'article 169.1 LHL. Vegem les opcions possibles.

Si la junta substitueix el ple en l'acord d'aprovació inicial, després de la seva presa el pressupost s'exposarà al públic, i els ciutadans podran formular-hi al·legacions. En el cas que passi això, la resposta a les al·legacions i l'acord d'aprovació definitiva correspondran al ple. Noteu que el ple estaria resolent unes al·legacions que versen sobre un projecte de pressupost que la majoria va rebutjar en la seva aprovació inicial.

Si la junta substitueix el ple en l'acord d'aprovació definitiva, després de la seva presa se li donarà publicitat en els termes previstos legalment (articles 169.4 i 5 LHL, i 112.3 LBRL). El dubte, en aquest cas, és esbrinar a quin òrgan municipal correspon resoldre les al·legacions presentades durant el tràmit de participació ciutadana. La majoria del ple, en una primera votació, ho haurà rebutjat. Per tant, sembla raonable entendre

167. Tanmateix, res no impedeix que la junta de govern local voluntàriament posi en marxa els mecanismes de participació ciutadana que consideri oportuns.

que, en aquest supòsit, correspondrà a la junta resoldre les al·legacions i acordar seguidament l'aprovació definitiva.

3.7. Incidència de la sentència del tribunal constitucional núm. 111/2016, de 9 de juny

El Tribunal Constitucional, en la seva Sentència núm. 111/2016, de 9 de juny, dictada com a conseqüència de la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat pel Consell de Govern de la Junta d'Andalusia contra determinats preceptes de la LRSAL, ha declarat la inconstitucionalitat i, per tant, la nul·litat, de la disposició addicional setzena de la LBRL, introduïda per l'article 138 de la LRSAL.

El Tribunal arriba a aquesta important conclusió després d'un extens i molt interessant raonament contingut en el fonament jurídic vuitè de l'esmentada Sentència. Fem a continuació una síntesi de l'estructura i dels aspectes més rellevants del contingut d'aquest fonament en allò que interessa als efectes del nostre estudi.

3.7.1. Innovació introduïda per la disposició addicional setzena de la LBRL: la conversió d'“absoluta” a “relativa” de la regla legal d'atribució de la competència per a l'aprovació dels pressupostos locals

No hi ha una eliminació de la regla tradicional segons la qual la competència per a la presa d'aquesta decisió, és a dir, l'aprovació del pressupost, correspon al ple de la corporació local. Ans el contrari, aquesta regla es manté, com es pot deduir doblement de la redacció de la disposició addicional setzena. En primer lloc, quan exigeix com a condició, en tot cas, l'existència d'una primera votació en el ple. I, en segon terme, en afirmar expressament que la junta de govern local només “excepcionalment” serà competent.

En definitiva, la novetat introduïda per la reforma és transformar una regla de caràcter absolut (la competència correspon sempre al ple) en una altra de relativa (la competència correspon al ple, tret que excepcionalment correspongui a la junta de govern local). L'atribució de la competència per a l'aprovació del pressupost local, d'aquesta manera, es configura ara legalment a través de l'establiment d'una regla general (ple) i d'una excepció (junta de

govern local). L'aplicació de la regla general o bé de l'excepció depèn de la concurrència de les condicions formals fixades a la mateixa disposició addicional.

La disposición controvertida mantiene la regla conforme a la que el órgano competente para adoptar aquellos actos es el pleno de la corporación. Lo hace así al exigir, en todo caso, una primera votación en el pleno y establecer que sólo “excepcionalmente” será competente la junta de gobierno local. La innovación introducida consiste, pues, precisamente, en transformar una regla “absoluta” (el órgano competente es el pleno) en una regla “relativa”, esto es, en un criterio que a partir de ahora pasa a ser sólo “general”. Cumplidas determinadas condiciones formales (que la corporación cuente con junta de gobierno; que se produzca al menos una primera votación fallida en el pleno de la corporación; y, en el caso del presupuesto, que exista previamente uno prorrogado), la junta de gobierno local “tendrá la competencia” para aprobar aquellos instrumentos (STC 111/2016, FJ 8è).

3.7.2. Incidència del principi democràtic en l'àmbit local

Abans d'entrar a analitzar la constitucionalitat de la disposició addicional impugnada, la Sentència examina detalladament la incidència del principi constitucional de democràcia en l'àmbit local. Aquests raonaments poden resumir-se de la següent manera:

a) El principi democràtic és el fonament de l'autonomia local. En conseqüència, el principi democràtic es aplicable en tot el nivell local de govern: a tots els tipus d'entitats locals constitucionalment garantides. La connexió entre democràcia i autonomia, en l'àmbit local, és pot explicar així: el principi democràtic exigeix que la “comunitat local”, a través de les corporacions locals que la representen, intervingui en els assumptes que l'afectin; per fer possible aquesta exigència democràtica, és necessària l'atribució de competències a aquestes corporacions locals i, a més, garantir-ne la participació en l'exercici de les competències atribuïdes a altres instàncies territorials de govern.

El principio democrático es nada menos que “el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas” (STC 103/2013, FJ 6). Se trata de que la “comunidad local”, a través de las corporaciones locales en que está representada, intervenga en los asuntos que le afectan, lo que debe traducirse en la atribución de competencias al ente local y en la participación de este en las tareas conferidas

a otras instancias territoriales (por todas, STC 32/1981, FJ 4). El preámbulo de la Carta europea de autonomía local, ratificada por España el 15 de octubre de 1985, declara en este sentido que “las Entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático”; que el local es el nivel en el que “puede ser ejercido más efectivamente” el “derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos” como derecho que “forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa”; que “la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder”; y que todo esto “supone la existencia de Entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión” (STC 111/2016, FJ 8è).

b) El principi democràtic és també el fonament de la competència estatal per a la regulació dels òrgans de govern local, en general, i per distribuir entre ells les competències locals, en particular.

La competencia estatal para regular los órganos de gobierno de los entes locales, en general, y para distribuir entre ellos las atribuciones locales, en particular, conecta también, en última instancia, con el principio democrático: “es evidente que uno de los aspectos sustanciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quorum y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local”. Partiendo de este razonamiento, la STC 33/1993, de 1 de febrero, FJ 3, declaró la competencia estatal para regular “un sistema acabado de mayorías precisas para la adopción de acuerdos por parte de las Corporaciones locales”, que incluye un elenco taxativo o cerrado de supuestos de mayoría cualificada que las Comunidades Autónomas no pueden complementar ni ampliar. Lo mismo hizo la STC 233/1999, FJ 38, vinculando la regulación básica estatal de los contenidos de los presupuestos generales del ente local al “correcto desarrollo del debate político en torno a la aprobación y ejecución de dicho Presupuesto General” así como a la “transparencia”. También la STC 103/2013, FJ 3 e), refiriéndose al “diseño básico de la organización municipal”, que ha “comprendido tradicionalmente, los órganos de gobierno y de representación directamente enraizados en el art. 140 CE: Alcalde, tenientes de Alcalde, Pleno, Comisión de gobierno” (STC 111/2016, FJ 8è).

c) El principi democràtic opera com a font de límits de l'exercici de la competència estatal per a la regulació dels òrgans de govern local i per distribuir entre ells les competències locals.

El punt de partida és la constatació de l'existència d'una escassa densitat normativa en la Constitució sobre el contingut de l'autonomia local. La conseqüència derivada és el reconeixement constitucional implícit al legislador d'una àmplia llibertat de configuració en aquesta matèria. Aquesta àmplia llibertat inclou la presa de les decisions sobre la configuració dels òrgans de govern local i, en particular, sobre la concreta distribució de les atribucions locals entre aquests.

El “constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, por lo que el legislador podrá ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración” (SSTC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8; 103/2013, de 25 de abril, FJ 6). Estableció pocas reglas directamente relacionadas con los órganos de gobierno de los entes locales (STC 111/2016, FJ 8è).

El fet que el legislador en matèria local tingui un ampli marge de configuració, no significa que no tingui cap límit constitucional. En concret, en la regulació dels òrgans de govern local i en la distribució de les atribucions locals ha de respectar, en tot cas, el principi democràtic. Aquest principi és d'aplicació en tots els nivells territorials de govern: estatal, autonòmic i local.

Ahora bien, por escasa que sea la densidad normativa de la Constitución en este punto y, en consecuencia, por amplios que sean los márgenes para distribuir competencias entre los órganos de gobierno de las corporaciones locales, el legislador debe en todo caso ajustarse a la democracia (art. 1.1 CE) como principio fundamental que juega en paralelo en los tres niveles territoriales: “Nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, [...] acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, general, autonómica y local” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2) (STC 111/2016, FJ 8è).

La Sentència del Tribunal Constitucional recorda, en aquest punt, l'existència de tres manifestacions en la jurisprudència constitucional recent sobre l'operativitat del principi democràtic com a límit de l'exercici de la competència estatal sobre els òrgans de govern local:

c.1) La declaració d'inconstitucionalitat de la possibilitat de membres no electes de la junta de govern local.

Este Tribunal ha apoyado en el principio democrático la declaración de inconstitucionalidad de la previsión básica que permitía al alcalde nombrar como miembros de la junta de gobierno a personas que no ostentan la condición de concejales: “el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal” (STC 103/2013, FJ 6) (STC 111/2016, FJ 8è).

c.2) La interpretació conforme a la possibilitat que no siguin públiques les sessions de la junta de govern local.

Del mismo modo, el principio democrático, “en su concreta dimensión de control del ejercicio del cargo de sus representantes electos” y como “exigencia de publicidad” (“aplicable a la actividad del pleno municipal, en tanto que órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones, que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el art. 137 CE”), dio lugar a la siguiente interpretación de conformidad: “el art. 70.1, párrafo segundo, LBRL, en tanto establece que las sesiones de las juntas de Gobierno local no son públicas, es conforme con el principio democrático (art. 1.1 CE) y el derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), siempre que se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno”. Se trata de evitar que, “aprovechando el carácter preceptivo de la no publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local y mediante la mera delegación de atribución del pleno en la junta”, quede “imposibilitado el control de la ciudadanía sobre el proceso de la toma de decisiones, que, por su importancia, legalmente están sometidas al régimen de publicidad” (STC 161/2013, de 26 de septiembre, FJ 9) (STC 111/2016, FJ 8è).

c.3) La doctrina constitucional sobre la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local. Aquesta reforma de la LBRL tenia com a finalitat –en comú amb l'actual disposició addicional setzena– potenciar la junta de govern local. Però convé destacar que, al

mateix temps, la reforma de la LBRL també va enfortir el ple com a òrgan representatiu i de control, amb el monopoli fàctic de la potestat normativa i que conserva funcions administratives de rellevància. En particular, es manté la prohibició de delegació a la junta de govern local de la competència per a l'aprovació del pressupost.

Por otra parte, la ordenación de las competencias de los órganos de gobierno que llevó a cabo la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local –a la que se refieren las SSTC 103/2013, 143/2013 y 161/2013– tuvo en cuenta el principio democrático. En líneas generales, optó por un modelo de separación funcional (en general, pero especialmente respecto de los llamados “municipios de gran población”), que traslada la dirección política y las tareas administrativas al alcalde (o presidente provincial) y a su junta de gobierno. Lo relevante a nuestros efectos es que el legislador perseguía –como ahora la disposición controvertida– potenciar a la junta de gobierno local, pero fortaleció igualmente el pleno como órgano representativo que controla al anterior, monopoliza prácticamente toda la producción de normas y conserva funciones administrativas de relevancia. Una expresión singularmente clara es el mantenimiento de la prohibición de que el pleno delegue la aprobación de los presupuestos, las ordenanzas, el reglamento orgánico, los planes así como el control y fiscalización de la actividad desarrollada por el alcalde (o presidente provincial) y la junta de gobierno local (arts. 22.4, 33.4 y 123.3 LBRL) (STC 111/2016, FJ 8è).

3.7.3. La disposició addicional setzena de la LBRL imposa un sacrifici inequívoc i enorme al principi democràtic

La Sentència del Tribunal Constitucional núm. 111/2016, de 9 de juny, conclou que la disposició addicional setzena de la LBRL, en possibilitar el trasllat de la competència del ple a la junta de govern local, imposa un sacrifici –que expressament qualifica de “inequívoc” i d’ “enorme”– al principi democràtic. Per arribar a aquesta conclusió, els seus raonaments poden ser resumits esquemàticament de la següent manera:

a) Existència d’una “connexió especial” entre pressupost i democràcia. Aquesta afirmació és aplicable també i especialment a l’àmbit local. En aquest punt, la Sentència fa dues consideracions de gran interès:

a.1) La primera és que, en l’àmbit local, la major proximitat de les entitats locals als ciutadans ha enfortit la regla tradicional segons la qual

les despeses decidides pel poder executiu han de comptar sempre i imperativament amb l'acceptació dels ciutadans. En efecte, aquesta més gran proximitat dels veïns s'ha traduït en fórmules que busquen el consentiment ciutadà no només mitjançant mecanismes de democràcia representativa (atribució de la competència per a l'aprovació dels pressupostos a l'assemblea local, és a dir, a l'òrgan format pels representants dels veïns), sinó també a través mecanismes de participació directa (per exemple, els denominats "pressupostos participatius").

Es patente que los presupuestos generales encierran decisiones muy relevantes para la vida local. No puede perderse de vista que el instituto presupuestario, junto al tributo ("no taxation without representation"), está en los orígenes mismos de la democracia moderna (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3, respecto del presupuesto; 107/2015, de 28 de mayo, FJ 2, respecto del tributo). La doctrina constitucional ha hablado en este sentido de una "conexión especial entre el presupuesto y la democracia", refiriéndose específicamente a la democracia parlamentaria (STC 3/2003, FJ 3). En el ámbito local, la idea básica de que los gastos que elija el poder ejecutivo deban contar con la aceptación de los ciudadanos viene afirmándose a lo largo de los años con igual intensidad. Más aún, la mayor proximidad de las corporaciones locales a la ciudadanía ha favorecido el desarrollo, no solo del binomio "presupuesto y consentimiento ciudadano" (atribuyendo al pleno todas las decisiones presupuestarias de la entidad local), sino, incluso, del binomio "presupuesto y participación ciudadana" (facilitando la intervención directa del vecino en la elección de los gastos que más le afectan mediante los denominados "presupuestos participativos") (STC 111/2016, FJ 8è).

a.2) La segona consideració es tradueix en l'afirmació que mai s'ha posat en qüestió, ni en el nostre ordenament ni en cap ordenament local del nostre entorn europeu, l'atribució d'un monopoli pràcticament total a l'òrgan representatiu de la programació pressupostària.

Por lo demás, la novedad histórica en el mundo local es la configuración del alcalde (o presidente provincial) y la junta de gobierno como órganos de marcado carácter "ejecutivo" con funciones propias de dirección política y gestión administrativa; lo que nunca se ha puesto en cuestión (ni en España ni en el Derecho local del entorno europeo) es el monopolio prácticamente total por parte del órgano de carácter representativo de la programación presupuestaria, las normas, los planes y las decisiones administrativas más relevantes de la corporación. Así lo ha señalado este Tribunal cuando, al hilo del examen de la Ley 57/2003, ha destacado como novedoso el "carácter ejecutivo" atribuido

ahora a la junta de gobierno local, en general (“ya que no se integra de conformidad a los principios de representatividad y proporcionalidad del pleno, sino por el alcalde y una serie de concejales nombrados y separados libremente por el alcalde”, STC 161/2013, FJ 9) y en los denominados “municipios de gran población”, en particular (ya que “ha asumido la mayoría de las competencias de ejecución que antes correspondían al Pleno”, STC 103/2013, FJ 5 h)] (STC 111/2016, FJ 8è).

b) Existència d'un sacrifici inequívoc i enorme del principi democràtic. La decisió formalitzada en la disposició addicional setzena de treure la competència al ple a favor de la junta de govern local, es tradueix en la imposició al principi democràtic d'un sacrifici que la Sentència qualifica expressament com “inequívoc” i “enorme”.

Consecuentemente, al hurtar al pleno –como órgano constitucionalmente necesario de los ayuntamientos y diputaciones– de tareas sumamente trascendentes, dotadas de aquella “conexión especial”, y al atribuir las a la junta de gobierno –como órgano eventual, carente de relieve constitucional y configurado legalmente con marcado “carácter ejecutivo”–, la disposición adicional 16ª LBRL ha impuesto un sacrificio a un principio medular, definitorio de la propia autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de la competencia estatal misma que da cobertura a la intervención legislativa (art. 149.1.18 CE); un principio constitucionalmente proclamado como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE) (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8) (STC 111/2016, FJ 8è).

c) El sacrifici afecta les dues dimensions del principi democràtic reconegudes per la jurisprudència constitucional: que les decisions siguin preses de conformitat amb el principi majoritari per òrgans col·legiats de caràcter representatiu, d'una banda, i que la minoria pugui intervenir en el marc de procediments deliberatius, de l'altra.

No se trata de negar la legitimidad democrática o la capacidad representativa con que también cuenta, naturalmente, la junta de gobierno local. Se trata de constatar que la disposición adicional 16ª LBRL afecta singularmente a dos dimensiones del principio democrático, convenientemente aisladas por la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4 a): de un lado, la dimensión que exige tendencialmente que las decisiones vinculadas al destino de la comunidad sean tomadas conforme al principio mayoritario por órganos colegiados de naturaleza representativa; y, de otro, la que garantiza, también tendencialmente, que, en el marco de procedimientos deliberativos, la minoría pueda formular

propuestas y expresar su opinión sobre las propuestas de la mayoría, sin pre-determinar necesariamente resultados, pero con la posibilidad abstracta de influir en ellos (STC 111/2016, FJ 8è).

d) El sacrifici imposat al principi democràtic no queda eliminat ni atenuat amb les condicions formals establertes en la disposició adicional setzena. Una vegada constatat que el contingut principal d'aquesta disposició adicional –el trasllat competencial del ple a la junta de govern local– suposa un greu sacrifici del principi democràtic, la Sentència examina si els requisits establerts en aquesta mateixa disposició, que operen com a condicions formals del trasllat competencial, eliminen o, al menys, atenuen l'esmentat sacrifici. La resposta és negativa. Per arribar a aquesta conclusió però, el Tribunal analitza dos grups de condicions formals:

d.1) Que el municipi tingui el pressupost prorrogat i, a més, que s'ha-gi fet una primera votació en el ple. Aquestes condicions no eliminen el sacrifici del principi democràtic: únicament demostren que aquest “enor-me” sacrifici “podria ser encara pitjor” en cas que s'hagués optat per una atribució legal directa de la competència.

El apartado 1 dispone, respecto del presupuesto general de la entidad local, que el traslado competencial tiene lugar únicamente cuando el municipio esté funcionando con un presupuesto prorrogado, es decir, cuando, iniciado el ejercicio económico, el nuevo presupuesto no haya sido aún objeto de aprobación (arts. 112.4 LBRL y 169.6 TRLHL). Señala igualmente, respecto del conjunto de los instrumentos enunciados, que la competencia atribuida a la junta presupone en todo caso una primera votación plenaria. Brinda así, al menos, una oportunidad al órgano representativo para adoptar, en el marco de un procedimiento deliberativo, acuerdos sumamente trascendentales para la vida local y dotados de aquella conexión especial, bien que bajo presión; los concejales saben de antemano que un resultado negativo implicará la pérdida de su competencia a favor de la junta de gobierno y, con ello, la pérdida de su capacidad de influencia sobre el contenido del acuerdo que finalmente se adopte.

Todo ello no elimina el sacrificio impuesto a las indicadas manifestaciones del principio democrático; significa solo que ese enorme sacrificio podría ser todavía mayor, si el legislador llegara a atribuir directamente a la junta de gobierno local la competencia para aprobar tan decisivos acuerdos. Nótese que la disposición controvertida propicia la adopción de aquellas decisiones en ayuntamientos y diputaciones que cuentan con gobiernos en minoría, pero no solo. Los propios concejales del grupo político que sustenta al alcalde (o presidente) podrían dejar de apoyar los proyectos correspondientes (con au-

sencias o abstenciones, no necesariamente mediante votos en contra) para que pasen a la junta de gobierno sin debates ni enmiendas (STC III/2016, FJ 8è).

d.2) L'obligació de publicar les decisions adoptades per la junta de govern local i, a més, de rendir comptes al ple en la primera sessió que es celebri. Es tracta, amb la imposició d'aquestes condicions, de preservar el principi democràtic, però, en realitat, igualment resulten afectades les seves dues dimensions.

Por su parte, el apartado 2 de la previsión impugnada obliga a, de un lado, publicar las decisiones que a este respecto adopte la junta de gobierno local y, de otro, dar cuenta al pleno en la primera sesión que se celebre. Trata así de preservar en alguna medida el principio democrático, aunque, en realidad, no por ello resultan menos afectadas sus dimensiones aquí relevantes; la publicidad y la rendición de cuentas son medidas *ex post*, no cambian el hecho de que el órgano representativo perdió la competencia y de que una decisión vital para la comunidad local especialmente conectada con el principio democrático fue adoptada por un órgano de carácter ejecutivo al margen de todo procedimiento deliberativo.

Por lo demás, una cosa es que la junta de gobierno deba responder políticamente ante el pleno, lo que, en efecto, está previsto en la LBRL [arts. 22, apartados 2 a) y 3; 33, apartados 2 e) y 3; 123.1, letras a) y b); y 126.3] y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG) (arts. 197, 197 bis y 207), y otra bien distinta que este órgano, por el sólo hecho de tener carácter representativo, pueda dejar sin efecto las decisiones del “ejecutivo” local, tal como alega el Abogado del Estado. En el ámbito local, cada órgano de gobierno ejerce las competencias que le atribuya la ley; el pleno no puede atraer para sí las tareas legalmente encomendadas al alcalde (o presidente) y a la junta de gobierno” (FJ 8è).

3.7.4. Necessitat d'un judici de ponderació entre el principi democràtic i el principi d'estabilitat pressupostària

Finalment, la Sentència del Tribunal Constituciu núm. III/2016, de 9 de juny, arriba a la conclusió de la necessitat de fer un judici de ponderació (*regla de prevalencia condicionada*) entre dos principis constitucionals en presència: el democràtic i el d'estabilitat pressupostària. De manera esquemàtica, els raonaments del Tribunal són els següents:

a) L'existència d'un sacrifici del principi democràtic no és necessàriament inconstitucional: cal fer un judici de ponderació. L'existència d'un sacrifici del principi democràtic és, arribats a aquest punt, inequívoca. No obstant això, la Constitució no prohibeix qualsevol sacrifici d'aquest principi. Sí exigeix, en canvi, que el legislador tingui “molt bones raons” que justifiquin la seva decisió. Per fer possible aquesta valoració cal recórrer a un judici de ponderació (“regla de prevalència condicionada”, en paraules de la jurisprudència constitucional).

El sacrificio impuesto al principio democrático resulta, pues, inequívoco. No obstante, no puede perderse de vista que este principio, en cuanto tal, no puede cerrar los amplísimos espacios de configuración que la Constitución asigna al legislador básico a la hora de regular los órganos de gobierno locales y repartir tareas entre ellos; en lo que ahora importa, obliga sólo a que, respecto de aquellas decisiones determinantes de la vida de la comunidad local que presentan aquella “conexión especial”, tenga muy buenas razones para sustraerlas a la competencia del órgano representativo que expresa el pluralismo político de esa comunidad así como para suprimir o reducir los beneficios inherentes a la democracia deliberativa. Ello exige desarrollar un juicio –calificado de “ponderación” en la doctrina constitucional– que identifique los bienes en juego, calibre su importancia y determine si el beneficio asegurado a uno compensa el sacrificio impuesto a otro (“regla de prevalencia condicionada”, en términos de la STC 103/2001, de 23 de abril, FJ 10) (STC 111/2016, FJ 8è).

b) És requisit per a la realització del judici de ponderació la identificació de la finalitat perseguida per la disposició addicional setzena: el principi constitucional d'estabilitat pressupostària. Aquesta finalitat no resulta de l'exposició de motius de la LRSAL ni tampoc de la tramitació parlamentària de la reforma. No obstant això, el Tribunal identifica la finalitat de la disposició addicional amb facilitat: el principi constitucional d'estabilitat pressupostària.

A fin de realizar el señalado juicio de ponderación, hay que empezar por constatar que la exposición de motivos de la LRSAL no explica las razones de la disposición adicional 16ª LBRL. La justificación de la enmienda núm. 420 introducida en el Congreso de los Diputados –de la que trae causa la previsión controvertida– tampoco resulta expresiva (“a fin de solventar determinadas incidencias que se pueden producir en el funcionamiento de una corporación local”). Pese a ello, no plantea dificultades identificar la finalidad de la disposición controvertida; responde muy directamente al principio constitucional de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Para empezar, el indicado principio es

el objetivo básico al que responde el conjunto de la LRSAL, según su preámbulo; “adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local” a la “reforma del artículo 135 de la Constitución”. A su vez, las decisiones enumeradas en la disposición controvertida son todas de contenido económico con inequívoca incidencia presupuestaria. Además, la disposición impugnada menciona expresamente en dos ocasiones la LOEPSF y, en fin, cuenta con un antecedente normativo cuyo preámbulo se refiere a la estabilidad presupuestaria como fundamento de las nuevas atribuciones de la junta de gobierno local (STC 111/2016, FJ 8è).

c) La finalitat perseguida, en connexió a la garantia del principi d'estabilitat pressupostària, es concreta en evitar les situacions de bloqueig institucional en les entitats locals. S'arriba a aquesta conclusió identificant com a finalitat de la disposició addicional setzena la mateixa finalitat expressada en la prèvia disposició addicional tercera del Reial decret llei 14/2013, de 29 de novembre.

La disposición adicional 3ª del Real Decreto-Ley 14/2013, de 29 de noviembre, incluía, en efecto, una regulación similar (aunque estrictamente vinculada a las medidas de entrada en mecanismos extraordinarios de financiación y a los correspondientes planes de ajuste); disposición a la que, por cierto, se refiere la STC 40/2016, de 3 de marzo, FJ 4, declarando la extinción (por pérdida sobrevenida de objeto) de la impugnación que la Defensora del Pueblo formuló contra ella y haciendo constar que este Tribunal “tendrá la oportunidad de pronunciarse” sobre la constitucionalidad de la disposición adicional 16ª LBRL, introducida por el art. 1.38 LRSAL en, precisamente, el presente proceso constitucional. Según el preámbulo del Real Decreto-Ley 14/2013, el objetivo sería evitar “problemas de gobernabilidad en los ayuntamientos” y, más precisamente, eliminar “obstáculos que no deberían afectar al logro de la estabilidad y del reequilibrio de aquellas entidades” y desbloquear “una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados”. Tal finalidad sería también la de la previsión aquí impugnada tal como resulta, por lo demás, de las alegaciones del Abogado del Estado, que giran en torno al principio de estabilidad presupuestaria como fundamento y justificación de las nuevas atribuciones de la junta de gobierno local (STC 111/2016, FJ 8è).

d) Els principis en joc que cal ponderar són el democràtic i el d'estabilitat pressupostària. Les situacions de bloqueig institucional poden, en efecte, dificultar l'aprovació del pressupost i la pràctica demostra que no són infreqüents en l'àmbit local. Ara bé, les dinàmiques que porten a

aquestes situacions de bloqueig, que poden arribar a posar en risc el principi d'estabilitat pressupostària, no són en si mateixes problemàtiques. Ans al contrari, es poden concebre com una expressió del pluralisme polític consubstancial al principi democràtic.

Las situaciones de bloqueo institucional pueden, en efecto, dificultar la aprobación y la aplicación de medidas destinadas a corregir problemas de déficit presupuestario. Tales situaciones pueden producirse fácilmente en el ámbito local porque allí el gobierno en minoría es un imperativo legal: si ninguno de los concejales que encabeza la lista correspondiente obtiene la confianza del pleno, será proclamado alcalde el de la lista más votada y, en caso de empate, el ganador de un sorteo; en municipios con entre 100 y 250 habitantes, si ningún concejal obtiene el apoyo de la mayoría absoluta, será proclamado alcalde el que hubiera obtenido más votos populares en las elecciones municipales (art. 196 LOREG). De modo que no es extraño el caso del pleno que se resiste sistemáticamente a aprobar las medidas de reequilibrio presupuestario que proyecta el “ejecutivo” local para dar cumplimiento a las exigencias del art. 135 CE y de la LOEPSF.

Estas dinámicas no son en sí mismas problemáticas; antes bien, son una expresión de pluralismo político consubstancial a la democracia (art. 1.1 CE), en general, y al específico modelo que ha querido configurar el legislador orgánico para los entes locales, en particular. Ahora bien, ello no impide apreciar que tales dinámicas puedan llegar a perjudicar ese otro principio constitucional: la estabilidad presupuestaria como norma de conducta que obliga a los entes locales (art. 135.2 CE). Ello es lo que ha querido expresar, quizá sin mucha fortuna, el preámbulo de Real Decreto-Ley 14/2013, cuando afirma que las nuevas atribuciones de la junta de gobierno pretenden eliminar “obstáculos que no deberían afectar al logro de la estabilidad y del reequilibrio de aquellas entidades” y desbloquear “una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados” (STC 111/2016, FJ 8è).

e) Els principis democràtic i d'estabilitat pressupostària no són equivalents: la Constitució atribueix un major pes al principi democràtic. Ambdós principis són constitucionals i, per tant, *prima facie*, tenen la mateixa rellevància constitucional. Malgrat això, segons la Sentència “és més que evident” que no són equivalents: la Constitució ha atribuït un major pes al principi democràtic.

Identificados los principios en juego, corresponde ahora valorar su importancia. La democracia y la estabilidad presupuestaria, en cuanto principios

recogidos en el texto constitucional, tienen, por ello y *prima facie*, la misma relevancia constitucional. Sin embargo, es más que evidente que no son equivalentes, esto es, bienes a los que la Constitución haya asignado el mismo peso. Ya se ha explicado suficientemente que la democracia es principio fundacional del propio Estado constitucional (STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 5), “valor superior de nuestro ordenamiento reflejado en el art. 1.1 CE” (STC 204/2011, FJ 8) y fundamento, tanto de la autonomía local (STC 103/2013, FJ 6), como de la competencia estatal misma para regular los órganos de gobierno de los entes locales y para repartir asuntos entre ellos (STC 33/1993, FJ 3) (STC 111/2016, FJ 8è).

f) Repercussió de la manca d'equivalència: en cas de conflicte, la disposició analitzada ha de causar molts més beneficis sobre el principi d'estabilitat pressupostària que no perjudicis sobre el principi democràtic. Segons el Tribunal, en efecte, la manca d'equivalència no impedeix la ponderació entre els dos principis constitucionals, ni suposa necessàriament la inconstitucionalitat de la disposició que implica una col·lisió entre democràcia i estabilitat pressupostària. La repercussió es redueix a afirmar que, per no incórrer en inconstitucionalitat, cal que la disposició examinada origini “molts més” beneficis sobre el principi d'estabilitat pressupostària que no perjudicis sobre el principi democràtic. Per tant, en cas d'igualtat entre beneficis i perjudicis, la conseqüència necessària serà la declaració d'inconstitucionalitat de la disposició.

La ausencia de equivalencia no impide la ponderación ni supone necesariamente la inconstitucionalidad de la previsión impugnada; conduce sólo a considerar que esa previsión, para no incurrir en inconstitucionalidad, debería propiciar muchos más beneficios sobre el principio de estabilidad presupuestaria que perjuicios sobre el principio democrático” (STC 111/2016, FJ 8è).

g) Consideracions prèvies necessàries per a la determinació dels beneficis i perjudicis generats per la disposició addicional setzena. Abans de determinar els beneficis que aquesta disposició causa en el principi d'estabilitat pressupostària i, paral·lelament, els perjudicis originats en el principi democràtic, la Sentència núm. 111/2016 troba necessari fer algunes consideracions prèvies:

g.1) La disposició addicional setzena no limita el seu àmbit d'aplicació únicament als supòsits de bloqueig institucional.

A fin de determinar los beneficios de la disposición adicional 16ª LBRL en términos de estabilidad presupuestaria y valorar si superan ampliamente el sacrificio impuesto al principio democrático (art. 1.1 CE), hay que notar, en primer lugar, lo siguiente: el precepto recurrido no circunscribe su ámbito de aplicación a las situaciones de bloqueo institucional. Se aplica a ellas, pero no solo a ellas. Pueden beneficiarse de la traslación competencial también alcaldes (o presidentes) y juntas que no gobiernan en minoría. Los grupos políticos que han dado su confianza al alcalde (o presidente) pueden eventualmente optar por dejar de apoyar proyectos concretos del “ejecutivo” local, pasando tales asuntos a la junta de gobierno sin debates ni enmiendas. Ya se ha dicho que ello afecta gravemente al principio democrático. Ahora importa destacar que ello no solventa problema alguno de gobernabilidad ni aporta beneficios en términos de estabilidad presupuestaria (STC 111/2016, FJ 8è).

g.2) La disposició addicional setzena no limita el seu àmbit d'aplicació únicament a les situacions de dèficit pressupostari.

En segundo lugar, la disposición adicional 16ª LBRL no limita su ámbito de aplicación a las situaciones de déficit presupuestario. Cumplidas ciertas condiciones formales, traslada a la junta la competencia para adoptar los presupuestos generales y lo hace en todo caso, también cuando la entidad local se halle efectivamente en situación de equilibrio o superávit presupuestario (...). Por lo demás, pudiera ocurrir que la decisión de los concejales del pleno de no apoyar cualquiera de los instrumentos enunciados responda a la consideración de que los ajustes programados son insuficientes o a motivos de conveniencia o legalidad que no comprometen el equilibrio presupuestario y, por tanto, a razones que el ejecutivo local podrá a partir de ahora esquivar pura y simplemente ejerciendo la competencia que le atribuye la disposición impugnada. Consecuentemente, el precepto controvertido, aplicado incluso por “ejecutivos” locales que gobiernen en minoría, impone aquel relevante sacrificio sobre el principio democrático sin producir en muchos casos ventaja alguna en términos de estabilidad presupuestaria (STC 111/2016, FJ 8è).

g.3) Els beneficis originats per la disposició addicional setzena sobre el principi d'estabilitat pressupostària son eventuais i no immediats, a diferència del sacrifici imposat al principi democràtic.

En tercer lugar, los beneficios sobre el principio de estabilidad presupuestaria que podrían llegar a producirse en algunos casos –esto es, en situaciones de gobierno minoritario y desequilibrio presupuestario– son eventuales y, en todo caso, no inmediatos, a diferencia del sacrificio impuesto al principio democrático. La disposición adicional 16ª LBRL dinamiza en estos supuestos

la estabilidad presupuestaria de manera indirecta, a través de los presupuestos generales y planes cuya aprobación resulta agilizada, y solo si estos contuvieran verdaderamente medidas adecuadas para lograr los incrementos de ingresos y las reducciones de gastos que reclama la corrección de situaciones de déficit (STC 111/2016, FJ 8è).

g.4) Els beneficis eventuais i indirectes originats per la disposició addicional setzena sobre el principi d'estabilitat pressupostària es poden assolir mitjançant un altre mecanisme legal: la qüestió de confiança.

En cuarto lugar, para acabar de calibrar el alcance de los beneficios de carácter eventual e indirecto que la disposición adicional 16ª LBRL podría llegar a producir en situaciones de gobierno minoritario y déficit presupuestario, no puede dejar de ponderarse que la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, reformó la LOREG para, precisamente, dotar a los entes locales de “un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de toma de decisiones” (exposición de motivos). Si el pleno rechaza la aprobación de decisiones “que tienen la máxima trascendencia”, según la exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/1999, el alcalde (o presidente provincial) puede presentar la cuestión de confianza vinculada a aquellas decisiones. La aprobación de la cuestión conlleva la del asunto vinculado. La falta de aprobación supone, en unos casos (reglamento orgánico, ordenanzas fiscales, planeamiento general y plan provincial de cooperación), el cese del alcalde (o presidente). En otros (presupuestos generales), obliga a la oposición a plantear una moción de censura con candidato alternativo a alcalde (o presidente). Si en el plazo de un mes tal moción no se plantea o no prospera, el alcalde (o presidente) se mantendrá en el cargo y el proyecto de presupuestos se entenderá aprobado automáticamente por ministerio de la ley (arts. 197 bis y 207.4 LOREG). Consecuentemente, en situaciones de gobierno minoritario, el pleno sigue siendo competente para aprobar los presupuestos y la oposición sigue pudiendo resistirse a permitir su adopción. Ahora bien, esa oposición política debe terminar por ponerse de acuerdo en el concejal que ha de ocupar la alcaldía y elaborar otro proyecto de presupuestos, si quiere evitar la aprobación *ope legis* del rechazado por ella. De modo que esta regulación no sustrae estrictamente los presupuestos a la competencia del pleno ni al correspondiente procedimiento deliberativo; propicia, justamente, la búsqueda de acuerdos dentro del pleno mediante mecanismos deliberativos como remedio a las situaciones de bloqueo institucional (STC 111/2016, FJ 8è).

h) Resultat del judici de ponderació: els beneficis sobre el principi d'estabilitat pressupostària no superen àmpliament ni compensen mínimament els rellevants perjudicis originats sobre el principi democràtic. El Tribunal

arriba a aquesta conclusió, fetes les consideracions anteriors, després d'examinar el contingut concret de la disposició addicional setzena impugnada. Amb l'advertència que això no exclou en abstracte la possibilitat d'arribar a un resultat diferent si el contingut de la regulació fos un altre.

A la vista de todo lo razonado, cabe concluir que las ventajas (eventuales e indirectas) para la estabilidad presupuestaria propiciadas en algunos casos por la disposición adicional 16ª LBRL no superan ampliamente –ni compensan mínimamente– los relevantes perjuicios causados al principio democrático. Ciertamente, no puede excluirse en abstracto la no inconstitucionalidad de otras hipotéticas regulaciones que, aquilatando de otro modo y más precisamente las circunstancias que determinan que la junta de gobierno local deba ser competente (o ampliando las decisiones locales a las que quepa vincular aquella cuestión de confianza), pudieran llegar a reducir el sacrificio impuesto al principio democrático a la vez que producir el nivel de beneficio en otros bienes capaz de contrarrestarlo. Ahora bien, tales regulaciones no son las sometidas a nuestro enjuiciamiento. En lo que ahora importa, la disposición aquí controvertida establece una solución que vulnera el principio democrático al imponer sobre él un sacrificio muy relevante que no puede entenderse justificado en otros valores, bienes o principios (STC 111/2016, FJ 8è).

3.7.5. Inexistència de condicions materials en la disposició addicional setzena de la LBRL: la subordinació del trasllat material a la constatació, en cada cas, per la junta de govern local d'un risc efectiu del principi d'estabilitat pressupostària

En el recurs d'inconstitucionalitat, l'advocat de l'Estat va defensar que, per l'aplicació de la disposició addicional setzena de la LBRL, calia la concurrència no només de les condicions formals establertes expressament en aquesta disposició, sinó, a més, d'unes condicions materials implícites en aquesta: que la junta de govern local, en cada cas, valorés l'existència d'un risc efectiu del principi d'estabilitat pressupostària. Això evitaria el joc automàtic de l'esmentada disposició i permetria matisar, al menys, el judici de ponderació entre democràcia i estabilitat pressupostària.

El Abogado del Estado alega, en fin, que, cumplidas las condiciones formales indicadas (que la corporación cuente con junta de gobierno; que se produzca al menos una primera votación fallida en el pleno de la corporación; y, en el caso del presupuesto, que exista previamente uno prorrogado), la disposición adicional 16ª LBRL no impone automáticamente la traslación competencial.

Esta estaría subordinada, además, al cumplimiento de unas –inexpresadas– condiciones materiales. El precepto enunciaría estas condiciones materiales de modo implícito, a través del término “excepcionalmente”; afirma el Abogado del Estado que esta palabra es suficientemente expresiva de que la traslación competencial se impone solo en supuestos en que está verdaderamente en juego la estabilidad presupuestaria (STC 111/2016, FJ 8è).

La Sentència del Tribunal Constitucional núm. 111/2016 rebutja aquesta argumentació i nega l'existència de condicions materials.

Sin embargo, la disposición adicional 16ª LBRL establece muy claramente que, cumplidas aquellas condiciones formales, la junta de gobierno “tendrá la competencia”. Esta previsión es una excepción a la regla –ahora general– que atribuye la responsabilidad al pleno de la corporación; de ahí que el precepto controvertido abra con el término “excepcionalmente”, sin que la mención pueda interpretarse como una remisión a circunstancias o condiciones materiales que haya de establecer o concretar la junta de gobierno local. Tal como hemos declarado en relación con otros preceptos de la LRSAL, el tenor literal del precepto enjuiciado “es concluyente y no concede margen a una interpretación conforme” [STC 41/2016, FJ 13 c)] (STC 111/2016, FJ 8è).

El Tribunal Constitucional, en tot cas, considerant la hipòtesi de l'existència d'aquestes condicions materials, igualment arriba a la conclusió que la disposició addicional examinada és inconstitucional.

En todo caso, aunque la interpretación propuesta pudiera llegar a aceptarse, no por ello la disposición adicional 16ª LBRL dejaría de incurrir en inconstitucionalidad. El supuesto de hecho que acarrearía la traslación competencial como consecuencia jurídica estaría regulado de modo excesivamente abierto a través del término “excepcionalmente”. La previsión impugnada podría aplicarse a situaciones críticas de gobierno en minoría y déficit presupuestario, pero no solo; también, a cualesquiera otras circunstancias que la junta de gobierno considerara “excepcionales”. Por eso, así interpretada, la disposición es tan abierta e indeterminada que no permite siquiera identificar los principios o bienes que podrían llegar a justificar los relevantes sacrificios impuestos al principio democrático.

En conexión con lo anterior, la previsión impugnada, interpretada en el sentido propuesto por el Abogado del Estado, atribuiría a la junta de gobierno local márgenes demasiado amplios para definir su propia competencia con relación a aquella relevante serie de instrumentos. En asuntos de esta naturaleza, en que está claramente afectado el principio democrático, el legislador (básico) es quien debe perfilar de modo “acabado” el supuesto de hecho (en este

sentido, en relación con el régimen de mayorías: STC 33/1993, FJ 3); debe establecer de la manera más clara posible las soluciones matizadas que busquen el punto de equilibrio entre los bienes en juego, sin remitir la definición precisa de la titularidad de la competencia a los propios “ejecutivos” locales, máxime si se tiene en cuenta el elevado número de entes que compone el mapa local español, que propicia la proliferación de las más diversas aplicaciones e interpretaciones. Por lo demás, vale también aquí cuanto se ha razonado en torno al carácter eventual e indirecto de los beneficios resultantes para el principio de estabilidad presupuestaria y la existencia dentro del ordenamiento jurídico de mecanismos que tratan de evitar las situaciones de bloqueo institucional sin detrimentos sobre el principio democrático (STC 111/2016, FJ 8è).

3.7.6. Declaració d'inconstitucionalitat de la disposició adicional setzena de la LBRL i determinació dels seus efectes

La Sentència del Tribunal Constitucional núm. 111/2016 declara la inconstitucionalitat i nul·litat de la disposició adicional setzena de la LBRL impugnada. En relació amb la determinació dels efectes d'aquesta declaració, el Tribunal precisa que només tindrà efectes *ex nunc*.

Procede, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional 16ª LBRL, introducida por el art. 1.38 LRSAL. De conformidad con el art. 40.1 LOTC, esta declaración “no permitirá revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada” en los que se haya hecho aplicación de la mencionada disposición. Correspondiendo a este Tribunal precisar los efectos de la nulidad (STC 45/1989, de 20 de febrero), razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) imponen en este caso acotar todavía más esos efectos: la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición controvertida habrá de producir efectos *ex nunc*, a partir de la publicación de la presente Sentencia, sin que, por tanto, resulten afectados por ésta los presupuestos, planes y solicitudes ya aprobados por juntas de gobierno locales ni los actos sucesivos adoptados en aplicación de los anteriores, hayan o no devenido firmes en la vía administrativa (STC 111/2016, FJ 8è).

3.8. Conclusió

De l'estudi realitzat en relació amb la disposició adicional setzena de la LBRL i, molt en particular, de la Sentència del Tribunal Constitucional

núm. 111/2016, de 9 de juny, que declara la seva inconstitucionalitat, es poden extreure les següents conclusions:

1) El principi democràtic és d'aplicació a tots els nivells territorials de govern de l'estat. En conseqüència, les exigències derivades d'aquest principi constitucional han d'ésser complides per les institucions públiques estatals, autonòmiques i locals.

2) El principi democràtic és aplicable a tot el nivell local de govern: a tots els tipus d'entitats locals. El Tribunal Constitucional fa aquesta afirmació expressament en relació amb les entitats locals constitucionalment garantides, però cal entendre que cap entitat pública local pot quedar al marge de les exigències del principi democràtic.

3) El principi democràtic és el fonament de l'autonomia local. Existeix, d'aquesta manera, una connexió essencial entre democràcia i autonomia local: el principi democràtic exigeix que la "comunitat local", a través de les entitats locals que la representen, intervingui en els assumptes que l'afecten; per fer possible aquesta exigència democràtica, cal l'atribució de competències a aquestes entitats locals i, a més, garantir-ne la participació en l'exercici de les competències atribuïdes a altres instàncies territorials de govern.

4) El principi democràtic és el fonament de la competència estatal per a la regulació dels òrgans de govern local i, en particular, per a la distribució entre ells de les atribucions locals.

5) El principi democràtic no només és fonament, sinó que, a més, opera com a font de límits d'aquesta competència estatal per a la regulació dels òrgans de govern local i, en particular, per a la distribució entre aquests de les atribucions locals. L'escassa densitat normativa en la Constitució sobre el nivell local de govern té, com a conseqüència el reconeixement constitucional implícit al legislador d'una àmplia llibertat de configuració en aquesta matèria. Aquesta àmplia llibertat inclou la presa de les decisions sobre la configuració dels òrgans de govern local i, en particular, sobre la concreta distribució de les atribucions locals entre aquests.

Això no significa, però, que no tingui cap límit constitucional. En concret, la seva regulació ha de respectar, en tot cas, el principi democràtic.

6) Hi ha una connexió especial entre pressupost i democràcia. Aquesta connexió és particularment intensa en el nivell local de govern.

7) La disposició addicional setzena de la LBRL, pel fet de treure la competència al ple en favor de la junta de govern local, imposa un sacrifici "inequívoc" i "enorme", en termes del Tribunal Constitucional, al principi democràtic.

8) El sacrifici imposat al principi democràtic no queda eliminat ni atenuat amb les condicions formals establertes en la disposició addicional setzena i que constitueixen requisits necessaris per a la seva aplicació.

9) L'existència d'un sacrifici del principi democràtic no és necessàriament inconstitucional: cal fer un judici de ponderació. La Constitució no prohibeix qualsevol sacrifici d'aquest principi. Sí que exigeix, en canvi, que el legislador tingui "molt bones raons", en paraules del Tribunal Constitucional, que justifiquin la seva decisió. Per fer possible aquesta valoració cal recórrer a un judici de ponderació.

10) És requisit per a la realització del judici de ponderació la identificació de la finalitat perseguida per la disposició addicional setzena de la LBRL: la garantia del principi constitucional d'estabilitat pressupostària davant el risc de supòsits de bloqueig institucional en les institucions locals.

11) Als efectes de realitzar el judici de ponderació, en relació amb la disposició addicional setzena de la LBRL, els principis en joc que cal ponderar són el democràtic i el d'estabilitat pressupostària. Les situacions de bloqueig institucional poden, en efecte, dificultar l'aprovació del pressupost i la pràctica demostra que no són infreqüents en l'àmbit local. Ara bé, les dinàmiques que porten a aquestes situacions de bloqueig, que poden arribar a posar en risc el principi d'estabilitat pressupostària, no són en si mateixes problemàtiques. Ans al contrari, es poden concebre com una expressió del pluralisme polític consubstancial al principi democràtic.

12) Els principis democràtic i d'estabilitat pressupostària no són equivalents: la Constitució atribueix un major pes al principi democràtic. Ambdós principis són constitucionals i, per tant, *prima facie*, tenen la mateixa rellevància constitucional. Malgrat això, segons el Tribunal Constitucional, "és més que evident" que no són equivalents: la Constitució ha atribuït un major pes al principi democràtic.

13) El judici de ponderació en cas de conflicte entre els principis democràtic i d'estabilitat pressupostària, atesa la manca d'equivalència, s'ha de resoldre respecte a aquesta regla: la disposició analitzada només serà constitucional si ha de causar molts més beneficis sobre el principi d'estabilitat pressupostària que no perjudicis sobre el principi democràtic.

14) En el cas concret de la disposició addicional setzena de la LBRL, amb la seva redacció actual, els beneficis sobre el principi d'estabilitat pressupostària no superen àmpliament ni compensen mínimament els rellevants perjudicis originats sobre el principi democràtic. La conseqüència

és la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat d'aquesta disposició pel Tribunal Constitucional.

15) En la Sentència núm. 111/2016, de 9 de juny, el Tribunal Constitucional modera els efectes de la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat de la disposició addicional setzena de la LBRL precisant que només tindrà efectes *ex nunc*.

SEGONA PART

Els governs locals i l'economia

4

La crisi econòmica i la creixent preocupació per l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera

La crisi econòmica mundial de 2007 i les mesures adoptades des de la Unió Europea per combatre-la van conduir a la prioritització dels denominats principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en l'ordenament jurídic espanyol, a través de la reforma constitucional de 2011 i la llei orgànica de 2012 que la desenvolupava. Aquests principis han repercutit de manera important sobre el d'autonomia local, arribant fins i tot a modificar-ne la concepció constitucional.

Sobre aquesta premissa han de destacar-se dos aspectes. D'una banda, l'objectiu a complir en matèria de control del dèficit que es va incorporar en l'ordenament jurídic espanyol mitjançant la reforma constitucional de 2011 es trobava ja en el Tractat de Maastricht de 1992. El pas del temps i la irrupció de la crisi econòmica de 2007 van fer que la Unió Europea es preocupés i exigís als estats membres la interiorització d'aquests principis de control del dèficit i deute públic. Aquesta ha estat la raó per la qual avui es troba el principi d'estabilitat pressupostària amb un rang constitucional.

D'altra banda, les mesures que s'han adoptat en l'ordenament jurídic espanyol que condicionen l'autonomia local no necessàriament vénen de la regulació europea, sinó que són una construcció pròpia del dret espanyol. Comprovarem com en altres estats membres, com Itàlia o Alemanya, es van satisfer les exigències de la Unió Europea sense necessitat de comprometre l'autonomia local de la mateixa manera que a Espanya. Si es té en compte això podem afirmar que bona part de les mesures que afecten l'autonomia local podrien ser modificades.

4.1. La regulació del control del deute i el dèficit a la Unió Europea i la crisi econòmica

La inclusió dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en el dret espanyol no sorgeix de manera espontània, sinó que són fruit d'una llarga construcció de normes del dret europeu, algunes de les quals vinculants i d'altres de *soft law*.¹⁶⁸ En aquest apartat es demostrarà com el desenvolupament d'aquests principis i els instruments ideats per aconseguir-ne el compliment a Espanya no corresponen només a una transposició exacta de la normativa europea, sinó a la construcció pròpia del dret espanyol a partir dels objectius plantejats per la Unió Europea.

A partir d'això podrem constatar com algunes de les mesures que s'han adoptat respecte dels governs locals no són necessàriament fruit del compliment d'una exigència de la Unió Europea, com en ocasions s'exposa, de manera que podrien ser modificades si el legislador o el constituent així ho consideren.

4.1.1. Manifestacions inicials de la regulació del control del deute i el dèficit a la Unió Europea

Abans d'exposar les regulacions en matèria d'estabilitat pressupostària, hem de recordar que la regulació del deute i el dèficit a Europa no va començar a partir de les normes que van donar lloc a la reforma constitucional de 2011 a Espanya, per mitjà de la qual es va introduir el principi d'estabilitat pressupostària.¹⁶⁹ En realitat, l'origen de la regulació europea en matèria de deute i dèficit se situa en el Tractat de Maastricht de 1992 (Tractat de la Unió Europea TUE) que va suposar la creació de la unió monetària, és a dir, la implantació de l'euro com a moneda única a l'interior de la Unió Europea. La preocupació d'una possible inestabilitat econòmica dels estats membres va comportar l'adopció d'aquestes mesures.

168. Waltraud Schelkle, "EU fiscal governance: Hard law in the shadow of soft law?", *Columbia Journal of European Law*, n. 13 (2007), 706 i 707.

169. Enoch Albertí Rovira, "El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98 (2013), 65.

Les normes sobre el deute i el dèficit dels estats membres aprovades en el Tractat de Maastricht avui es troben recollides als arts. 121 i 126 del Tractat de funcionament de la Unió Europea (en endavant, TFUE).¹⁷⁰

Posteriorment, a causa de la preocupació per la inestabilitat econòmica d'alguns estats membres, com Alemanya, i les conseqüències que aquesta pogués tenir sobre la resta de la Unió,¹⁷¹ es va aprovar la primera regulació en matèria de prevenció i correcció del dèficit¹⁷² per part del Consell Europeu, denominat Pacte d'estabilitat i creixement, de 17 de juny de 1997 (en endavant, PEC), mitjançant el qual els estats membres es van comprometre a aconseguir una situació de proximitat a l'equilibri o superàvit en els seus pressupostos. Les mesures contingudes en el PEC no van ser prou rigoroses, ja que l'ambient econòmic encara no era de gravetat.¹⁷³

Espanya seguia de prop aquesta regulació i va procedir a adoptar mesures sobre la matèria del deute públic. Segons va manifestar el Tribunal Constitucional la normativa europea no podia influir en la distribució competencial interna que s'havia fet per la Constitució. És per això que es requeria d'una transposició al dret intern per poder exigir les mesures del PEC.¹⁷⁴ En aquest sentit, eren necessàries normes com la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària, i la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària a la Llei general d'estabilitat pressupos-

170. El que avui correspon als arts. 121 i 126 del TFUE eren els anteriors arts. 99 i 104 del TCE. En la primera norma s'indica que els estats membres consideren la política econòmica d'interès comú i n'atribueixen al Consell Europeu la coordinació i, al seu torn, s'implementa un mecanisme de supervisió multilateral per al compliment d'aquestes polítiques. En la segona, s'assenyala: "Els estats membres evitaran dèficits públics excessius" i s'estableix un procediment perquè el Consell Europeu declari l'existència de dèficit públic i adopti mesures per remeiar-ho. La regulació d'una política monetària de competència exclusiva de la Unió, tal com es va assenyalar en el TUE, requereix un conjunt de mesures en matèria de política econòmica, que, per a alguns, implica una limitació a la sobirania fiscal dels estats amb la introducció d'uns nous valors en les seves constitucions econòmiques. Cfr. Luis Monchón López, "La reforma del art 135 de la CE y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *Revista Española de Derecho Financiero*, n. 15 (2012), 108.

171. *Ibid.* 99 i Violeta Ruiz Almendral, "La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad", *Revista Española de Control Externo*, n. 41 (2012), 100.

172. Els reglaments 1466/97 i 1467/97 del Consell Europeu van fixar regles i procediments de prevenció i correcció del dèficit sobre el PEC, respectivament.

173. Per això es diu que es va desapropiar l'oportunitat d'adoptar decisions que van poder prevenir la greu crisi econòmica que va venir després. Ludger Schuknecht, Philippe Moutot, Philipp Rother, i Jürgen Stark, "The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform", *ECB Occasional Paper*, n. 12 (21 març 2011), 10.

174. STC 134/2011 FJ 6.

tària.¹⁷⁵ Aleshores es parlava ja del principi d'estabilitat pressupostària,¹⁷⁶ encara que a un nivell infraconstitucional. Aquest principi era aplicable a les administracions públiques del nivell estatal, autonòmic i local de manera més o menys semblant, les quals, segons alguns, obtindrien bons resultats en la contenció del dèficit fins que va esclatar la crisi de 2007.¹⁷⁷

Amb fonament en aquestes lleis, el TC va fixar una doctrina constitucional sobre el principi d'estabilitat pressupostària que encara avui és utilitzada¹⁷⁸ i en la qual aprofundirem amb posterioritat, tot i que les normes que controlava constitucionalment hagin canviat després de la reforma constitucional de 2011 i, fins i tot, els mecanismes de compliment siguin diferents.

En síntesi, el TC va trobar ajustat a la Constitució que les administracions públiques es trobin limitades pressupostàriament a causa de les mesures del principi d'estabilitat pressupostària. Allí es va dir: “Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 [Consagració del principi d'estabilitat pressupostària] a los entes locales, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera. No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas.”¹⁷⁹

4.1.2. Incidència de la crisi de 2007 a les mesures de control del deute i del dèficit

Mentre s'anaven aprovant per part de la Unió Europea les regulacions en matèria de deute públic que indiquem al final de l'apartat anterior, el

175. Ambdues lleis van ser refoses en el Reial decret legislatiu 2/2007, de 28 de desembre, pel qual s'aprovà el Text refós de la Llei general d'estabilitat pressupostària.

176. L'art. 3.1 de la Llei 18/2001 definia l'estabilitat pressupostària com “la situació d'equilibri o de superàvit computada, al llarg del cicle econòmic, en termes de capacitat de finançament d'acord amb la definició continguda en el Sistema Europeu de Comptes Nacionals i Regionals, i en les condicions establertes per a cadascuna de les administracions públiques”.

177. Martín Bassols Coma, “La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 155 (2012), 33.

178. STC 19/2016 FJ 3.

179. STC 134/2011 FJ 14. En el mateix sentit: STC 157/2011, STC 185/2011 i STC 187/2011.

context econòmic mundial es trobava relativament en bones condicions, en comparació del que vindria en la següent dècada. No obstant això, durant aquesta època s'advertia també que el creixement de la Unió Europea era inferior si es comparava amb el dels Estats Units i es pensava que això podria millorar-se si s'eliminaven els obstacles al creixement de la productivitat, l'augment de l'ocupació i el dinamisme econòmic.¹⁸⁰ Aquests van ser els motius que van donar lloc a la denominada "Agenda de Lisboa", elaborada pel Consell Europeu l'any 2000 com una estratègia per coordinar polítiques econòmiques a l'interior de la Unió que aconseguissin una major competitivitat i un bon acompliment econòmic de la Unió amb una meta de deu anys, entre altres a través del mètode obert de coordinació.¹⁸¹

Al 2007 la situació financera internacional va desembocar en la fallida del sector immobiliari als Estats Units.¹⁸² Sorgeix llavors una crisi econòmica d'abast mundial i que encara avui afecta els estats membres de la Unió, de manera diferenciada, però amb repercussions sobre l'estabilitat no només de la unió monetària, sinó de la pròpia Unió Europea.

Tot el panorama de crisi encén les alarmes a la Unió Europea, que, a través de normes, tracta amb més rigor la matèria de política econòmica. Totes aquestes normes plantegen exigències d'un major rigor en el compliment de les mesures ja establertes en el Tractat de Maastricht. No es tractava d'una nova configuració de les mesures per contenir el deute i el dèficit.

180. María Jesús Arroyo Fernández, "La coordinación de las políticas económicas: estabilidad, crecimiento y empleo", a José M^a Beneyto Pérez, *Tratado de derecho y Políticas de la Unión Europea VI* (Cizur menor: Aranzadi, 2013), 952.

181. Amb la intenció de garantir un mecanisme efectiu d'implementació de les polítiques econòmiques que s'adoptaven a l'Agenda de Lisboa es va decidir utilitzar el "mètode obert de coordinació" (MAC) en combinació amb el dret secundari o derivat de la Unió. Més conegut per la seva denominació en anglès: Open Method of Coordination (OMC). Es tractava de la consolidació d'una pràctica que ja havia avançat la Unió Europea des de 1990 respecte la política d'ocupació. Cfr. Sandra Kröger, "The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, de-politicisation and beyond", a Sandra Kröger (ed.), "What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research", *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, 13 (2009), 2. S'ha de fer una excepció: per a alguns, el MAC i el PEC són diferents. El primer esdevé de les polítiques econòmiques de l'Agenda de Lisboa, mentre que el segon tracta de mesures per mantenir fora de perill les finances. Per a uns altres, en conjunt fan la política econòmica de la Unió Europea. Al nostre entendre, el MAC fa part integral de la política econòmica de la Unió Europea i ha estat utilitzat per fer efectives mesures que deriven del mateix PEC. Això fa que puguem indicar que el MAC és un exemple de coordinació de la política econòmica i de control del deute dels estats membres. Cfr. Imelda Maher: "Economic governance: hybridity, accountability and control", *Columbia Journal of European Law* (2007), 5.

182. Charles Wyplosz, "The Eurozone in the Current Crisis", *ADBI Working Paper Series*, n. 207 (26 març 2010), 8 i 9.

i) Per començar, el 2008 es va aprovar el Protocol 12,¹⁸³ que va concretar les xifres requerides per calcular el dèficit excessiu que els estats membres havien d'evitar, segons l'art. 126 TUE, indicant que no podia haver-hi un dèficit pressupostari per més del 3% del PIB i un deute públic que superés el 60% del PIB. Com es veurà, aquestes xifres límit han quedat incorporades en la normativa espanyola sobre estabilitat pressupostària i segueixen sent avui l'eix de la normativa europea en matèria de deute públic.

ii) Abans que es donés la reforma constitucional de 2011 a Espanya, el Pacte per l'euro plus signat el març de 2011¹⁸⁴ va establir l'obligació que els estats membres comptessin amb un instrument jurídic que tingués caràcter “vinculant i durador suficientment sòlid (per exemple, constitucional o de llei marc)” que els comprometés a l'execució de les mesures contra l'endeutament establertes en el PEC, encara que els deixava llibertat perquè decidixin la forma de ser redactat.

iii) Una altra fita important va ser el denominat *Six pack*, que va entrar en vigor el desembre de 2011 amb posterioritat a la reforma constitucional a Espanya. Amb aquest paquet normatiu es tractava de fixar un criteri més estricte de disciplina fiscal, així com sancions més serioses i immediates per als països que es trobessin en un dèficit excessiu. Des de la perspectiva preventiva, la Comissió guiaria els països a la planificació econòmica i des de la perspectiva correctiva, s'inclouïen sancions per als països que no seguïssin aquestes recomanacions.¹⁸⁵

iv) Un aspecte que va tenir rellevància en la política econòmica, tot i que no es tractava pròpiament d'un tractat de la Unió, és el Tractat d'estabilitat, coordinació i governança de 2 de març de 2012. Aquest tractat va ser celebrat per alguns estats membres, en el qual se citen expressament mesures de la política econòmica europea. En particular, indica que la situació de les administracions públiques de cada part contractant ha de ser d'equilibri o superàvit, la qual cosa s'aconsegueix si el saldo estructural anual –que correspon al saldo sense el component cíclic de l'economia– aconseguix l'objectiu nacional específic a termini mitjà, que es troba de-

183. Publicat al Diari oficial 115, de 9 de maig de 2008.

184. També denominat Pacte per l'euro, va ser aprovat pels Caps d'Estat o de Govern de la zona de l'euro han aprovat el present Pacte, al que s'han sumat Bulgària, Dinamarca, Letònia, Lituània, Polònia i Romania. Oficialment s'ha denominat Pacte per l'Euro Plus, reforç de la coordinació de la política econòmica en favor de la competitivitat i la convergència i va ser signat el 25 de març de 2011.

185. Dirk Leuffen, Berthold Rittberger, i Frank Schimmelfennig, *Differentiated integration: explaining variation in the European Union* (Londres: Palgrave Macmillan, 2013), 151.

finit en el PEC i admet un límit inferior de dèficit estructural del 0,5% del PIB (art. 3.1 literals a i b).

v) A més d'això, el denominat *Two pack*, format pels Reglaments 472 i 473 de 2013, va implementar mesures de coordinació i supervisió de la política econòmica. Per finalitzar el 2014 i 2015 es van fer revisions del PEC en les quals es van explicar les conseqüències per a la consolidació pressupostària de la Unió Europea i reforçament del vincle de les reformes estructurals.

En conclusió, les normes europees que regulen l'endeutament públic i el dèficit pressupostari en el marc de la política econòmica es poden veure des de dues perspectives, d'una banda, respecte del tipus d'instrument jurídic per mitjà del qual s'havia de regular la política econòmica en els estats membres i, per l'altra, sobre el contingut d'aquesta política econòmica.

Davant de la primera, és a dir, des de la perspectiva de la forma com s'havia d'incorporar la normativa europea, el Tractat d'estabilitat, coordinació i governança i el Pacte per l'euro plus indicaven que els estats membres havien de comptar amb instruments jurídics duradors, que incorporessin la política econòmica europea que es duia a terme a partir del PEC. S'ha de recordar que el Tractat, posterior a la reforma constitucional de 2011, parlava de la incorporació d'aquesta política a la Constitució i el Pacte donava l'opció d'escollir entre Constitució i llei marc.

Davant de la segona, és a dir, pel que fa al contingut de la política econòmica, al TFUE i al Tractat esmentat en el paràgraf anterior, es va indicar l'obligació dels estats membres de comptar amb un pressupost equilibrat entre ingressos i despeses, que fos sostenible, el qual es manifestava en un topall màxim d'un 3% de dèficit públic i un 60% de deute públic respecte del PIB. El Tractat flexibilitzava aquest topall quan s'aconseguís l'objectiu nacional específic a termini mitjà definit al PEC amb un límit inferior estructural del 0,5% del PIB.¹⁸⁶ No oblidem que junt amb aquests dos tipus de mesures hi havia mecanismes preventius i correctius establerts pel mètode obert de coordinació per al seu compliment.

186. Per a una exposició detallada cfr. Francisco Javier Garcia Roca i Miguel Angel Martínez Lago, "Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento", a Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez, i Diego Valadés (ed.), *Estado Constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios En homenaje a Jorge Carpizo* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015), 746-749.

4.1.3. Perspectiva comparada amb Alemanya i Itàlia

Aquestes regulacions europees van tenir les seves repercussions en els estats membres de manera desigual en el temps i de manera diferent en el seu contingut. Per fer una anàlisi comparativa d'aquestes repercussions, acudim als casos d'Alemanya i Itàlia, ja que la reforma duta a terme al primer va servir d'inspiració per al cas espanyol¹⁸⁷ i el segon representa un sistema jurídic proper a l'espanyol.

L'objectiu és mostrar com en aquests dos països no es va incloure una mesura que exigís als ens locals aconseguir un equilibri pressupostari i, tot així, s'ha fet una adequada transposició de la política de deute i dèficit de la Unió Europea.

4.1.3.1. Alemanya

La reforma de 2009 es va donar a partir dels debats produïts durant dos anys a l'interior de la denominada Comissió sobre federalisme II. Aquests debats es van fer amb la intenció de tornar a reavaluar la relació financera entre la Federació i els *Länder* (dins dels quals s'inclouen els governs locals) i la responsabilitat de cadascun en matèria pressupostària.

Aquesta reforma va assenyalar que “les obligacions de la República Federal d'Alemanya, derivades d'actes jurídics de la Comunitat Europea basades en l'article 104 del Tractat de la Comunitat Europea relatiu a l'observació de la disciplina pressupostària, s'han de complir conjuntament per la Federació i els *Länder*” i per a això “els pressupostos per a la Federació i dels *Länder* han de ser equilibrats, en principi, sense ingressos provinents de crèdits” (art. 109. 5 i 109.3 respectivament de la Llei fonamental de Bonn).

En altres paraules, segons la Constitució, els pressupostos de la Federació i dels *Länder* s'havien de fer sense acudir a l'endeutament com a forma de finançar la despesa, amb la intenció d'aconseguir a mitjà termini un pressupost equilibrat, d'acord amb allò establert al PEC. Només en casos excepcionals s'admetria acudir a l'endeutament o al dèficit estructural,

187. Marc Carrillo, “Constitución y control de las finanzas públicas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 101 (2014), 16.

com, per exemple, una recessió econòmica, amb el compromís que, superada aquesta, s'havien d'amortitzar els crèdits tal com estableix l'art. 115.¹⁸⁸

No es va fer una referència expressa als ens locals en la reforma alemanya, però això es pot entendre perquè el pressupost dels ens locals s'entén inclòs en el dels *Länder*. Per aquesta raó entenem que les mateixes regles aplicades a aquests últims s'aplicarien també als ens locals, és a dir, la regla de l'equilibri pressupostari amb excepcions de casos excepcionals.¹⁸⁹

4.1.3.2. Itàlia

Seguint d'aprop el que el Tractat d'estabilitat, coordinació i governança deia en l'art. 3.2.,¹⁹⁰ el 20 d'abril de 2012 a Itàlia es va aprovar una reforma de l'art. 81 de la Constitució amb la intenció d'aconseguir l'equilibri pressupostari. Aquesta norma indica el següent:

L'Estat garanteix l'equilibri entre ingressos i despeses del pressupost, tenint en compte les fases adverses i les fases favorables del cycle econòmic.

El recurs de l'endeutament solament es permet amb la finalitat de tenir en compte els efectes del cycle econòmic i, amb l'aprovació de les cambres adoptada per la majoria absoluta dels seus membres en esdeveniments excepcionals (...).

188. Art. 115 de la Constitució Alemanya: "En el cas de desastres naturals o emergències excepcionals que estan fora del control de l'Estat i que afecten a les finances públiques de manera significativa, aquests límits de crèdit poden excedir-se a causa d'una decisió de la majoria dels membres del Bundestag". Sobre aquest tema, cfr. Bassols Coma, "Reforma del artículo 135 CE", 27; Antonio Arroyo Gil, "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones federación y los länder en la República Federal de Alemania", a *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, n. 10 (2010): 40-56; Maria Mercè Darnaculleta, "Conseqüències institucionals de la limitació del deute públic a les comunitats autònomes i als länder. Una anàlisi comparada dels mecanismes de control de l'estabilitat pressupostària a Espanya i Alemanya", *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, n. 20 (2014), 181; i Bend Hayo i Florian Neumeier, "The debt brake in the eyes of the German Population", *Macie Paper Series*, n. 3 (Marburg: Marburg Centre for Institutional Economics, 2014), 3.

189. María Luisa Esteve Pardo, "El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los gobiernos locales", *Anuario del gobierno local* (2012), 164.

190. L'article 3.2. assenyalava el següent: "Les normes establertes a l'apartat 1 s'incorporaran al dret nacional de les parts contractants com a molt tard un any després de la data d'entrada en vigor del present Tractat mitjançant disposicions que tinguin força vinculant i siguin de caràcter permanent, preferentment de rang constitucional, o el respecte i compliment de les quals estiguin d'una altra manera plenament garantits al llarg dels procediments pressupostaris nacionals".

El contingut de la llei de pressupost, les normes bàsiques i els criteris destinats a garantir un equilibri entre els ingressos i despeses del pressupost i la sostenibilitat del deute total de les administracions públiques són establerts per una llei aprovada per la majoria absoluta dels membres de cada cambra, d'acord amb els principis definits per la llei constitucional.

Com s'observa la norma exigeix que s'ha d'arribar a un equilibri entre ingressos i despeses al pressupost, però l'endeutament és admès prenent en consideració els efectes del cycle econòmic en esdeveniments excepcionals. No es fa cap discriminació respecte l'Estat, les regions o els ens locals.

Al seu torn, aquesta norma constitucional va ser posteriorment desenvolupada, fixant-se uns criteris específics a la Llei 243 de 2012. Segons aquesta Llei, s'arribaria a aquest equilibri pressupostari quan es complís alguna de les següents condicions una vegada revisat el saldo en el cycle econòmic (saldo estructural): quan aquest es trobi dins de l'objectiu de mitjà termini o s'asseguri que es troba en la ruta per aconseguir aquest objectiu de mitjà termini.¹⁹¹

La referència en matèria de dèficit estructural als ens locals no és diferent de la que es fa a les regions. L'art. 6 de la Llei assenjala que s'admet que hi hagi un saldo, sempre que es donin casos excepcionals com la recessió econòmica o greus desastres naturals que tinguin impacte en l'economia del país. Al seu torn, l'article 10 de la Llei admet la possibilitat d'acudir a l'endeutament per finançar despeses d'inversió en els casos establerts en la mateixa Llei que corresponen, per exemple, a comptar amb un pla d'amortització inferior o igual a la vida útil de la inversió.

4.1.3.3. Valoració de l'anàlisi comparada

En termes generals, aquestes reformes constitucionals es poden considerar molt similars, entenent que pretenien aconseguir l'equilibri en les finances públiques. Ara bé, en el detall dels instruments que cada país utilitza per aconseguir aquest objectiu sí que hi ha diferències, doncs cada estat membre té la llibertat de configurar la forma com s'hi arriba i les obligacions que s'imposen als seus ens locals.

191. Francesco Bilancia, "Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 20 (2014), 63-67.

En aquesta mesura, es pot notar que en els ordenaments alemany i italià quan es fa referència als ens locals se'ls tracta de la mateixa forma que els nivells supralocals (tant si es diu regió o *Länder*), per la qual cosa se'ls permet en casos excepcionals acudir al deute públic i se'ls admet, també en casos excepcionals, tenir dèficit. En aquest sentit, el principi d'estabilitat pressupostària no significa per als ens locals un tractament diferent.

El fet que almenys dos països de la Unió Europea hagin aconseguit fer una transposició normativa que no inclogui la referència a l'equilibri pressupostari dels ens locals deixa entreveure que a Espanya tampoc és indispensable aquesta mesura per complir els objectius per controlar el deute i el dèficit.

4.2. La introducció dels principis d'estabilitat pressupostària al dret espanyol i la seva comparació amb la normativa europea

4.2.1. La reforma constitucional de 2011

Les mesures de control del deute públic i el dèficit a la Unió Europea que hem esmentat van tenir diverses repercussions en la legislació espanyola, com ara la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària a la Llei general d'estabilitat pressupostària. En tot cas, la repercussió més important es va donar sens dubte amb la reforma constitucional de l'art. 135 que es va aprovar l'any 2011.

No obstant això, com hem advertit en als apartats anteriors, la reforma constitucional de 2011 no és conseqüència jurídica directa d'alguna mesura recent adoptada per la Unió Europea, ja que es mantien els objectius de deute i dèficit que es van fixar al Tractat de Maastricht de 1992. La novetat es troba en el rigor amb què la Unió Europea va exigir el compliment dels objectius fixats des de l'esmentat Tractat.

Així mateix, hem d'assenyalar que, en l'època de l'aprovació de la reforma constitucional no hi havia una norma europea que exigís la incorporació del principi d'estabilitat pressupostària a la Constitució. Només el Pacte per l'euro plus feia referència a la necessitat de tenir una normativa "estable i duradora" en matèria de control del deute i del dèficit, que ben podia complir-se amb una llei marc. En el Tractat d'estabilitat, coordinació i governança i en el *Six pack* sí que hi havia referències a la incorporació a

la Constitució d'aquest principi, però en el moment de la reforma encara no s'havien aprovat.¹⁹²

Aleshores, sembla que la reforma constitucional de 2011 va tenir el seu origen en aspectes econòmics i polítics, lligats, per descomptat, als compromisos jurídics de la Unió Europea davant del control del deute i el dèficit. La justificació va ser l'explosió de la prima de risc l'agost de 2011 i la necessitat d'assegurar la solvència d'Espanya per a inversors exteriors. És a dir, la reforma tenia sentit perquè calmava els mercats. També es va dir que era aconsellable aquesta reforma, ja que hi havia aspectes de fons de l'economia que ho suggerien, com ara el nivell d'endeutament públic, els problemes econòmics estructurals com la baixa productivitat o l'atur estructural i l'alt grau de descentralització de la despesa sense mecanismes de coordinació adequats.¹⁹³

La reforma constitucional ha estat criticada i s'ha dit que no va tenir el debat suficient; es va considerar una reforma *express*. Es va prendre com a model la reforma que es va produir l'any 2009 en la Constitució alemanya, a la qual es va arribar després de 2 anys de debat,¹⁹⁴ no obstant això, com hem vist, té diferències de fons. A Espanya, la proposició de reforma va ser presa en consideració el 30 d'agost de 2011 i el 27 de setembre del mateix any es va promulgar.¹⁹⁵

Assenyalem breument la reforma de l'art. 135 de la CE:¹⁹⁶

192. Ruíz Almendral, "La nueva ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad", 104.

193. *Ibid.* 103 i 104.

194. Arroyo Gil, "Reforma constitucional de 2009 de las relaciones federación y los länder", 40-46.

195. Una anàlisi detallada sobre la tramitació de la reforma es troba a Bassols Coma, "Reforma del artículo 135 CE", 31-38.

196. El nou art. 135 CE assenjala: "1. Totes les administracions públiques han d'adequar les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària. 2. L'Estat i les comunitats autònomes no poden incórrer en un dèficit estructural que superi els marges establerts, si escau, per la Unió Europea per als seus estats membres. Una llei orgànica ha de fixar el dèficit estructural màxim permès a l'Estat i a les comunitats autònomes, en relació amb el seu producte interior brut. Les entitats locals han de presentar equilibri pressupostari. 3. L'Estat i les comunitats autònomes han d'estar autoritzats per llei per emetre deute públic o contreure crèdit. Els crèdits per satisfer els interessos i el capital del deute públic de les administracions s'han d'entendre sempre inclosos en l'estat de despeses dels seus pressupostos i el seu pagament gaudeix de prioritat absoluta. Aquests crèdits no poden ser objecte d'esmena o modificació, mentre s'ajustin a les condicions de la llei d'emissió. El volum de deute públic del conjunt de les administracions públiques en relació amb el producte interior brut de l'Estat no pot superar el valor de referència que estableix el Tractat de funcionament de la Unió Europea. 4. Els límits de dèficit estructural i de volum de deute públic només poden superar-se en cas de catàstrofes naturals, recessió econòmica o situacions d'emergència extraordinària

i) Les administracions públiques han d'adequar-se al principi d'estabilitat pressupostària. Per això les administracions públiques, en totes les seves actuacions, han de tenir en compte aquest principi que després és desenvolupat per la llei.

ii) Introdueix el concepte de dèficit estructural que ha d'adequar-se als paràmetres de la Unió Europea. Amb aquesta mesura no cal que la legislació interna espanyola actualitzi el paràmetre fixat per la Unió Europea en matèria de dèficit estructural i un altre que la llei orgànica fixi.¹⁹⁷ En aquest dèficit estructural poden incórrer l'Estat i les comunitats autònomes, però els ens locals només poden perseguir l'equilibri pressupostari.

iii) Els límits de dèficit estructural i de volum del deute es poden superar en casos excepcionals (catàstrofes naturals, recessió econòmica o situacions d'emergència extraordinària), dels quals l'Estat no tingui el control i que afectin la situació financera. En tot cas, aquestes situacions les ha d'aprovar el Congrés dels Diputats per majoria absoluta.

iv) Particular forma de controlar el deute públic: l'Estat i les comunitats autònomes han d'estar autoritzats per llei per emetre deute públic o contreure crèdit. El crèdit per satisfer interessos o capital de deute públic de les administracions públiques s'entén inclòs en les despeses i gaudeix de prioritat. El volum de deute públic de les administracions públiques en relació amb el PIB de l'Estat no pot superar el valor de referència del TFUE.

v) Reserva de llei orgànica en la matèria mitjançant la qual es desenvolupen els principis que estableix l'art. 135 CE. A més, la Llei ha de contenir la distribució dels límits de dèficit fiscal entre les diferents administracions públiques, la metodologia i procediment per al seu càlcul i la responsabilitat de cadascuna en cas d'incompliment.

que escapin al control de l'Estat i perjudiquin considerablement la situació financera o la sostenibilitat econòmica o social de l'Estat, apreciades per la majoria absoluta dels membres del Congrés dels Diputats. 5. Una llei orgànica desenvoluparà els principis a què es refereix aquest article, així com la participació, en els procediments respectius, dels òrgans de coordinació institucional entre les administracions públiques en matèria de política fiscal i financera. En tot cas, ha de regular: a) La distribució dels límits de dèficit i de deute entre les diferents administracions públiques, els supòsits excepcionals de superació dels mateixos i la forma i termini de correcció de les desviacions que sobre l'un i l'altre poguessin produir-se. b) La metodologia i el procediment per al càlcul del dèficit estructural. c) La responsabilitat de cada administració pública en cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària. 6. Les comunitats autònomes, d'acord amb els seus estatuts i dins dels límits al fet a què es refereix aquest article, han d'adoptar les disposicions que procedeixin per a l'aplicació efectiva del principi d'estabilitat en les seves normes i decisions pressupostàries".

197. Manuel Carrasco Durán, "Estabilidad presupuestaria y comunidades autónomas", *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, n. 18 (2013), 176.

Per a alguns autors,¹⁹⁸ la reforma de l'art. 135 de la Constitució no va portar canvis substancials, ja que tot el que conté es troba en una normativa infraconstitucional o pot ser inclòs a partir d'aquest tipus de normativa, i així va ser avalat pel Tribunal Constitucional mitjançant la STC 134/2011, de 20 de juliol, que va admetre la introducció del principi d'estabilitat pressupostària. Llavors, s'indicava que aquesta reforma “el que fa fonamentalment és elevar a rang constitucional el principi d'estabilitat pressupostària, establert fins ara en la legislació ordinària, alhora que incorpora també a la Constitució els límits de deute i de dèficit establerts per la UE”.¹⁹⁹

No obstant això, en la nostra opinió i com s'analitzarà més endavant, aquesta reforma constitucional, en elevar a rang constitucional el principi d'estabilitat pressupostària, reordena i dona una nova interpretació a principis que es trobaven a nivell constitucional,²⁰⁰ com el de l'autonomia local. Si anteriorment s'aplicava el principi d'estabilitat pressupostària, aquest havia d'interpretar-se d'acord amb i sotmès al principi d'autonomia local que es trobava en un nivell superior des d'una perspectiva de jerarquia normativa.

A més d'aquest canvi tan transcendental, s'han dut a terme altres modificacions que també s'han de tenir en compte: d'una banda la fixació d'una reserva de llei orgànica per a uns determinats aspectes relatius al dèficit i, per l'altra, la inclusió del concepte de dèficit estructural, tal com assenyalava l'Unió Europea.

4.2.2. Definició dels conceptes que va introduir la reforma constitucional i la llei orgànica

La reforma constitucional del 2011 i la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (d'ara en endavant LOEPSF), van introduir en l'ordenament jurídic espanyol nous conceptes que requereixen ser definits, doncs es tracta de conceptes jurídics indeterminats²⁰¹ que han de ser dotats de contingut quan s'utilitzin per elaborar

198. Manuel Guerrero Medina, “La reforma del artículo 135 CE”, *UNED. Teoría y realidad constitucional* 29 (2012), 138.

199. Albertí Rovira, “Impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico”, 69.

200. *Ibid.*, 70, i Carrillo, “Constitución y control de las finanzas públicas”, 26 a 28.

201. Esteve Pardo, “Impacto del principio de estabilidad presupuestaria”, 171.

els pressupostos de les administracions públiques i quan s'adoptin mesures de control o coordinació.

El primer dubte que hem de resoldre és la categoria jurídica a la qual podem incloure els conceptes que definirem: principis o regles. Aquest dubte pren rellevància, ja que la CE i la LOEPSF es refereixen al *principi* d'estabilitat pressupostària. També la LOEPSF indica que la sostenibilitat financera (art. 4) i l'eficiència (art. 7) són principis. Per resoldre aquest dubte passem a continuació a explicar breument la diferència entre principis i regles.

Els principis jurídics han estat definits com a “mandats d'optimització, que es caracteritzen pel fet que poden ser complerts en diferents graus i que la mesura ordenada que ha de complir-se, no només depèn de les possibilitats fàctiques, sinó també de les possibilitats jurídiques”, mentre que les regles són “normes que sempre poden ser complertes o incomplertes. Si una regla té validesa, llavors està ordenat fer exactament el que exigeix, ni més ni menys. D'aquesta manera, les regles contenen determinacions en l'àmbit del que és possible fàcticament i jurídica. Són, per tant, mandats definitius”.²⁰²

Segons el que ha dit la doctrina, l'estabilitat pressupostària no es pot considerar un principi, ja que, com veurem amb posterioritat, no es tracta d'un mandat d'optimització, sinó del compliment d'una determinada regla: que unes determinades administracions públiques es trobin en situació d'equilibri i s'admeti que incorrin en dèficit estructural. Aquestes administracions no poden procurar aconseguir aquest objectiu, sinó que han de complir-lo. El mateix succeeix amb la sostenibilitat financera i l'eficiència. Sobre l'equilibri pressupostari la llei no usa el terme “principi”, sinó “situació” que, per tant, reitera la idea que és una regla.

En aquesta mesura, el primer que hem d'indicar és que s'ha utilitzat de manera impròpia la categoria de principi, perquè en realitat l'estabilitat pressupostària, la sostenibilitat financera, l'eficiència i l'equilibri pressupostari són regles que han de complir les administracions públiques.

4.2.2.1. Estabilitat pressupostària

L'estabilitat pressupostària és el primer concepte i el més important, ja que té rang constitucional (art. 135.1 CE) i s'exigeix a totes les administracions públiques. No obstant això, la CE no la defineix i ho deixa per a la LO-

202. Robert Alexy, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003), 95-96.

EPSF, que ho fa de manera diferenciada en funció de les administracions públiques a les quals se'ls aplica. En aquesta definició diferenciada hi ha una regla general i una excepció, vegem-les.

Regla general: respecte de l'administració central, les comunitats autònomes i les administracions de la Seguretat Social, l'estabilitat pressupostària consisteix en la situació d'equilibri o superàvit estructural. Dins d'aquest grup d'administracions públiques, només s'admet incórrer en dèficit estructural a l'Estat i a les comunitats autònomes en els casos excepcionals fixats a la Constitució i desenvolupats per la Llei, com ara "catàstrofes naturals, recessió econòmica greu o situacions d'emergència extraordinària" (arts. 3.2 i 11.3 LOEPSF). Cal notar que dins de les administracions públiques que poden incórrer en dèficit estructural no hi ha els ens locals; això serà explicat en la definició d'equilibri pressupostari.

Segons l'art. 11.2 de la LOEPSF, el dèficit estructural consisteix en què "ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior". El dèficit estructural correspon a l'avaluació del dèficit en el cicle econòmic. S'utilitza el concepte *dèficit estructural*, en contraposició amb el dèficit registrat per any (dèficit anual).

Excepció: davant de les entitats públiques empresarials, les societats mercantils i altres ens de dret públic dependents de les administracions públiques que no es trobin incloses en l'administració central, les comunitats autònomes, les corporacions locals o les administracions de la Seguretat Social, l'estabilitat pressupostària consisteix en la posició d'equilibri financer (art. 3.3 LOEPSF), és a dir, no els és permès incórrer en dèficit.

En altres paraules, l'estabilitat pressupostària exigeix de les administracions públiques que els seus pressupostos no puguin tenir més despeses que ingressos, llevat de l'administració central i les comunitats autònomes que poden incórrer en dèficit registrat per cada cicle econòmic en els casos excepcionals esmentats.²⁰³

203. María Dolores Arias Abellán, "Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n. 18 (2013), 133.

Ara bé, en principi es podria pensar que l'estabilitat pressupostària suposa una retallada en la despesa pública, però això no és així, ja que l'estabilitat suposa un equilibri al pressupost: igualtat entre despeses i ingressos, que podria aconseguir-se també si es mantenen les despeses i s'augmenta l'ingrés, com pot donar-se si s'augmenten els tributs, per exemple.²⁰⁴

4.2.2.2. Sostenibilitat financera

La *sostenibilitat financera* consisteix en la capacitat de les administracions públiques de finançar compromisos de despesa presents i futurs dins dels límits de dèficit, deute públic i morositat de deute comercial establert en la LOEPSF, la normativa de morositat i la normativa europea. És a dir, les administracions públiques han de mantenir l'estabilitat pressupostària definida anteriorment i evitar un augment de la despesa pública a partir de l'augment d'ingressos crediticis, limitats a uns determinats casos establerts per la Llei, per la qual cosa aquests serien una "font de finançament excepcional".²⁰⁵

Ara bé, l'art. 11.3 de la LOEPSF estableix mandats i prohibicions per a les administracions públiques per complir amb l'establert en la sostenibilitat financera. Entre aquests trobem la fixació d'un topall de volum de deute d'acord amb el tipus d'administració de què es tracti (estatal, autonòmica o local), la possibilitat de superar el límit del deute en casos excepcionals i la prohibició d'acudir a operacions de crèdit quan se superi el límit del deute.²⁰⁶

La creació de la sostenibilitat financera és de caràcter legal. L'art. 135 CE no s'hi refereix, la qual cosa ens porta a pensar que no té el mateix valor normatiu que el de l'estabilitat pressupostària, que sí que es troba expressament consagrat en l'art. 135.1 CE. Aquesta apreciació s'ha de tenir present per a dos aspectes: d'una banda, perquè la interpretació de la sostenibilitat financera no serà la d'una norma constitucional, sinó d'origen legal i, d'altra banda, la possibilitat de reforma de la sostenibilitat finan-

204. Violeta Ruiz Almendral, *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España* (Madrid: La Ley, 2008), 153; i Esteve Pardo, "Impacto del principio de estabilidad presupuestaria", 160.

205. Arias Abellán, "Estabilidad presupuestaria y deuda pública", 143 i 144.

206. Aquesta prohibició ha estat criticada, ja que no té suport constitucional, limita a les administracions públiques la titularitat de fer ús de l'operació de crèdit que té com a conseqüència de l'autonomia financera, més enllà dels controls que pugui exercir l'administració central en determinats casos. Referent a això cfr. *ibid.*, 145.

cera serà menys complexa, doncs no requereix el tràmit d'una reforma constitucional.

No obstant això, hem d'assenyalar que hi ha autors que afirmen que els elements que donen lloc a la inclusió de la sostenibilitat financera en l'art. 4 de la LOEPSF es troben en l'art. 135.3 CE.²⁰⁷ Si revisem aquest apartat notarem que es tracta de regles específiques de control del crèdit públic de les quals no podem assenyalar les mateixes conclusions que hem indicat en el paràgraf anterior.

Finalment, hem d'indicar que no hi ha una definició de la sostenibilitat financera classificada en funció de les administracions públiques, tal com succeeix amb l'estabilitat pressupostària. Pel que fa a les regles de la LOEPSF són aplicables a totes les administracions públiques.

4.2.2.3. Eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics

La definició de l'*eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics* es troba a l'art. 7 de la LO 27/2012. Mitjançant aquest principi el legislador pretén conscienciar sobre els ingressos i despeses de les administracions públiques que es troben en l'àmbit d'aplicació de la llei des de tres perspectives: la política de despesa pública, la gestió dels recursos públics i les actuacions concretes de les administracions públiques.

En la política de despesa pública, s'exigeix que en la planificació plurianual i de programació i elaboració de pressupostos s'ha d'atendre la situació econòmica, els objectius de la política econòmica i els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

En matèria de gestió de recursos públics, indica que aquesta està orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat, per la qual cosa s'aplicaran polítiques de racionalització de la despesa i millora de la gestió pública.

Davant de les actuacions concretes de l'administració pública, indica que aquelles que afectin despeses o ingressos públics presents o futurs "han de valorar les seves repercussions i efectes, i supeditar-se de forma estricta al compliment de les exigències dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera". La Llei exemplifica aquestes actuacions en la celebració de contractes, disposicions legals i reglamentàries o aprovació d'actes administratius.

207. *Ibíd.* 132.

Al final, el principi d'eficiència exigeix a les administracions públiques que en els casos en què es planifiqui i s'executi la despesa pública es tinguin en compte els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, però no només això sinó, que es procuri la millor inversió possible d'acord amb la situació econòmica. Això introdueix en la gestió pública conceptes indeterminats que l'operador jurídic haurà de prendre en consideració: no només tenir en compte el contingut dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, sinó aspectes variables i indeterminats com la millora de la gestió pública o la situació econòmica (que, d'altra banda, no indica si es refereix al país o a un territori específic dins d'aquest).

4.2.2.4. Equilibri pressupostari

L'equilibri pressupostari és rellevant, ja que mentre que els arts. 135 CE i l'art. 11 de la LOEPSF indiquen que l'estabilitat pressupostària s'aplica en principi a totes les administracions públiques, les corporacions locals han d'atendre aquest altre principi, el de l'equilibri pressupostari.

Cap dels dos cossos normatius (Constitució o LOEPSF) el defineixen, per la qual cosa s'ha d'acudir a la noció clàssica d'aquest concepte pressupostari: hi ha equilibri quan les despeses són iguals als ingressos i no es requereix acudir a l'endeutament.²⁰⁸ Aquesta idea s'entén més si es recorda que l'estabilitat pressupostària permet un determinat tipus de dèficit (l'estructural), que en el cas dels ens locals no es pot donar.

S'ha d'apuntar un aspecte que mostra el major rigor que es va tenir amb els ens locals en la reforma: als ens locals se'ls exigeix que es trobin en equilibri pressupostari i no incorrin en dèficit, a diferència de la comunitat autònoma i l'Estat.

Es poden argumentar algunes raons a favor d'aquesta disposició. En primer lloc, es podria pensar que el fet que una llei estableixi el marge de despesa del pressupost que han de respectar els ens locals no afectaria el contingut de les seves decisions (no afectaria la seva autonomia), ja que no intervé en el contingut de la decisió sinó en el seu finançament.²⁰⁹ En segon lloc, s'ha dit que aquesta distinció de regles adoptades en el dret intern en relació amb els ens locals té la seva justificació precisament en

208. Esteve Pardo: "Impacto del principio de estabilidad presupuestaria", 166.

209. Aquest argument has estat avalat per la STC 134/2011.

què les autonomies atorgades a cadascuna d'aquestes són diferents i, en conseqüència, l'autonomia tributària dels ens locals és menor que la de les comunitats autònomes. En teoria aquesta dificultat dels ens locals de gestionar els seus propis ingressos faria que incorreguessin en major deute públic per solucionar el dèficit.²¹⁰

No obstant això, hem d'exposar les raons per les quals aquesta mesura afecta l'autonomia local. Prenent en compte que els ens locals no poden crear els seus propis impostos, se'ls fa molt complex augmentar els ingressos per finançar les despeses que tenen, a diferència de l'Estat i les comunitats autònomes que sí que ho poden fer. Això últim s'ha de ressaltar, doncs havíem esmentat en la definició del principi d'estabilitat pressupostària que l'equilibri entre despeses i ingressos en si no implica una retallada de despeses, ja que si es poden augmentar els ingressos, també podrien augmentar les despeses.²¹¹ Per la seva banda, els ens locals veurien limitada seriosament aquesta possibilitat si no poden crear ingressos.

Al seu torn, les decisions pròpies que pretenen adoptar els ens locals dependran del pressupost assignat i definit per altres administracions públiques de nivells territorials superiors. En conseqüència, el pretès rigor pressupostari que s'espera dels ens locals es traduirà en una submissió al poc finançament amb què compta i una major dependència financera de les comunitats autònomes i l'Estat.

La possibilitat de recórrer al dèficit o endeutament en determinats moments era una garantia que els ens locals podien complir de manera adequada amb les seves competències fixades per llei. Aleshores, el recurs del dèficit o endeutament en situacions excepcionals resulta justificat. La inclusió del principi d'equilibri pressupostari a la Constitució afecta la condició en què es troba l'autonomia local.

El tracte discriminat entre ens locals i administracions centrals i autonòmiques es troba consagrat en la CE, però no té origen en la normativa europea. Ni tan sols la reforma alemanya de 2009 va consagrar aquesta discriminació, ja que quan s'hi va fer referència es va tractar per igual la Federació i els *Länder* i els pressupostos dels ens locals fan part d'aquests

210. Álvaro Rodríguez Bereijo, "La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado", *Crónica presupuestaria*, n. 1 (Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013), 27.

211. La doctrina explica que l'estabilitat pressupostari fixa un sòl en la relació de despeses de l'Estat: que corresponguin amb els ingressos, però no estableix un sostre, de manera que qualsevol administració pot adoptar totes les decisions que impliquin despesa sempre que compti amb l'ingrés per a això. Medina Guerrero, *Reforma del artículo 135 CE*, 148-149.

últims. Per la seva banda, la reforma italiana de 2012 tampoc va fer aquesta discriminació sobre els governs locals.

Finalment, hem d'assenyalar que la introducció de l'equilibri pressupostari davant dels ens locals és una novetat de la reforma constitucional de 2011 i la legislació de 2012, perquè la que ja havia regulat aspectes d'estabilitat pressupostària amb anterioritat no feia referència a aquesta mesura.

En efecte, la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària, com havíem esmentat i que actualment està derogada, va ser una de les primeres que va introduir el concepte d'estabilitat pressupostària. Els arts. 3.2. i 19 d'aquesta Llei permetien la possibilitat que els ens locals incorreguessin en dèficit, mesura diferent de la que finalment es troba avui a la CE i a la LOEPSF.

4.2.3. Observacions sobre la reforma i la seva relació amb la normativa europea

Hi ha dos aspectes que volem ressaltar sobre la relació entre la reforma constitucional de 2011 i la política econòmica en matèria de control del deute públic. D'una banda, no tota la normativa aprovada en dret intern espanyol és fruit de la política econòmica europea i, d'altra banda, no totes les lleis que s'adopten a Espanya són fruit de la introducció dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

4.2.3.1. La política econòmica europea i la reforma constitucional de 2011

Una primera observació que s'ha de tenir en compte és que la reforma constitucional de 2011 i el seu posterior desenvolupament no ve derivada íntegrament de la política econòmica europea. Això té sentit ja que els estats membres tenen la llibertat d'adoptar la regulació necessària per assolir els objectius europeus plantejats.

Si bé en la reforma constitucional l'art. 135.2 estableix que l'objectiu del dèficit estructural és l'assenyat per la Unió Europea, incorporant així de manera directa la normativa europea sobre la matèria, una altra bona part de les decisions de les mesures adoptades en l'ordenament jurídic espanyol han estat pròpies i no deriven directament de la seva normativa.

Per exemple, en l'art. 131.1 de la LOEPSF es va consagrar que el volum del deute públic de les administracions públiques tenia un límit del 60%

del PIB que originalment es trobava en el Protocol 12 (que citem a l'inici d'aquest estudi). Aquest límit es va repartir en el 44% per a l'administració central, el 13% per al conjunt de les comunitats autònomes i el 3% per a les corporacions locals, però aquesta distribució no és exigida específicament per la normativa europea, sinó que forma part de la capacitat que té cada estat membre de dirigir la seva política econòmica.²¹²

Aquesta distribució no està justificada en l'exposició de motius de la llei i podria pensar-se que s'ha fet així per raó de la despesa de cadascuna d'aquestes administracions.

De vegades aquesta llibertat pot ser utilitzada per part de l'estat per adoptar mesures restrictives sobre les altres administracions públiques utilitzant com a justificació la normativa europea. Ja hem esmentat un exemple clar que demostra aquesta observació. L'exigència de l'equilibri pressupostari per als ens locals no esdevé de la normativa europea, de fet Alemanya i Itàlia van satisfer els objectius plantejats amb la política econòmica europea sense incloure l'exigència de l'equilibri financer per als ens locals, per la qual cosa es nota que és una regulació pròpia de l'Estat espanyol que podria ser modificada en cas que es volgués.

4.2.3.2. Dret intern espanyol

Un segon aspecte que s'ha de ressaltar és que bona part de la normativa interna amb fonament en l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera no és pròpiament un desenvolupament d'allò establert en l'art. 135 de la CE.

En aquest cas, podem citar, algunes disposicions de la Llei orgànica 2/1012 i la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. D'una banda, la primera té l'origen en la reserva de llei orgànica de l'art. 135.5 CE, però el seu contingut no només desenvolupa el que indica la reserva de llei. D'altra banda, la LRSAL indica en l'exposició de motius que aquesta s'aprova per a l'adaptació "d'alguns aspectes de l'organització i funcionament de l'Administració local així com per millorar-ne el control economicofinancer" fruit de la reforma constitucional i la LO 2/2012, però no sempre desenvolupa aquestes normes.

En l'art. 135.5 CE hi ha una reserva de llei orgànica sobre la distribució dels límits de dèficit i deute i la forma i termini de correcció de les desvia-

212. Carrasco Durán, "Estabilidad presupuestaria y comunidades autónomas", 185.

cions d'aquests límits, la metodologia i el procediment per al càlcul de dèficit estructural i la responsabilitat de cada Administració pública en l'incompliment dels objectius d'estabilitat. Al seu torn, la jurisprudència ja ha indicat que el desenvolupament d'aquest principi d'estabilitat pressupostària s'ha de fer per llei orgànica.²¹³ No obstant això, la LOEPSF, com veurem al següent apartat, no solament s'encarrega de desenvolupar l'art. 135.5 CE, sinó que inclou algunes mesures que fins i tot generen dubte sobre el seu caràcter de desenvolupament, per exemple la possibilitat que l'Estat disposi de mesures de control i coordinació per al compliment dels objectius fixats.

Així doncs, bona part de la normativa que es justifica com a conseqüència de la introducció del principi d'estabilitat pressupostària no sempre és desenvolupament d'aquest, motiu pel qual podria ser objecte de canvis.

213. STC 199/2011 FJ 7 i STC 188/2011 FJ 3.

5

La redefinició de l'autonomia local en vista del principi d'estabilitat pressupostària

5.1. Crisi econòmica, estabilitat pressupostària i governs locals

El context que hem descrit en el capítol anterior posa de manifest la preponderància que han adquirit els principis relatius a la racionalització de la despesa pública i la millora de l'eficiència econòmica en la superació de la darrera i encara vigent crisi economicofinancera. En efecte, gaudeix d'ampli consens la idea que la intervenció pública per fer front a aquest context negatiu s'ha basat de manera pràcticament exclusiva en la prioritització dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i, particularment, en una concepció restrictiva dels mateixos que els identifica amb la necessària reducció de la despesa pública. Aquesta és una situació que, si bé té a Espanya una especial intensitat i un perfil propi, és compartida per bona part dels estats del nostre entorn i, en particular, del centre i sud d'Europa.

Aquest plantejament ha afectat en general el conjunt de nivells territorials de l'Estat autònom, però, com també ha constatat la doctrina, aquestes mesures han tingut una incidència molt directa en les comunitats autònomes i en els governs locals en particular. Incidència que ha estat, generalment, en un sentit reductor o limitatiu de la respectiva autonomia de les entitats subestatal i que, per tant, s'ha traduït en una clara tendència de recentralització en la distribució del poder públic.²¹⁴

En general, doncs, les autonomies territorials no han estat preses en consideració com a entitats que hauran de desenvolupar activament els

214. Sobre l'impacte de les mesures "anticrisi" en l'organització territorial espanyola, es pot veure, en el període anterior a 2010, Carles Viver Pi-Sunyer, "L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n. 13 (2011), 146 i s.; sobre l'evolució posterior, entre d'altres, Albertí Rovira, "Impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico", 63-89.

mandats d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera a través de les seves pròpies decisions autònomes, sinó que més aviat han estat considerades com a destinatàries passives de les mesures ja dissenyades o definides pel nivell central. Tendència que novament és extensible, des d'una aproximació general, als ordenaments europeus de referència.²¹⁵

Particularment problemàtica ha esdevingut en aquest context la posició del nivell local de govern, en tant que ha estat precisament aquell sobre el qual s'han assajat amb més intensitat les mesures contra la crisi econòmica, basades en els plantejaments de la racionalització i la simplificació d'estructures, competències i procediments; cosa que, com també s'ha destacat, ha incrementat el debilitament d'una posició ja històricament poc consolidada en el conjunt de l'Estat autonòmic.²¹⁶

En el capítol anterior ja han quedat exposades les línies substantives de les principals reformes normatives d'abast general que han servit per incorporar els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en l'ordenament espanyol (article 135 de la Constitució Espanyola i nova Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera). En la darrera part d'aquesta obra, ens centrarem principalment en la concreció que aquests principis han tingut específicament per als governs locals i per a la seva autonomia. Per a fer-ho, ens proposem analitzar la que pot considerar-se la norma paradigmàtica en la finalitat de garantir aquests nous principis constitucionals sobre el nivell local de govern a l'Estat autonòmic: la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

L'anàlisi del contingut i l'abast de les mesures adoptades per l'anomenada "reforma local", ens ha de permetre, atesa la seva finalitat (expressament

215. Gianluca Gardini, "Le autonomie ai tempi della crisi", *Istituzioni dei federalismo*, n. 3 (2011), 459 i s. Per al cas específic dels governs locals, Marcos Almeida Cerredà, Claudia Tubertini i Pedro Costa Gonçalves (dir.), *Medidas para la racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa* (Thomson Reuters, 2015). Luís Cosculluela Montaner i Luís Medina Alcoz, *Crisis económica y reforma del régimen local* (Thomson-Civitas, 2012).

216. Sobre l'evolució i l'impacte de la crisi en els governs locals a Espanya, es poden consultar les valoracions generals fetes pels professors Font Llovet i Galán Galán en els números anuals de l'*Anuario del Gobierno Local*, editat per l'Institut de Dret Públic i la Fundació Democràcia y Gobierno Local, (en particular les aparegudes des dels anys 2008 fins avui). També, els treballs de Velasco Caballero a *Anuario de Derecho Municipal* (IDLUAM-Marcial Pons). Addicionalment, per exemple, Antonio Embid Irujo, "Crisis económica y reforma local", *Anuario aragonés del gobierno local*, n. 3, (2011): 443-469; Mayte Salvador Crespo, "El impacto de la crisis económica en la reforma del Gobierno local en España", *Revista general de derecho público comparado*, n. 15, (2014).

vinculada als principis de l'article 135 CE), valorar, almenys provisionalment, quin ha estat l'impacte d'aquest principi en relació amb l'autonomia local o, dit en altres paraules, quina és l'articulació que, a dia d'avui, es produeix entre aquests principis en el nou context normatiu descrit. En particular, el control de constitucionalitat al qual ha estat sotmès recentment aquesta norma (a través de recents sentències del Tribunal Constitucional) aporta una font d'anàlisi molt rellevant per complir amb aquesta tasca.

5.2. La Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local: un canvi de model en la concepció de l'autonomia local?

L'aprovació i entrada en vigor de la ja mencionada Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, introdueix importants canvis tant en la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, com en el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat mitjançant el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març.

No es tracta aquí d'analitzar amb profunditat el contingut i abast d'aquests canvis,²¹⁷ sinó fonamentalment de situar els orígens i algunes claus interpretatives que permetin contextualitzar-ne la justificació i abast de les seves mesures principals, als efectes de poder-ne valorar l'impacte sobre l'autonomia local.

Tot i que el resultat final ha estat molt menys limitador que els esborranys inicials dels primers avantprojectes governamentals, el cert és que la LRSAL suposa un canvi de model en la concepció de l'autonomia local.²¹⁸ Enfront d'etapes anteriors en què la funció del legislador estatal era la definició de l'autonomia constitucionalment garantida tot buscant-ne el seu reforçament, aquesta darrera reforma local en pretén la limitació, sota

217. Amb caràcter general, J. Antonio Carrillo Donaire i Pilar Navarro Rodríguez (coord.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, (El Consultor de los Ayuntamientos-La Ley, 2014); Domingo Zaballos, *Reforma del Régimen Local*; Juan Alfonso Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español* (Barcelona: FDGL, 2014).

218. Tomàs Font i Llovet i Alfredo Galán Galán, "La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?", *Anuario del Gobierno Local 2013*, IDP-FDGL (2014), 11 i s. Francisco Velasco Caballero, "Reforma de la Administración local: una nueva distribución territorial del poder", a Federico A. Castillo Blanco (dir.), *La Reforma del Sector Público* (Sevilla: Instituto García Oviedo - Universidad Sevilla, 2014), 67 i s.

la justificació del compliment dels principis constitucionals d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i l'aplicació a la seva normativa de desenvolupament (LOEPSF).

Des d'aquest punt de vista, no és d'estranyar que la reforma hagi comptat amb múltiples dificultats tant per la seva aprovació com per la seva efectiva aprovació i que hagi acabat al Tribunal Constitucional, que ha començat ja a pronunciar-se sobre la seva compatibilitat amb la Constitució.

En aquest context, del que es tracta, doncs, és d'analitzar quin és avui l'estat de la qüestió i, en quina mesura, ha quedat redefinida l'autonomia local en vista dels nous principis constitucionals lligats a l'eficiència econòmica. Abans, però, de procedir a aquesta anàlisi, cal recordar com hem arribat fins aquí.²¹⁹

5.2.1. L'origen de la reforma local: la pinça entre la crisi econòmica i la Unió Europea

L'existència mateixa i el contingut de la LRSAL només s'expliquen situats en un context econòmic concret: el d'una aguda i perllongada crisi econòmica que ha motivat un dur ajust dels comptes públics, per la via principalment de la retallada de la despesa de les administracions. És en aquesta clau que ha d'interpretar-se tant el propòsit de "racionalitzar" l'Administració local com el d'assegurar-ne la "sostenibilitat", que figuren al títol de la Llei. En realitat, tots dos objectius bé podrien unificar-se, mentre que la racionalització pretesa pot reconduir sense més dificultats a l'anhelada meta de la sostenibilitat: es vol racionalitzar el sistema institucional local per assegurar-ne la sostenibilitat financera. La racionalització es dissenya amb les tisores: racionalitzar es concep com a sinònim de simplificar, reduir o eliminar. La preocupació no és tant millorar com estalviar. Serveixi d'exemple el "Programa Nacional de Reformas del Reino de España del año 2013", aprovat pel Govern espanyol, on se sosté que aquesta iniciativa legislativa "supondrá un ahorro estimado de 8.000 millones de euros entre los años 2014-2015". Això sí, sense major justificació d'aquesta afirmació.

219. Seguim aquí essencialment, allò exposat a Font Llovet i Galán Galán, "Reordenación de las competencias municipales", 11-22; i també a Font Llovet i Galán Galán, "Retos actuales del gobierno local", 11-23.

A la crisi econòmica ha de sumar-se, com a detonant de la reforma local, una indissimulada pressió de la Unió Europea. No s'ha d'oblidar que sobre el cap de l'economia espanyola i, és clar, sobre la dels responsables polítics interns de governar-la, es balancejava l'amenaçadora espasa d'un rescat europeu. Per sortejar el risc d'intervenció o, almenys, per endolcir-ne el grau, es va iniciar un desigual diàleg de les autoritats espanyoles amb les instàncies europees i, en general, amb aquelles financeres d'àmbit internacional. Era vital llançar amb urgència un missatge clar, tranquil·litzador per als nostres creditors, que s'estaven adoptant les mesures necessàries per assegurar la sostenibilitat dels comptes públics. En realitat, donada l'empremta psicològica que caracteritza actualment les decisions econòmiques en els mercats, tan important resultava la forma com el fons de les mesures que s'havien d'adoptar: la visibilitat, fins i tot l'espectacularitat de les mesures, reforcen la credibilitat del compromís assumit. A ningú escapa que un dels primers i rellevants fruits d'aquest compromís va ser la reforma expeditiva de l'article 135 de la Constitució, de 27 de setembre de 2011, desenvolupada per la LOEPSF. Però també ho va ser l'anunci d'una reordenació global del nivell local de govern que, almenys en les primeres versions de la reforma, es traduiria en la desaparició d'un gran nombre d'administracions i una profunda reordenació del sistema competencial, aconseguint, d'aquesta manera, un notable estalvi per a les arques públiques. Serveixi d'exemple del que estem dient la Comunicació de la Comissió, de 28 de novembre de 2012, titulada *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013*. El seu propòsit és establir les prioritats econòmiques i socials de la Unió Europea l'any 2013, proporcionant orientacions generals tant a les institucions europees com als estats membres sobre la posada en pràctica de les seves polítiques. Doncs bé, una de les prioritats assenyalades pel document és la "modernización de las administraciones públicas". Per aconseguir aquest objectiu, el Govern espanyol, a través del "Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2013", va establir una sèrie d'eixos. Obre aquesta enumeració la "racionalización y eliminación de duplicidades", el primer contingut era, precisament, l'"aprobación de una ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local". Tenint davant el programa governatiu espanyol, la Unió Europea va respondre mitjançant la *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reforma 2013 y por la cual se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016*, de 29 de maig de 2013. En aquest text es recomana que Espanya prengui mesures en el període temporal

indicat a l'efecte d'aconseguir, entre altres objectius, “aprobar, de acuerdo con el calendario presentado, la reforma de la Administración local y elaborar en octubre de 2013 como muy tarde un plan de aumento de la eficiencia de toda la administración pública”.

Els dos factors que hem descrit i que estan en l'origen de la recent Llei, crisi econòmica i pressió internacional, especialment, de la Unió Europea, ens permeten realitzar les dues reflexions següents generals sobre la reforma local:

a) D'entrada, convé destacar que són dos factors propis, però no exclusius d'Espanya. En efecte, molts altres països, sobretot els situats al sud d'Europa, estan patint amb igual o major intensitat que nosaltres els estralls de la crisi econòmica. I també ells, des d'una clara posició de debilitat, han hagut d'entaular converses amb les instàncies financeres internacionals, incloses, en el cas de pertinença, les corresponents a la Unió Europea. El denominador comú en tots aquests casos és l'adopció de dràstiques mesures de reducció de la despesa pública, amb incidència directa en els seus models interns d'organització territorial, sempre amb afectació del nivell local de govern. N'hi ha prou ara, per tant, simplement amb assenyalar l'abast supraestatal de les causes de les reformes locals i, conseqüentment, també la seva generalització en el nostre entorn.

b) En segon lloc, que la reforma local obeeixi als dos factors indicats explica que la seva planificació i execució s'hagin pensat des de dalt. Dit al contrari, no és una reforma que neixi des de baix, fruit de les reivindicacions del món local, de manera que finalment arribin a la part alta per ser recollides per un legislador sensible a aquestes peticions. Ans al contrari: el diagnòstic de la situació i la selecció de les mesures que s'han d'adoptar són tasques crucials que han estat realitzades en la solitud d'un despatx ministerial. Perquè, en realitat, la reforma local no pretén resoldre els problemes que pateixen els governs locals, sinó els problemes que, almenys en part, es creu que han estat generats per aquests. No ha d'estranyar, doncs, que en el text de la Llei no es doni resposta a les denúncies de tot tipus, sobre mancances i necessitats de la vida local, que, des de fa molt de temps, es fan des de la doctrina i, sobretot, des de les associacions representatives d'ens locals. Senzillament no és l'objecte de la Llei: no és el propòsit de la reforma. La satisfacció d'aquestes expectatives haurà d'esperar.

5.2.2. La finalitat de la reforma local: la millora de l'eficiència econòmica en el marc dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera

Queda clar que la reforma no pretén ser una resposta a les demandes del món local. Cal preguntar llavors per la finalitat realment perseguida. La resposta és clara: garantir el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Així es confessa expressament en el primer dels paràgrafs del preàmbul de la Llei: la reforma de l'article 135 de la Constitució i el seu desenvolupament mitjançant la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, constitueixen un nou conjunt normatiu "que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales".

Del que s'ha exposat se'n dedueix l'existència d'una clara connexió entre la reforma de la legislació local i la nova normativa sobre estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera: el que es busca és assegurar a tota costa el compliment pels governs locals dels esmentats principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Com s'aclareix en el paràgraf novè del preàmbul de la Llei, per si en quedés algun dubte, "la política presupuestaria de todos los poderes públicos, incluidos los locales, deberá adecuarse a los principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución".

Aquesta confessada connexió ens permet aturar-nos, si més no breument, sobre dos trets que caracteritzen la reforma local duta a terme:

a) Inicialment, convé subratllar el fet que no es pretén aprovar una nova llei bàsica estatal reguladora amb caràcter general dels governs locals. S'abandona, d'aquesta manera, el camí iniciat amb els diversos treballs de reforma impulsats –encara infructuosament– pels precedents governs socialistes. Estem ara més aviat davant d'una intervenció legislativa de tipus quirúrgic que, amb l'aparent precisió pròpia d'un bisturí, opera en el cos normatiu, extirpant únicament aquelles parts que no s'adeqüen a la concreta finalitat buscada. La reforma es presenta així com un remei per a l'específic mal diagnosticat. Com es comprendrà, tot això resulta coherent amb l'afirmació feta més amunt segons la qual amb la reforma no es busca resoldre els problemes tradicionals que pesen sobre el món local, ja que,

si s'hagués perseguit tal cosa, hauria resultat necessari un replantejament més ampli, d'abast general, de la legislació local vigent.

b) El segon tret té a veure amb el criteri rector de la reforma local. Podem sostenir, sense risc d'exagerar, que el criteri és un de sol, i de naturalesa econòmica: la millora de l'eficiència. Com s'afirma en el primer paràgraf del preàmbul de la Llei, la finalitat perseguida és l'adaptació de la legislació local a la "eficiència en el uso de los recursos públicos locales". Fidel reflex d'això és l'addició, en l'article 2.1 de la LBRL, d'una menció expressa als principis d'"eficàcia i eficiència", així com un recordatori que la tasca del legislador sectorial s'ha de fer, en tot cas, "con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".

Que el legislador sobre règim local tingui en compte el criteri de l'eficiència econòmica no resulta només convenient, sinó que és constitucionalment obligat. Obligació que, havent-hi ja amb caràcter previ, s'ha vist reforçada amb la nova regulació donada a l'article 135 de la Constitució l'any 2011. Per tant, allò discutible no és que la LRSAL hagi tingut en compte el criteri de l'eficiència, sinó que hagi estat aquest l'únic criteri pres en consideració en la nova regulació, amb oblit d'altres que compten també amb exprés ancoratge constitucional i amb els quals s'hauria d'haver buscat a través de la seva ponderació el sempre difícil equilibri (així, per exemple, amb els relatius a l'autonomia local, el principi democràtic o, en general, els propis de l'Estat social).

La finalitat perseguida per la Llei de racionalització i sostenibilitat, així com el fet que sigui l'eficiència econòmica el seu criteri rector, condicionaran decisivament l'adaptació que hagin de dur a terme les comunitats autònomes de les seves pròpies lleis sobre règim local. I això pot produir aquí una tensió entre les directrius emanades del respectiu estatut d'autonomia i les noves coordenades de la reforma bàsica estatal.

El cas de Catalunya ha estat un bon exemple del que estem dient. És suficient amb recordar el Projecte de llei de governs locals de Catalunya,²²⁰ que va decaure amb la fi de l'anterior legislatura. Tanmateix, l'atenció a la seva exposició de motius serveix per posar de manifest aquesta eventual contradicció amb les finalitats de la LRSAL. De la lectura de la seva exposició de motius podem concloure que la finalitat d'aquell projecte de reforma català coincidia només parcialment amb la reforma estatal aprovada. Tots dos textos, en efecte, persegueixen la millora de l'eficièn-

220. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, n. 141, de 9 de setembre de 2013.

cia econòmica. Però mentre l'estatal s'atura aquí, el català ho ampliava al “desenvolupament de la regulació estatutària sobre governs locals”. El que implica necessàriament prendre en consideració altres criteris rectoris de base estatutària i, entre ells, destacadament, l'enfortiment de l'autonomia local. La compatibilitat entre el criteri econòmic de l'eficiència i aquests altres criteris estatutaris és un difícil repte que té al davant el legislador català. Del que és conscient, a tenor del que s'afirma en el paràgraf segon de la reiterada exposició de motius: “Aquesta llei pretén, com no podia ser d'altra manera, harmonitzar aquests principis [estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera] amb el d'autonomia local, per garantir que les funcions de les diferents entitats locals es desenvolupin amb ple respecte a les noves exigències de la sòlida base fixada pels tractats [de la Unió Europea] i el bloc normatiu constitucional [inclòs el seu nou article 135]”. La dificultat per dur a terme aquesta harmonització es deu al fet que obeeixen a pressupostos diferents les regulacions contingudes en l'estatut d'autonomia i en la nova normativa sobre estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Així, la crisi econòmica, que serveix de justificació a la segona, és una dada sobrevinguda a l'aprovació del primer.

5.2.3. L'abast de la reforma local: cap a un nou model de govern local a Espanya?

La finalitat general de la reforma local d'assegurar els principis d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera, millorant d'aquesta manera l'eficiència econòmica, es concreta en els següents quatre “objectius bàsics”, per utilitzar la terminologia del paràgraf tercer del preàmbul de la Llei: a) racionalitzar l'estructura organitzativa local; b) clarificar les competències locals, evitant duplicitats, fent realitat el principi “una Administració una competència”; c) reforçar el control financer i pressupostari; i d) afavorir la iniciativa econòmica privada, evitant intervencions administratives desproporcionades.

La consecució d'aquests quatre objectius bàsics –als quals es va afegir, en la versió definitivament aprovada, el de fomentar la fusió voluntària de municipis– s'intenta aconseguir, com hem dit, mitjançant la reforma de la normativa estatal sobre règim local, tant la continguda en la LBRL com en la LHL. De l'abast d'aquesta reforma ens n'ocuparem en els propers apartats. N'hi ha prou, doncs, ara amb el simple apunt d'algunes consideracions al respecte.

Vagi per davant el recordatori que formalment la reforma té lloc mitjançant la modificació de dues normes estatals sobre règim local (LBRL i LHL) que es mantenen en vigor. Com ja s'ha subratllat, no s'ha procedit a l'aprovació d'una nova llei general reguladora dels governs locals. És important no oblidar que ha estat aquesta la tècnica normativa emprada, perquè d'aquest fet podem extreure conseqüències interpretatives importants.

La nova regulació, introduïda amb la LRSAL, s'incorpora a la regulació ja existent a la LBRL i a la LHL. A partir d'aquest moment, formen un cos normatiu únic que, en bona lògica, ha de ser objecte d'interpretació en la seva totalitat amb l'ús d'uns mateixos paràmetres interpretatius. En particular, s'ha de recórrer a la interpretació sistemàtica per interpretar els nous preceptes de conformitat amb els anteriors i que segueixen vigents. La reforma s'integra amb el ja existent: no fa taula rasa amb el passat per descansar sobre el buit. Però també a l'inrevés, és a dir, la interpretació dels preceptes antics s'ha de fer ara tenint en compte els canvis introduïts pels nous articles reformats. Cosa que obligarà a repensar el sentit que s'hagi donat a aquells preceptes. La reforma, en suma, s'insereix en una realitat normativa preexistent i, en fer-ho, la canvia.

El que acabem d'afirmar en el paràgraf precedent no suposa clarament cap novetat. Així cal operar quan es produeix la modificació de qualsevol text normatiu. I la veritat és que la legislació estatal sobre règim local es caracteritza precisament per haver patit moltes reformes al llarg de la seva vida. Allò peculiar de la LRSAL, el que realment la fa diferent, és que la regulació que introdueix no té fàcil encaix amb la prèvia existent i que es manté en vigor. Dit d'una altra manera, els pressupòsits dels quals parteix la LRSAL i els postulats que sosté entren en clara tensió, quan no en oberta contradicció o incoherència, amb els que eren propis de la legislació afectada. La reforma apareix així com una mena d'intervenció a través de la qual es modifica el mapa genètic de la legislació local, amb el resultat final de produir un canvi essencial en el subjecte intervingut, és a dir, un canvi en el propi model legal de govern local.

Amb el temps tindrem una visió més clara de la profunditat de les transformacions produïdes. Des del primer moment, però, s'ha pogut albirar que la reforma no introdueix únicament canvis normatius puntuals, fins i tot sobre qüestions de gran rellevància, sinó que va més enllà, afectant la concepció del sistema de govern local en el seu conjunt i la funció que li correspon al legislador estatal. Expressiu en aquest sentit és el fet que, frenant una tendència creixent fins a la pròpia normativa, la Llei de reforma torni a emprar el terme Administració local en lloc de l'expressió Govern local.

En efecte, el nostre model de govern local no pot basar-se ja únicament sobre el pilar del reconeixement i garantia de l'autonomia local. Aquesta dada constitucional ha de conviure ara amb una altra d'igual rang: les exigències derivades dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera recollits expressament en l'article 135 de la Constitució. Autonomia local i eficiència econòmica han de conviure sense excloure's, però també sense ignorar-se. Equilibri harmònic que en ocasions pot resultar difícil d'assolir. Cal pensar, per exemple, en la relació entre suficiència financera i autonomia. En la nostra tradicional manera d'entendre aquesta relació, definíem la primera en funció de la segona: han d'assegurar els recursos econòmics que siguin necessaris per a un adequat exercici de les competències que s'atribueixin a l'ens local per garantir la seva autonomia. Ara, després de la reforma, l'ordre sembla invertit: la suficiència de recursos apareix en la nova legislació com un límit per a l'atribució de competències o, més en general, per les possibilitats d'actuació de l'ens local. En definitiva, el legislador local de 1985, influït per l'aprovació de la Constitució i amb la vista posada en la Carta europea de l'autonomia local, tenia com a principal preocupació garantir l'autonomia local, mentre que el que motiva el legislador de 2013 és assegurar la subjecció dels governs locals als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

La nostra última afirmació, que creiem està fora de tot dubte, posa de manifest com l'aprovació de la LRSAL sembla mutar la funció que reconeix el legislador bàsic estatal respecte a l'autonomia local. Com és ben sabut, el Tribunal Constitucional ha vinculat la competència estatal sobre règim local via article 149.1.18 de la Constitució amb una pretesa funció constitucional de garantia de l'autonomia local. D'aquesta manera, i resumint-ho, el contingut de les bases estatals sobre règim local s'identifica amb el contingut constitucionalment garantit d'aquesta autonomia. Més enllà del fet que aquesta afirmació ha estat també discutida, el que interessa destacar ara és que les bases estatals contingudes en la LRSAL no tenen com a funció garantir, sinó, al contrari, limitar l'autonomia local. Del que en resulta un trencament conceptual, per obra del mateix legislador estatal, entre bases i garantia de l'autonomia. Hi haurà ocasió d'aprofundir més sobre aquesta qüestió en atenció als pronunciaments fets pel Tribunal Constitucional. És just advertir, però, que la limitació es produeix en relació amb el nivell prèviament garantit per la mateixa legislació bàsica estatal sobre règim local. Cosa que potser es pugui explicar com una adequació del nivell de garantia de la legislació bàsica estatal al nou nivell de garantia constitucional de l'autonomia local. En altres paraules, canvia el contingut de les

bases estatals perquè ha canviat el contingut constitucionalment garantit d'autonomia local. Mutació constitucional produïda, sense reforma formal dels preceptes corresponents, per obra de la introducció d'uns nous principis (estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera: article 135 de la Constitució) que forcen una nova i diferent interpretació del contingut i abast del reconeixement i garantia constitucionals de l'autonomia local.

En definitiva, això obeeix al fet que s'ha introduït en aquest sentit un nou cànon de constitucionalitat. Així ho ha dit el mateix Tribunal Constitucional, en la STC 157/2011, de 18 d'octubre, quan es refereix als principis continguts en el nou article 135 CE, i així ho ha recordat recentment el Consell d'Estat en el seu Dictamen 338/2014, de 26 de maig, emès en relació amb el conflicte en defensa de l'autonomia local plantejat contra la LRSAL per 2.393 municipis, que apleguen gairebé 17 milions d'habitants.

5.2.4. El millorable procés d'elaboració de la reforma local i les dificultats per a la seva aplicació

L'aprovació de la Llei de racionalització i sostenibilitat és el resultat d'un procés d'elaboració que ha estat envoltat d'una forta polèmica i contestació, tant per les decisions sobre el fons que es reflectien en el text normatiu com també per la forma en què s'ha dut a terme.

Sorprèn, en efecte, que la reforma de l'organització territorial hagi començat per les entitats locals, sent clarament el nivell de govern que menys incidència té en els problemes de les arques públiques que es pretenen solucionar. Com sorprenent és també que les mesures adoptades ho hagin estat sense la realització d'estudis tècnics suficients que justifiquin tant la seva necessitat com la seva idoneïtat. En altres paraules, podem afirmar que estem davant d'una reforma que incideix en una realitat sobre la qual no s'ha fet un diagnòstic previ adequat, i que recepta uns remeis l'encert dels quals no ha estat convenientment acreditat.

Segurament són moltes i variades les raons que permeten entendre l'elecció prioritària del nivell local de govern. I entre elles, sens dubte, com ja hem dit, hi ha el desig de llançar un clar missatge a la Unió Europea i, en general, als creditors exteriors, de la serietat del compromís del Govern espanyol amb el rigorós compliment de les exigències derivades dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Presca la decisió, la reforma es va posar en marxa i van començar a circular innombrables esborranys, els continguts variaven en aspectes medul-

lars. La desorientació es va sumar a una forta oposició per part tant dels responsables polítics locals com de la majoria de la doctrina científica especialitzada (serveixi d'exemple l'"Informe sobre l'avantprojecte de llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local", emès l'abril de 2013 per l'Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu a petició de l'Institut Nacional d'Administració Pública).²²¹ Ja sigui per aquests motius o per altres, la veritat és que el Projecte, tot i que el seu títol va romandre immutable, amb el transcurs de les versions es va anar despullant cada vegada més del seu caràcter "racionalitzador", per centrar-se en el seu afany d'assegurar la "sostenibilitat" financera. Per descomptat, es va abandonar aviat la idea d'introduir ordre a la planta local, especialment mitjançant la supressió forçosa de municipis; es va perdonar la vida de les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi ja existents; es va endolcir el tracte inicialment previst per mancomunitats i consorcis; i, per acabar, en el redimensionament del sector públic local es va tractar d'arribar amb una regulació plena si més no d'ombres. L'esforç de la reforma es va centrar, d'aquesta manera, a redissenyar parcialment les relacions interadministratives, configurant trasllats competencials, i, és clar, en preveure dràstiques mesures d'assegurament de la sostenibilitat financera de les entitats locals, en clara tensió amb la seva autonomia. Moment especialment rellevant del procés de gestació va ser el dur impacte que sobre el text va suposar el Dictamen del Consell d'Estat, de 26 de juny de 2013, en la mesura que va provocar un canvi sobre aspectes que s'havien publicitat com a centrals de la reforma en curs.²²² En realitat, les modificacions d'importància no es van introduir fins a l'últim minut, sotmeses ja a la tramitació parlamentària del Projecte de llei. Algunes d'elles van ser dirigides a diluir algunes mesures, a ajornar-ne l'aplicabilitat o, sense més, a excloure'n l'aplicació en alguns territoris.

221. Com bé assenyalava en la seva presentació el professor Fernando López Menudo, president de l'esmentada associació, l'objecte de l'informe era procedir a una valoració jurídica del text, sent subscrit pels professors Martín Bassols Coma, Tomàs Font i Llovet, Eloisa Carbonell Porras i Marc Almeida Cerredá. Els esmentats professors van ser els protagonistes de la ponència "La planta del gobierno local" que va tenir lloc al VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrat a la Universitat d'Alacant els dies 8 i 9 de febrer de 2013. Les seves intervencions van ser recollides en el llibre *La planta del gobierno local: actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013. Una anàlisi d'aquest informe a Tomàs Font i Llovet i Alfredo Galán Galán, "Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?", *Anuario del Gobierno Local 2012* (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local - Instituto de Derecho Público, 2013): 23-27.

222. També crític amb l'Avantprojecte va ser l'Informe 88/13, de 13 de març de 2013, del Consell Nacional de la Competència.

Més enllà de les crítiques de forma i contingut, la dada objectiva és que la reforma va ser finalment aprovada. Tanmateix, el context de rebuig generalitzat que hem descrit, juntament amb altres factors (com ara la generació per la Llei d'importants dubtes interpretatius, la manca de previsió d'un adequat règim transitori, la seva aplicació territorial diferenciada)²²³ expliquen les més que evidents dificultats per al seu desenvolupament legislatiu per les comunitats autònomes i la seva aplicació pràctica.

5.2.5. La tortuosa aplicació de la LRSAL per les comunitats autònomes

Com hem avançat, l'aprovació de la LRSAL ha originat un fort rebuig també en la majoria de les comunitats autònomes. Oposició que s'ha articulat de dues maneres diferents i complementàries: mitjançant la seva impugnació davant el Tribunal Constitucional i, a l'espera del seu pronunciament, a través d'una aplicació obstativa o reinterpretadora dels continguts de la Llei:

5.2.5.1. Impugnació autonòmica de la Llei davant el Tribunal Constitucional

Algunes –no poques– comunitats autònomes han interposat recurs d'inconstitucionalitat contra diversos preceptes de la LRSAL. En concret, l'han promogut: l'Assemblea d'Extremadura (núm. 1792-2014); el Consell de Govern d'Andalusia (núm. 1959-2014) i el Parlament d'Andalusia (núm. 2003-2014); el Consell de Govern del Principat d'Astúries (núm. 1995-2014); el Parlament de Catalunya (núm. 1996-2014) i el Govern de Catalunya (núm. 2006-2014); el Parlament de Navarra (núm. 2001-2014); i el Govern de Canàries (núm. 2043-2014).²²⁴

223. Aquesta idea va ser destacada per Marcos Almeida Cerredà a la seva ponència "El papel de las comunidades autónomas y la reinterpretación de la LRSAL", realitzada a Barcelona el 5 de novembre de 2014, al Curs "L'aplicació de la reforma dels governs locals", dirigit per Tomàs Font i Llovet, en el marc dels cursos organitzats pel Consorci de la Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona.

224. A aquestes impugnacions cal sumar el recurs d'inconstitucionalitat n. 2002-2014, promogut per més de cinquanta diputats, integrants dels grups parlamentaris Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia; i Mixto. Així com el conflicte en defensa de l'autonomia local n. 4292-2014.

A l'espera del comentari –que farem en els propers apartats d'aquest capítol– de les sentències que a dia d'avui ja han resolt els primers recursos plantejats, assenyalem ara les línies comunes de totes aquestes impugnacions autonòmiques. En primer lloc, la vulneració que la llei produeix de l'autonomia dels seus governs locals. Encara que la veritat és que no deixa de ser quelcom col·lateral en relació amb la principal via argumental, a saber: la defensa de les pròpies competències autonòmiques davant l'extralimitació estatal. En aquest punt és d'interès reflexionar sobre l'impacte que tenen els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera no solament en la reinterpretació de l'abast de l'autonomia local, sinó també sobre el repartiment de competències entre Estat i comunitats autònomes en les matèries relatives a l'organització territorial i el règim local. És veritat que l'art. 135 CE no constitueix un títol atributiu de competències de l'Estat, però resulta innegable que sota la seva cobertura, i amb una nova interpretació dels títols estatals de l'art. 149.1 CE, s'està dictant una incessant i expansiva normativa estatal de contingut econòmic que ocupa espais abans reservats al legislador autonòmic.

5.2.5.2. Obstaculització o reinterpretació en l'aplicació autonòmica de la LRSAL

L'esperit autonòmic contrari a allò ordenat per la LRSAL es fa evident a l'hora de procedir a la seva aplicació. Contrariat que es manifesta de formes diferents. D'entrada, i en algunes comunitats autònomes, no dictant normes autonòmiques de desenvolupament de les bases contingudes en la llei estatal. O bé limitant-se a aprovar disposicions aclaridores mancades, almenys formalment, de naturalesa normativa. Finalment, en altres casos, dictant normes autonòmiques que reinterpreten els preceptes continguts en la llei estatal, obstaculitzant així que puguin aplicar-se en el seu recte sentit originari.²²⁵

225. Un exemple pot servir per il·lustrar aquesta última afirmació. Com és sabut, perquè les entitats locals puguin exercir competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació (les anomenades “competències impròpies” en les primeres versions del text legal), el nou art. 7.4 LBRL exigeix un informe previ de l'administració competent per raó de la matèria en què s'assenyali la inexistència de duplicitats. Doncs bé, el desenvolupament d'aquest informe en moltes comunitats autònomes suavitzava el seu impacte quan no el neutralitzava completament. Així, en alguns supòsits, basats en la literalitat del precepte, que parla de “noves competències”, es conclou que el règim de l'art. 7.4 LBRL no és aplicable a les competències que els ens locals ja hagin exercit. Operarà, doncs, únicament de cara al futur.

Sense entrar ara en el detall exhaustiu del conjunt de normes aprovades, a la vista del desenvolupament que estant fent les comunitats autònomes, podem fer una valoració sintetitzada en les tres consideracions següents.

Primera consideració: cal tenir present el diferent punt de partida que tenen les comunitats autònomes, tenint en compte l'aplicació territorial diferenciada o asimètrica de la LRSAL.²²⁶ Per això, resulta no solament normal, sinó obligat que el desenvolupament autonòmic dels seus preceptes no sigui el mateix en totes les comunitats.

Segona: les comunitats autònomes han optat per no procedir al desenvolupament autonòmic dels preceptes de la LRSAL o bé per fer-ho de manera molt restringida. I a més, com hem advertit, habitualment mogudes per la intenció d'obstaculitzar l'aplicació de la llei estatal. Això es tradueix, més enllà de les mesures concretes adoptades, tant en la densitat de la regulació autonòmica com en el seu abast. Des d'aquesta última perspectiva, en efecte, el més comú és que tingui com a objecte únicament aquelles qüestions inajornables que majors disfuncions eren susceptibles de generar en la pràctica local: la situació de les competències locals atribuïdes per la legislació autonòmica abans de l'entrada en vigor de la LRSAL, el règim de les competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació del nou art. 7.4 LBRL, la necessària adaptació dels convenis de col·laboració i, finalment, el tractament de les competències locals en matèria d'educació, sanitat i serveis socials.

I tercera consideració: des d'un punt de vista formal, el desenvolupament autonòmic de la LRSAL es caracteritza per la diversitat instrumental emprada: lleis, decrets llei, reglaments, circulars i notes. En les quals, no sempre queda clar quan estem davant d'un autèntic desenvolupament normatiu de les bases estatals, en exercici de la competència legislativa compartida que correspon a la comunitat autònoma, i quan davant una simple disposició aclaridora o interpretativa d'una llei estatal particularment enrevesada i confusa. És més, no sempre està clara la naturalesa normativa de la disposició en qüestió.

En altres casos, en canvi, es considera que correspon als mateixos ens locals fer la valoració sobre si els serveis que presten incorren en duplicitat, de manera que si el judici és negatiu no cal sol·licitar autorització a cap altra administració.

226. Sobre aquest tema, Alfredo Galán Galán, "La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. extra 1 (2015); Francisco Velasco Caballero, "Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Municipal 2013* (Barcelona: Marcial Pons - IDUALM, 2014): 23-68.

Del que no hi ha dubte, en canvi, és de la preferència autonòmica per l'utilització de normes amb rang legal (lleï i decret lleï). Tenint en compte que la majoria de les qüestions regulades no són matèries reservades a la lleï, s'han volgut buscar dues raons complementàries que expliquin aquest fet.²²⁷ D'una banda, i davant la incertesa generada amb l'entrada en vigor de la LRSAL, la voluntat d'oferir als operadors jurídics locals una interpretació a la qual poguessin acollir-se i que els proporcionés el major nivell possible de seguretat jurídica. I, en segon lloc, el desig del normador autonòmic d'imposar als seus governs locals una interpretació homogènia –que, a més, fos la seva pròpia– de la regulació continguda a la LRSAL. Això últim té importància en tant que les pròpies entitats locals, especialment les de major rellevància, havien començat ja a aprovar les seves pròpies guies interpretatives de la lleï estatal.

També crida l'atenció l'alt nombre de decrets lleï autonòmics dictats per adoptar les mesures necessàries per fer possible l'aplicació de la LRSAL en els corresponents territoris. Una tendència que s'ha d'emmarcar en la més general –i abusiva– propiciada per la crisi econòmica i l'aprovació de mesures per fer-hi front. Pot posar-se en dubte, en aquests casos, la concurrència del pressupòsit habilitant de l'extraordinària i urgent necessitat.²²⁸ Especialment si tenim present que algunes comunitats han pogut aprovar lleï després de seguir el corresponent procediment parlamentari.

227. Seguim aquí de nou a Marcos Almeida Cerredà, a la seva ponència ja citada “El papel de las comunidades autónomas y la reinterpretación de la LRSAL”.

228. Aquesta qüestió va ser objecte d'anàlisi precisament en el Dictamen 16/2014, d'11 de juliol, del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, en relació amb el Decret lleï català 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la LRSAL. Doncs bé, al cap de poc, l'òrgan consultiu va considerar que només concorria el pressupost habilitant en la matèria relativa a l'adaptació de convenis i no en la resta de continguts de la norma. Fet que va provocar, després de la seva no convalidació parlamentària i la seva consegüent derogació, l'aprovació d'un nou Decret lleï 4/2014 amb un objecte limitat a aquest aspecte (Decret lleï 4/2014, de 22 de juliol, pel qual s'estableixen mesures urgents per a adaptar els convenis, els acords i els instruments de cooperació subscrits entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya a la disposició addicional novena de la LRSAL. Cal advertir, però, que l'examen realitzat en el Dictamen té també en compte que la regulació dels governs locals catalans, amb els límits que hi són fixats, és matèria reservada a un tipus reforçat de lleï autonòmica (lleï de desenvolupament bàsic de l'Estatut), que es troba, per imperatiu estatutari, exclosa de la possibilitat de regulació mitjançant decret lleï autonòmic.

5.2.6. Els primers pronunciaments del Tribunal Constitucional sobre la reforma local

En el moment que redactem aquest capítol, s'han dictat ja les primeres sentències del Tribunal Constitucional que resolen alguns dels recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la LRSAL. En concret, es tracta de la STC 41/2016, de 3 de març (ponent: D. Andrés Ollero Tessera), que resol el recurs d'inconstitucionalitat núm. 1792-2014, interposat per l'Assemblea d'Extremadura, i la STC 111/2016, de 9 de juny, (ponent: D. Antonio Narváez Rodríguez), que resol el recurs d'inconstitucionalitat núm. 1959-2014, interposat pel Consell de Govern de la Junta d'Andalusia.

Aquestes sentències avalen la constitucionalitat de bona part dels preceptes de la LRSAL impugnats, però és cert que també declaren la inconstitucionalitat d'alguns d'ells i, per tant, els anul·len, i en sotmeten d'altres a una interpretació conforme, de manera que la reforma ha quedat, doncs, matisada en l'abast de les seves mesures, algunes de les quals centrals en l'estratègia del legislador.²²⁹

229. La STC 41/2016 ha decidit: "1.º Declarar inconstitucionales y nulos el art. 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en la redacción dada por el art. 1.17 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local) y las disposiciones adicional undécima y transitorias primera, segunda y tercera, así como los incisos «Decreto del órgano de gobierno de» y «el Órgano de Gobierno de», incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.3 y undécima, párrafo tercero, todos de la Ley 27/2013. 2.º Declarar que la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013 no es inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 13 e) de esta Sentencia. (...)". Per la seva banda, la STC 111/2016 ha decidit: "Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia: (...) 2º Declarar inconstitucionales y nulos: a) los siguientes incisos del art. 26.2 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013: «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera». b) la disposición adicional decimosexta de la Ley 7/1985, introducida por el art. 1.38 de la Ley 27/2013, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 8 f) de esta Sentencia. c) el inciso «El Consejo de Gobierno de» incluido en el segundo párrafo, in fine, del art. 97 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en la redacción dada por la disposición final primera de la Ley 27/2013. 3º Declarar que los arts. 36.1 g) y 36.2 a), segundo párrafo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción introducida por el art. 1.13 de la Ley 27/2013, no son inconstitucionales interpretados en los términos de los fundamentos jurídicos 11 y 12 c), respectivamente, de esta Sentencia (...)". En el moment que revisem aquest treball per a la seva publicació, s'han resolt ja dos recursos d'inconstitucionalitat més (núm. 1995/2014, interposat pel Consell de Govern del Principat d'Astúries, i núm. 2001/2014, interposat pel Parlament de Navarra), que han donat lloc a les STC 168/2016 de 6 d'octubre i STC 180/2016 de 20 d'octubre, respectivament. Des del

A aquests pronunciaments ja ens hem referit en alguns punts concrets en parts anteriors d'aquesta obra (especialment, en relació amb la supressió de la competència de la junta de govern municipal per aprovar els pressupostos, en analitzar la disposició addicional 16a. de la LRSAL, o bé, més puntualment, en parlar de les reformes del nivell supramunicipal de govern o de l'abast de l'estatut dels càrrecs electes i les noves limitacions introduïdes a la seves retribucions).

És, però, sens dubte, aquest capítol el més directament afectat per aquestes sentències, atesa la finalitat que perseguim: l'estudi de l'articulació entre l'autonomia local i els nous principis de l'article 135 CE, que fonamenten la reforma. Des d'aquest plantejament, serà aquí on presentarem les decisions concretes del Tribunal en relació amb els preceptes impugnats i atendrem molt especialment a les consideracions que pugui haver fet en relació amb l'autonomia local i la seva relació amb els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Abans, però, d'endinsar-nos en aquesta anàlisi, procedeixen unes breus consideracions de caràcter general que permeten contextualitzar la rellevància d'aquests pronunciaments per al nostre objecte d'estudi.

D'entrada, tot i que és obvi, cal dir que la valoració que farem ho serà en termes jurídics i, en concret, des d'una perspectiva principalment constitucional. El que analitzem és, doncs, la problemàtica que genera la LRSAL basada en els principis constitucionals de l'article 135 CE, en termes del seu respecte a l'autonomia local també constitucionalment garantida. L'articulació jurídica que es pretén buscar entre aquests principis ho és, per tant, a nivell constitucional.

D'altra banda, per ser rigorosos, cal dir que la valoració d'aquests pronunciaments jurisprudencials és encara prematura i provisional, ateses les limitacions temporals amb què les examinem. A més del seu caràcter recent, hi ha altres sentències pendents sobre la LRSAL. Aquestes primeres sentències condicionen les futures, però no són el punt i final en el seu judici de constitucionalitat.

punt de vista substantiu, aquests pronunciaments confirmen les decisions i els arguments de les dues sentències prèvies comentades al text, sense afegir cap novetat rellevant ni cap declaració d'inconstitucionalitat. Tanmateix, la STC 168/2016 sí suma una nova interpretació conforme: la relativa a la nova disposició addicional 16^a LBRL sobre l'organització comarcal d'aquelles comunitats autònomes que l'hagin previst als seus estatuts. En qualsevol cas, l'abast d'aquestes noves sentències permet seguir mantenint el sentit i les conclusions exposats al text.

Com també hem dit, el plantejament dels recursos resolts fins ara ha estat eminentment competencial, de manera que queda pendent encara una reflexió més profunda sobre el respecte a la garantia constitucional de l'autonomia local que caldrà esperar almenys en la resolució del conflicte en defensa de l'autonomia local plantejat. Addicionalment, és cert que encara queden altres aspectes de la reforma impugnats i pendents de resolució, alhora que, hipotèticament, també el Tribunal podria variar el seu pronunciament sobre qüestions ja resoltes, especialment si la fonamentació dels recursos per examinar fos diversa a l'examinada en aquestes ocasions.

A partir d'aquestes consideracions, passem ja doncs a donar compte dels principals continguts de les SSTC 41/2016 i 111/2016. Per a fer-ho, partirem d'una sistemàtica que té en compte l'objecte dels diferents preceptes impugnats i que, en concret, presenta primer el contingut i les línies generals de la reforma, per entrar seguidament a analitzar la decisió i l'argumentació del Tribunal. D'acord amb els objectius bàsics de la reforma i atenent també a la divisió utilitzada en les pròpies sentències, hem dividit l'exposició, doncs, en quatre blocs temàtics, que tenen a veure: 1) amb les mesures de racionalització de la planta o estructura organitzativa local; 2) la reordenació de les competències locals; 3) els nous mecanismes de control, especialment economicofinancer; 4) les mesures de garantia de la suficiència financera.

5.3. Mesures de racionalització de la planta local

Un dels objectius centrals de la LRSAL ha estat, com s'ha dit, el de “racionalitzar la estructura organitzativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”. Partint de la ja comentada identificació d'aquesta racionalització amb la mera reducció, la finalitat en aquest àmbit ha estat, doncs, la de precisament reduir el nombre d'entitats locals existents, sota la concepció que aquesta disminució contribuiria a la contracció de la despesa pública.

En particular, aquest objectiu s'ha projectat especialment sobre dos tipus d'entitats locals territorials, que són les de menor mida: d'una banda, els municipis, respecte dels quals s'han introduït límits per crear-ne de nous, així com mesures per incentivar-ne la fusió voluntària dels ja existents, i, de l'altra, les entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi, que han estat objecte de diverses mesures que han tendit a la seva reducció quantitativa o bé a la transformació de la seva naturalesa jurídica en entitats integrades en l'organització municipal.

Com es pot advertir, sota aquestes mesures rau la concepció –àmpliament estesa en la comunitat política, però també en part de la doctrina científica– que identifica la menor dimensió poblacional del municipi (i també de les EATIM) amb la ineficiència econòmica, de manera que se'n considera excessiu el nombre. Sense entrar ara a valorar la correcció o no d'aquesta concepció, sí que cal posar de manifest que és aquest un debat força ideologitzat i que compta habitualment amb escassa fonamentació empírica sobre la relació entre la mida poblacional i la ineficiència dels municipis.

Tanmateix, cal recordar que l'opció per l'afectació a la planta local a través d'aquestes mesures no va ser la primera de la reforma, sinó que aquestes mesures van ser incorporades al text de la LRSAL després del Dictamen del Consell d'Estat núm. 567/2013, de 26 de juny, en el qual es qüestionava durament l'alternativa inicial plantejada pel Govern. Això és: el trasllat forçós a les províncies dels serveis i competències dels municipis menors de 20.000 habitants que superessin el “cost estàndard” fixat reglamentàriament i que, eventualment, podria haver buidat de contingut l'autonomia de bona part d'aquests municipis. Sense detenir-nos ara en aquest punt, deixem simplement apuntada que la incidència de la reforma en el règim de creació i fusió de municipis va ser, doncs, una solució que va aparèixer en la LRSAL com a reacció i alternativa substitutiva a l'intent originari de racionalitzar la planta local a través de mesures de caràcter funcional i no tant estrictament territorials.

Adicionalment, podem incloure també en aquest conjunt d'intervencions amb finalitat de racionalitzar la planta local les mesures que tenen per objecte les mancomunitats de municipis i els consorcis locals. Tot i que no són entitats territorials d'origen legal, sinó que tenen un caràcter instrumental i es basen en la voluntat associativa dels ens locals, sobre aquestes la LRSAL també ha acabat introduint mesures tendents a la seva reducció quantitativa, amb la clara intenció d'eliminar el màxim nombre de personificacions en el nivell local.

5.3.1. Els nous límits a la creació de municipis

En primer lloc, com hem dit, la finalitat racionalitzadora de la LRSAL es dirigeix a impedir la creació de nous municipis. Lluny de reduir-se, el nombre de municipis a Espanya ha anat augmentant lleugerament des de la implantació de l'actual Estat autonòmic. En línia amb la prioritat per l'estabilitat pressupostària i la reducció de la despesa pública, la reforma intenta invertir,

o almenys posar fi, a aquesta tendència alcista. I ho fa, d'inici, mitjançant l'enduriment dels requisits per a la creació de nous municipis.

En particular, la LRSAL dona una nova redacció a l'article 13.2 LBRL, addicionant dues condicions per a la creació de municipis a les tres que ja preveia fins aleshores. Així, a més de constituir-se sobre la base de "nuclis de població territorialment diferenciats", comptar amb els "recursos suficients per al compliment de les competències municipals" i "no suposar la disminució de la qualitat dels serveis", a partir de la LRSAL els nous municipis hauran de tenir una població mínima de "5.000 habitants" i ser "financerament sostenibles".

5.3.1.1. La introducció d'un mínim poblacional per a la creació de nous municipis

D'entrada, el legislador estatal introdueix, per primera vegada amb caràcter bàsic, un límit poblacional per a la creació de municipis. Cosa que ja feien, però, bona part dels legisladors autonòmics i que, per tant, planteja un evident problema competencial.

Cal recordar que, d'acord amb el que ja establia l'article 148.1.2n CE, les comunitats autònomes van assumir la competència exclusiva en matèria d'alteració de termes municipals i que així ho han fet expressament els seus estatuts d'autonomia, que els habiliten a exercir la potestat legislativa en la matèria. De manera que, la introducció *ex novo* del límit poblacional de 5.000 habitants en la LBRL posa de manifest el seu conflicte amb la normativa autonòmica que pugui establir un criteri diferent en aquest sentit.²³⁰ Per complicar-ho encara més, cal tenir en compte que, en una pràctica clarament criticable, l'establiment de requisits per a la creació de nous municipis per part dels legisladors autonòmics no ha impedit el naixement de nous municipis fins i tot quan no es complien els requisits establerts en aquesta mateixa legislació, de manera que, quan ha existit el consens polític a nivell local, s'han aprovat lleis *ad hoc* per a excepcionar les exigències legals.²³¹ Caldrà veure si la nova normativa estatal bàsica

230. Així, l'article 15.1 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (Decret legislatiu 2/2003, de 24 d'abril) estableix –encara avui– que, per al cas de la creació per segregació d'un municipi, la població mínima del municipi resultant és de 3.000 habitants.

231. Vg., per exemple, la Llei 8/2010, del 22 d'abril, de creació del municipi de la Canonja, cas del municipi de la Canonja. Municipi, segregat del de Tarragona, tot i no complir el requisit establert pel TRLMRLC de la distància mínima entre els nuclis de població.

permet posar fi a aquesta pràctica una mica “esquizofrènica” del legislador autonòmic o bé la introducció d'aquest límit es considera un excés competencial de l'Estat.²³²

Mentrestant, la STC 41/2016, de 9 de març avança ja quin pot ser el resultat d'aquesta controvèrsia (FJ 6.b). En efecte, en resolució del recurs presentat per la Junta d'Extremadura contra la nova redacció de l'article 13.2 LBRL, el Tribunal Constitucional ha negat que la introducció del mínim poblacional suposi una extralimitació del legislador estatal i per tant una vulneració de la competència autonòmica per regular la creació, supressió i alteració de termes municipals. El Tribunal es limita a recordar el que ja havia dit a la STC 103/2013 (FJ 5): l'article 149.1.18 CE empara l'Estat a desenvolupar un model municipal que es basi en “majors exigències de població i territori”, si ho considera “necessari per garantir la viabilitat de l'exercici de les competències que s'atribueixen als municipis i amb això la seva autonomia”. La vinculació més o menys indirecta amb la garantia de l'autonomia municipal permet, doncs, a l'Estat regular amb caràcter bàsic una qüestió que, fins aleshores, estava regulada per les comunitats autònomes.

Més enllà de la qüestió competencial, el Tribunal no entra a examinar, però –perquè tampoc no li havia estat plantejat en aquests termes– l'afectació que aquesta modificació legislativa pugui tenir sobre la garantia constitucional de l'autonomia municipal. Certament, no sembla que des d'aquest punt de vista, la introducció d'un límit poblacional pugui ser qüestionada. Almenys no pel fet en si mateix d'establir un mínim poblacional per constituir un municipi, ja que la garantia constitucional no inclou un dret subjectiu a crear municipis i menys de forma il·limitada.²³³ En tot cas, el que podria ser qüestionat seria l'establiment d'un límit quantitatiu tal que suposés, per exemple, la impossibilitat de reconèixer l'entitat resultant amb la imatge que sobre aquesta té la consciència social en un determinat temps i lloc (garantia institucional). No sembla tampoc que el límit dels 5.000 habitants desdibuixi aquesta imatge.²³⁴

232. En aquest sentit, cal recordar que està pendent de sentència el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel President del Govern contra la Llei 8/2015, del 10 de juny, de creació del municipi de Medinyà, que va ser constituït amb una població de 866 habitants essent ja vigent la LRSAL.

233. STC 214/1989, FJ 3.

234. Sobre la qüestió del nombre d'habitants mínim del municipi, es pot veure Luis Coscolluela Montaner, “Reforma de la Administración local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse”, *REDA*, n. 157 (2013): 11-19.

5.3.1.2. La introducció de la “sostenibilitat financera” com a límit a la creació de nous municipis

El segon dels límits introduïts per la LRSAL en relació amb la creació de nous municipis és, com hem avançat, l'exigència que el municipi resultant sigui “financerament sostenible” (art. 13.2 LBRL).

La definició d'aquest requisit és parca i genèrica, sense majors concrecions quant al seu contingut. D'entrada, però, cal constatar que aquesta nova exigència és diferent de les que ja establia la LBRL quant a la suficiència de recursos i al manteniment de la qualitat dels serveis prestats. Així, des d'una aproximació diferent, l'exigència de la sostenibilitat financera dels nous municipis, en línia amb la justificació del conjunt de la reforma, se centra a garantir el compliment per part dels governs locals dels mandats del nou article 135 CE. De fet, aquesta referència és molt similar a les que es poden trobar en altres moments de la LRSAL que ha anat introduint al llarg de l'articulat de la LBRL, a mode de recordatori, la necessitat de complir amb la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Essent precisos, però, la literalitat del requisit a l'article 13.2 LBRL es refereix exclusivament al principi de sostenibilitat financera (i no al d'estabilitat pressupostària). Al nostre parer, però, això no ha de significar que els nous municipis no hagin de complir també amb els mandats d'aquest altre principi, que, a més a més, és el que està expressament constitucionalitzat, sinó que, al contrari, un cop constituïts, tant la LOEPSF com la normativa de desenvolupament els seran plenament aplicables.

Dit això, sembla que la compatibilitat d'aquesta modificació amb la Constitució requereix poques justificacions, tant des del punt de vista competencial com des del de l'autonomia local.

Quant al repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, cal dir que la STC 41/2016 utilitza els mateixos arguments ja explicitats en relació amb el límit poblacional. L'Estat pot, doncs, regular aquesta qüestió en tant que pot establir, amb caràcter bàsic, el model de municipis per a tot l'Estat, ordenant aquelles qüestions que garanteixen la seva autonomia. Tot i que amb una menció molt indirecta, el Tribunal estableix aquí una relació de connexió recíproca entre l'autonomia local i els nous principis de l'art. 135 CE. D'una banda, els mandats de la sostenibilitat i l'estabilitat justifiquen el condicionament a l'autonomia local, però alhora és la funció de garantia de l'autonomia local la que fonamenta que sigui l'Estat qui estableixi aquests límits.

Aquesta darrera afirmació serveix, doncs, per eliminar qualsevol dubte sobre la compatibilitat de l'establiment d'un límit genèric com el de l'article 13.2 LBRL amb la garantia constitucional de l'autonomia local. De fet, és el propi Tribunal Constitucional que, de forma accessòria, però similar al que farà en altres moments de la sentència, afirma que l'establiment d'aquest límit pot fins i tot "derivar directament" dels propis articles 31.2, 103.1 i 135 CE (STC 41/2016, FJ 6).

5.3.2. El nou règim de fusions municipals

Juntament amb l'enduriment dels requisits per a la creació de nous municipis, la reforma opta, com ja hem dit, per incentivar les fusions voluntàries de municipis. Tot i que va estar present en els primers debats de la reforma, la LRSAL no incorpora finalment cap mesura en relació amb la fusió obligatòria o forçosa de municipis (sens perjudici de la previsió de l'article 116 bis.2 LBRL per als municipis en situació de pla economicofinancer). Deixant de banda les dificultats que des del punt de vista competencial això hagués comportat per a l'Estat, destaquem simplement la idea, sense entrar en majors valoracions, que un cop més, la reforma del règim local espanyol ha deixat de banda l'opció de la reducció forçosa o imposada del nombre de municipis.²³⁵ El legislador estatal s'ha limitat a regular uns aspectes bàsics del règim de fusions voluntàries, relatius al seu procediment i efectes i sobretot a preveure una sèrie de mesures específiques per incentivar-les.

5.3.2.1. La fusió per conveni entre municipis

D'entrada, el nou apartat 4 de l'article 13 de la LBRL preveu que els municipis contigus dintre d'una mateixa província "podrán acordar su fusión mediante un convenio, sin perjuicio del procedimiento previsto en la nor-

235. Les posicions a favor d'una política de fusions forçoses han estat molt esteses. Entre d'altres, J. Ramon Parada Vázquez, "La segunda descentralización: del estado autonómico al municipal", *Revista de administración pública*, n. 172 (2007): 9-77; Fernando López Ramon, "Políticas de fragmentación del mapa municipal", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 313-314 (2010), 67 i s.; Alejandro de Diego Gómez, "Las fusiones de ayuntamientos", a Carrillo Donaire i Navarro Rodríguez, *Reforma del régimen jurídico*, 301-347.

mativa autonòmica”. El mateix article estableix els incentius o avantatges que s’atorguen als municipis que acabin fusionant-se així com alguns dels efectes principals d’aquest procés. L’apartat 5è atribueix a les diputacions provincials, en col·laboració amb la comunitat autònoma, la funció de coordinació i supervisió de la integració dels serveis resultants de la fusió. Finalment, l’apartat 6è preveu que el conveni de fusió s’aprovi per majoria simple dels plens dels municipis fusionats, tot modificant el criteri de l’article 47.2 LBRL que recull la majoria absoluta per a les decisions de major transcendència per al municipi.

La confrontació d’aquest nou règim de fusions voluntàries amb els paràmetres constitucionals planteja importants interrogants respecte a la seva compatibilitat amb el repartiment de competències i, en menor mesura, amb l’autonomia local.

En termes generals, i com havia advertit ja la doctrina, els interrogants es plantegen especialment com a resultat de la confusa redacció de l’article 13.4. En particular, es fa necessari interpretar si amb la previsió que la fusió s’acordi per conveni dels municipis “sens perjudici de la normativa autonòmica” s’està atribuint la potestat decisòria final d’aquest procediment als propis municipis o bé es permet que sigui la comunitat autònoma qui resolgui cada concreta fusió, amb el previ acord dels municipis afectats. Per a bona part de la doctrina, la primera de les opcions seria contrària a les competències autonòmiques sobre alteració de termes municipals.²³⁶ Aquesta qüestió ha estat tractada expressament per la STC 41/2016, si bé amb un resultat interpretatiu diferent (FJ 6.b).

El Tribunal desestima el recurs en aquest punt, admetent la constitucionalitat del nou art. 13.4 LBRL i negant que la seva regulació vulneri les competències autonòmiques en matèria de fusions municipals. Tanmateix, l’argumentació utilitzada condueix a una interpretació que acaba negant la potestat decisòria de les comunitats autònomes en el nou procediment de fusió acordat per conveni dels municipis afectats. El punt de partida del Tribunal és que la nova regulació ha volgut en aquest punt “dinamitzar el principi constitucional d’autonomia local” i “facilitar les fusions voluntàries amb la finalitat d’obtenir una reducció del mapa municipal” instrumental als principis d’eficàcia, eficiència i estabilitat pressupostària.

236. Així, Francisco Velasco Caballero, “Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, a Santamaria Pastor, *Reforma de 2013 del régimen local*, 119-120. També, Marcos Almeida Cerredá, “La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores”, *QDL*, n. 35 (2014), 16.

A partir d'aquest pressupòsit, es recorre a la jurisprudència constitucional prèvia per justificar la constitucionalitat de la nova regulació bàsica. D'entrada, s'aclareix que, si bé en el seu moment, el TC va admetre que corresponia a les comunitats autònomes decidir sobre les alteracions dels termes municipals (STC 214/1989, FJ 9), això es feia en el marc de l'anterior article 13 LBRL que no fixava explícitament a quin subjecte corresponia prendre l'acord definitiu de la fusió i deixava, per tant, discrecionalitat a les comunitats autònomes en aquest punt.

Cal entendre que, per al TC, el nou apartat 4 no permetria seguir mantenint aquesta afirmació i és, per això, que, seguidament, busca la base argumental adequada al nou context, que troba en la mateixa sentència citada en un aspecte que, segons l'Alt Tribunal, planteja una problemàtica “molt similar”: la regulació sobre el procediment de constitució de mancomunitats, respecte del qual també es va qüestionar aleshores que s'atorgués el poder decisor final als municipis, tot eliminant la facultat de tutela de la comunitat autònoma (STC 214/1989, FJ 14).

El Tribunal recorda que, en aquella ocasió, es va entendre que atorgar el poder decisor als municipis per constituir mancomunitats i aprovar-ne els estatuts era una opció política legítima del legislador estatal, ja que aquest podia procedir a una ampliació de l'abast i contingut de l'autonomia municipal. En conseqüència, el Tribunal conclou afirmant que la regulació estatal només excediria l'àmbit material de les bases “si no fos necessària per garantir l'autonomia dels municipis mancomunats” (STC 103/2013, FJ 13). *A fortiori* es recorda que el nou article 13 LBRL no deixa al marge les comunitats autònomes en el procés de fusió voluntària, sinó que els atorga diverses formes d'intervenció (dictamen preceptiu de l'òrgan consultiu, informe de l'administració amb la tutela financera, col·laboració amb les diputacions en la supervisió i coordinació dels serveis municipals, a més de la possibilitat d'establir mesures de foment addicionals).

Exposada la línia argumental del Tribunal, són dues les consideracions crítiques que creiem oportunes. En primer lloc, des d'un punt de vista estrictament jurídicotècnic, sembla que aquesta interpretació analògica amb el cas de les mancomunitats, oblida, al nostre parer, la diferent naturalesa de les mancomunitats i de la fusió de municipis. Mentre la primera, sorgeix del dret d'associació municipal, els municipis són una entitat de creació legal (com ara les províncies o les comarques) i quin sigui el seu àmbit territorial ho ha de determinar la comunitat autònoma, d'acord amb la seva competència exclusiva. Certament, l'Estat pot establir límits a aquesta competència però no fins al punt que la competència autonò-

mica quedi desnaturalitzada, com succeeix quan no se li atorga un poder decisorí sobre les fusions concretes.

D'altra banda, no ens resistim també a unes consideracions d'oportunitat o, si es prefereix, de política territorial. La interpretació defensada pel Tribunal, que, certament és la més literal, deixa en mans dels municipis la decisió de fusionar-se, de manera que, seguint amb la comparativa, els nous municipis podran decidir autònomament fusionar-se o crear una mancomunitat. La paradoxa rau, al nostre parer, en què segurament els pot resultar més àgil i més avantatjós econòmicament la primera opció que la segona, de manera que la solució més rígida i amb major transcendència per a la "vida municipal" (la fusió) serà més àgil d'obtenir i exigirà un menor consens.

Examinada la problemàtica competencial, sembla més senzilla la solució de la qüestió de l'afectació a l'autonomia local. Almenys si atenem a algunes de les consideracions que tot just acabem d'exposar i que semblen avançar també el parer del Tribunal en aquest punt. Tot i que de nou la STC 41/2016 no s'ocupa directament d'aquesta qüestió, sí que pot resultar d'interès la idea amb la qual iniciava l'argumentació sobre l'encaix competencial del nou article 13.4 LBRL: el règim de fusió per conveni entre municipis "dinamitza el principi d'autonomia local". Idea que es tornarà a reiterar alguns paràgrafs més endavant en termes idèntics (FJ 6 c). Certament no és fàcil entendre com una regulació sobre les fusions municipals pot tenir aquest efecte "dinamitzador" sobre l'autonomia municipal. Es podria compartir la idea que les fusions milloren l'eficàcia, l'eficiència o, fins i tot, l'omnipresent principi d'estabilitat pressupostària, però és més difícil afirmar que el poder municipal s'incrementa quan s'eliminen òrgans representatius i estructures de decisió municipal. Tanmateix, la contextualització d'aquesta regulació ajuda a entendre l'expressió del Tribunal. Així, sembla clar que amb la regulació del nou règim de fusió introduït *ex novo*, el poder decisorí dels municipis sobre l'acord de fusió augmenta clarament respecte a la situació precedent, en detriment, com hem dit, de la competència autonòmica, que es veu reduïda.

En qualsevol cas, encara que s'hagués optat per la interpretació alternativa proposada segons la qual serien les comunitats autònomes les competents per resoldre el procés de fusió voluntària, prèvia conformitat dels municipis, creiem que l'examen quant a la garantia constitucional de l'autonomia local hauria de resoldre's també positivament. El paràmetre de constitucionalitat en aquest punt, partint novament de la concepció de la garantia institucional, es troba en la inexistència d'un dret subjectiu

al manteniment de cada municipi, de manera que allò que es garanteix és més aviat la participació suficient dels municipis en el procés de fusió o alteració territorial. Al nostre parer, això quedava plenament satisfet amb la previsió que la decisió definitiva de la comunitat autònoma ha d'anar precedida de la conformitat dels municipis afectats, formalitzada en el conveni corresponent. L'únic element que, segons alguns posicionaments, podria arribar a qüestionar la garantia de l'autonomia municipal en aquest punt seria el fet que no s'hagi sotmès aquesta decisió a un règim de majoria qualificada, sinó que sigui suficient amb la majoria simple perquè cada municipi doni la seva aquiescència a la fusió. Deixar en mans d'una majoria poc estable una decisió tan transcendental per a la vida municipal –es diu– aniria en detriment de la garantia institucional de l'autonomia municipal en la mesura en què “desactivaria” la regla general de l'article 47.2 LBRL, que precisament busca sotmetre aquest tipus d'acords al màxim consens possible.²³⁷

5.3.2.2. Els incentius estatals a les fusions voluntàries

Més enllà del procediment, la novetat més destacada en matèria de fusions és la concreció d'una sèrie de mesures específiques per fomentar o incentivar les fusions voluntàries. Fins a l'aprovació de la LRSAL, l'article 13 LBRL només preveia una genèrica remissió a la possibilitat que l'Estat (amb respecte a les competències autonòmiques) pogués aprovar incentius a les fusions voluntàries. Remissió que encara es manté en l'apartat 3 del precepte. La novetat resideix ara en la inclusió d'un ampli llistat de mesures, que en el numeral 4, inclouen una sèrie d'avantatges, fonamentalment economicofinancers, per als municipis que acabin constituint-se com a resultat del procediment de fusió voluntària. Sense entrar ara en el detall tècnic d'aquestes mesures de foment, sí que n'apuntem els aspectes que han suscitat major rellevància des del punt de vista constitucional, que novament han vingut des d'una perspectiva competencial.

En efecte, s'ha qüestionat la facultat de l'Estat per aprovar aquest tipus de mesures de foment, tot al·legant que, fonamentalment, s'ha incomplert la jurisprudència constitucional en matèria de subvencions, segons la qual l'Estat no pot utilitzar el poder de despesa per atribuir-se competències

237. M. Antonia Arias Martínez, “La fusión de municipios”, a Almeida Cerredá, *et al.*, *Medidas para la racionalización de la organización administrativa local*, 122.

que no té. Aquesta ha estat una qüestió àmpliament tractada per la STC 41/2016 (FJ 6.c) que conclou també la constitucionalitat de la regulació estatal.

En termes generals, podem afirmar que la Sentència justifica la regulació d'aquests incentius per part de l'Estat en títols competencials diferents pel que fa a la també diferent naturalesa i el contingut de l'incentiu concret o mesura de foment de què es tracti. En concret, tres són les vies que permeten justificar la competència estatal per regular els diferents tipus de mesura: a) l'Estat té competència per regular les condicions essencials de l'atorgament de les corresponents subvencions en matèries de la seva competència (STC 13/1992, FJ 8), com ara les fusions municipals, que s'inclouen en la seva competència bàsica sobre el règim local (149.1.18 CE)²³⁸; b) l'Estat té competència per establir mesures d'incentiu vinculades al règim de finançament general dels ens locals i per tant, a la garantia de la seva suficiència financera respecte al seu títol competencial sobre la hisenda general (149.1.14 CE); c) l'Estat té competència per fixar mesures de dispensa en relació amb el règim de serveis municipals obligatoris a l'empara de la seva competència per regular les bases del règim local (art. 149.1.18 CE).

5.3.3. La racionalització de les entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi

La LRSAL ha modificat profundament la regulació de les entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi (EATIM). En el marc de la seva finalitat racionalitzadora (reductora), la reforma tendeix a una reducció quantitativa d'aquest tipus d'entitats, però també ha incidit qualitativament en la seva configuració, tot modificant-ne la seva naturalesa jurídica.

En particular, les modificacions introduïdes per la LRSAL es poden concretar en les següents:

a) la supressió de la menció de les EATIM en el llistat d'entitats locals de l'article 3.2 LBRL;

238. Per al TC, d'entre les mesures de l'article 13.4, només es pot parlar estrictament de subvenció en la prevista en l'article 13.4.2n paràgraf, lletra g), on s'estableix la "preferència en l'assignació dels plans de cooperació local, subvencions, convenis o altres instruments basats en la concurrència".

b) la supressió de l'article 45 LBRL, que fins ara en contenia la regulació bàsica i la paral·lela introducció d'un nou article 24bis, que conté una regulació similar al suprimit article 45 LBRL, tot i que amb alguns canvis substantius essencials:

– l'atribució d'una naturalesa jurídica diferent, ja que les noves EATIM deixen de ser entitats locals i passen a ser entitats sense personalitat jurídica integrades en l'organització municipal i per tant, resultants de la desconcentració (i ja no de la descentralització territorial);

– l'eliminació de les regles contingudes a l'anterior article 45 LBRL en relació amb els seus òrgans de govern i les relacions amb el municipi corresponent, de manera que la regulació de l'article 24 bis ara es limita a disposar unes mínimes regles sobre la seva creació, denominació i requisits de constitució;

– la creació d'aquestes noves EATIM se sotmet a uns requisits més estrictes, ja que només serà possible si resulta més eficient que l'administració concentrada de nuclis de població separats, d'acord amb els principis previstos a la LOEPSF.

c) l'establiment d'un règim jurídic transitori (DT4a i DT5a LRSAL), que esdevé fonamental en els objectius racionalitzadors de la reforma sobre aquestes entitats. Aquest règim distingeix dos supòsits segons el moment temporal:

– les EATIM ja existents en el moment de l'entrada en vigor de la LRSAL, per regla general, mantenen la seva naturalesa jurídica anterior (entitat local, amb personalitat jurídica). Però estan obligades a presentar els seus comptes (abans del 31/12/2014). En cas d'incompliment, incorreran en causa de dissolució, que serà acordada per decret de l'òrgan de govern autonòmic, que podrà també determinar la transformació de l'EATIM en forma de gestió desconcentrada (DT4a LRSAL).

– les EATIM que en el moment de l'entrada en vigor de la LRSAL estiguin en constitució, s'assimilen a les ja existents, de manera que tindran personalitat jurídica i condició d'entitat local. Es regiran per la legislació autonòmica corresponent (DT5a).

Més enllà de les crítiques a l'oportunitat d'aquestes mesures, que posen en relleu la manca d'atenció del legislador a l'elevat arrelament territorial d'aquestes entitats en la pràctica,²³⁹ la valoració des del punt de vista juri-

239. Sobre la falta d'oportunitat i la incoherència de la reforma amb la consolidació pràctica d'aquestes entitats, es pot veure l'estudi, amb importants dades empíriques, d'Alfredo

dicoconstitucional ha estat també força negativa,²⁴⁰ de manera que s'han aduït problemes tant des del punt de vista del repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, com també en relació amb la garantia de l'autonomia local. No sembla, però, que, en termes generals, la STC 41/2016 hagi acollit aquest posicionament, en tant que ha avalat pràcticament en la seva totalitat la constitucionalitat de la nova regulació sobre les EATIM. Vegem-ho.

Certament, el Tribunal examina de forma individualitzada cadascuna de les principals novetats del règim de les EATIM (FJ 7). Ara bé, hi ha un argument que es reitera en tota la seva anàlisi, a mode de paràmetre de constitucionalitat general d'aquesta regulació, i que, de fet ja avança en el FJ 5è de la sentència i acaba servint per emparar la majoria dels canvis normatius referits. Tot i que parteix de l'àmplia "interiorització autonòmica" d'aquestes entitats –que ja reconeixia des de la STC 214/1989 (FJ 4 i 15)– i que es tracta d'una matèria que afecta l'organització interna local, el Tribunal admet que l'Estat també pot establir una mínima regulació bàsica en aquest àmbit, perquè incideix en "interessos generals d'abast supraautonòmic". Aquesta invocació genèrica no va sempre acompanyada d'una concreció específica i clara de quins són aquests interessos, si bé és cert que és aquest un argument recurrent també en altres parts de la sentència i que sovint s'acompanya amb la idea que les mesures examinades "s'inspiren en" o "faciliten" els principis constitucionals d'eficàcia, eficiència i estabilitat pressupostària i que alhora busquen regular i protegir l'autonomia local (municipal) constitucionalment garantida. D'aquesta vinculació entre interessos supraautonòmics i mandats constitucionals el Tribunal en conclou no només el respecte a les competències autonòmiques, sinó també –i sense solució de continuïtat– la seva conformitat amb la garantia constitucional de l'autonomia local.

En termes generals, aquesta argumentació és, doncs, la que principalment empra la STC 41/2016 per declarar la constitucionalitat de l'article 24 bis LBRL relatiu a la configuració de les EATIM de nova creació. En concret, així es justifiquen la introducció del límit de major eficiència per a la constitució de noves EATIM (apartat 3), el manteniment de les regles d'iniciativa

Galán Galán i Ramon Galindo Caldeas, "Las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio", a Almeida Cerreda, *et al. Racionalización de la organización administrativa local*, 47-105.

240. A més del treball anterior, entre d'altres, per exemple, Velasco Caballero, "Reforma de 2013 del régimen local español", 110-113; Almeida Cerreda, "Planta local a pequeña escala", 7-26.

de creació, denominació i objecte, que són substancialment iguals que les existents al derogat article 45 LBRL (apartat 2), i la que és la gran novetat en la configuració de les noves EATIM: el canvi de naturalesa jurídica a entitats “desconcentrades” i, per tant, mancades de personalitat jurídica.

A la vegada, però, aquest mateix argumentari s'utilitza també per emparar l'essència del règim jurídic transitori previst per a les EATIM ja constituïdes o en procés de constitució (FJ 7.c) que disposa, com hem dit, la dissolució automàtica (o la seva transformació en ens desconcentrats) en cas d'incompliment de les obligacions de rendiment de comptes (DT4a LRSAL). L'únic aspecte que no supera aquest judici de constitucionalitat i que, per tant, és declarat nul és la previsió que la dissolució de les EATIM incomplidores es faci per “decret de l'òrgan de govern” de la comunitat autònoma, atès que la predeterminació de l'òrgan que ha d'acordar aquesta decisió i la forma que ha de revestir l'acord són qüestions que formen part de la potestat d'autoorganització de la comunitat autònoma que no poden emparar-se en interessos supraautonòmics que justifiquin la regulació de l'Estat.

Arribats a aquest punt, l'anàlisi de la STC 41/2016 requereix unes consideracions valoratives, tant respecte d'aquesta argumentació general, com d'altres a les quals es refereixen algunes qüestions més específiques que se'n deriven.

D'entrada, cal fer algunes reflexions sobre la reducció en l'extensió de les bases estatals. En primer lloc, ens agradaria matisar aquesta afirmació del Tribunal que reitera en diferents ocasions. Certament, en una primera lectura, es pot tenir la sensació que així ha estat, però, essent rigorosos, cal dir que simplement s'ha depurat la previsió de l'art. 45 LBRL en relació amb els òrgans de govern que ja havia estat declarada no bàsica pel propi TC (STC 214/1989, FJ 15). I alhora s'ha introduït un nou límit a la creació d'EATIM (major eficiència) i, per suposat, s'ha previst un règim transitori que clarament incideix en l'autonomia regional i local, imposant els supòsits en què procedeix la seva dissolució automàtica. En aquest sentit, cal recordar que ja la doctrina havia criticat l'extensió de les bases i que a aquestes crítiques s'hi havia sumat el Consell d'Estat que fins i tot va recomanar la necessitat de reconsiderar aquesta regulació per vulneració de la competència autonòmica per crear i determinar l'existència, l'organització i les competències d'aquestes entitats.²⁴¹ Interpretada d'acord amb la pròpia

241. Dictamen 567/2013, de 26 de juny: “A la luz de la jurisprudencia constitucional extracitada, no ofrece dudas que la regulación de los requisitos relativos a la creación y extinción de estas entidades –y aun la correspondiente a la atribución de competencias– escapa al ámbito en que debe desenvolverse la legislación básica del Estado, lo que obliga a reconsiderar

jurisprudència constitucional, la competència autonòmica inclou la plena disponibilitat sobre l'existència d'aquestes entitats de manera que la nova regulació no hi cabria amb la mera invocació dels principis constitucionals lligats a l'eficiència econòmica. En aquest moment, és quan procedeixen, però, algunes consideracions específiques en funció de l'aspecte de la regulació a la qual ens referim.

En primer lloc, no sembla que hi hagi cap problema a mantenir les regles mínimes sobre la iniciativa de creació i constitució de l'anterior article 45 LBRL i aplicar-les a les noves EATIM (art. 24bis.3 LBRL), ja que la constitucionalitat dels mateixos preceptes fou admesa pel TC, en entendre que aquesta regulació cabria en les mínimes regles que pot aprovar l'Estat (STC 214/1989, FJ 15).

Més problemes planteja la supressió de la personalitat jurídica de les EATIM (art. 24 bis.1 LBRL). Certament, sembla que si l'Estat tenia competència per dotar-les d'aquesta personalitat jurídica, també la té per retirar-la i que, per tant, no hi ha una invasió de l'espai competencial autonòmic, sinó simplement un canvi en l'opció política legítima de l'Estat.

El problema podria residir més aviat en el respecte d'aquesta opció a l'autonomia local. Coincidim, però, aquí amb el Tribunal en què la supressió de la personalitat jurídica no vulnera l'autonomia constitucionalment garantida. Òbviament no la de les EATIM, perquè no la tenen, però tampoc les dels municipis que, tot i que veuen condicionada la seva autonomia, encara gaudeixen d'una àmplia potestat d'autoorganització, en el marc de la legislació autonòmica, per acabar definint el contingut funcional i la integració organitzativa que volen atribuir a les EATIM. En aquest sentit, és interessant remarcar que, encara que sigui *obiter dictum*, el TC s'allunya aquí d'una concepció formalista, tot minimitzant la rellevància de la personalitat jurídica en termes d'autonomia, per afirmar que allò substantiu per aquesta no serà la primera (i per tant el seu caràcter descentralitzat o desconcentrat), sinó l'abast de les concretes competències i de les relacions de tutela que s'acabin definint.

Tanmateix, l'opció de l'Estat per la manca de personalitat jurídica en la legislació bàsica, sí que planteja la seva compatibilitat amb la garantia i reconeixement d'aquesta personalitat a les EATIM en els respectius es-

la regulación proyectada en aquellos aspectos cuya determinación por el Legislador estatal pueda suponer una intromisión en la esfera competencial autonómica no admisible desde el punto de vista del esquema constitucional de distribución de competencias; en particular, la supresión de estas entidades como consecuencia de la disolución imperativa en los supuestos previstos en el anteproyecto”.

tatuts d'autonomia. Aquest problema ens trasllada novament a la difícil relació normativa entre les bases de l'Estat i els estatuts d'autonomia, encara en discussió doctrinal i jurisprudencial. Sense poder-nos detenir ara en aquesta qüestió, sí que cal recordar que la jurisprudència constitucional admet que són constitucionalment admissibles les excepcions a les normes bàsiques de l'Estat en matèria de règim local, que es refereixin a aspectes concrets i relatius a singularitats basades expressament i inequívoca en allò que disposin els estatuts d'autonomia com una característica específica d'aquella comunitat autònoma.²⁴²

Finalment, hem de referir-nos a la constitucionalitat de la disposició transitòria 4a de la LRSAL, que recull el deure de les comunitats autònomes de dissoldre (o bé transformar en entitats desconcentrades) les EATIM que no compleixin l'obligació de rendiment de comptes. D'entrada, no sembla que la invocació genèrica dels principis constitucionals lligats a l'eficiència econòmica pugui justificar per si sola la intromissió de la competència estatal. Com s'ha dit, la solució de la dissolució automàtica de l'EATIM sembla clarament desproporcionada a la càrrega que s'incompleix (el deure de rendiment de comptes en un termini concret) i que el que es provoca és clarament un perjudici molt greu a la competència autònoma i a la potestat d'autoorganització local.

Lluny d'admetre altres interpretacions més flexibles del precepte, que havien proposat entendre que la dissolució seria una mera possibilitat i no un deure automàtic,²⁴³ el Tribunal Constitucional, de forma novedosa, afirma que aquest deure és l'opció inversa a la imposició per llei de determinats òrgans municipals (qüestió aquesta darrera ja admesa per la STC 103/2013, per als municipis de gran població). I, en conseqüència, n'admet la intervenció de l'Estat, atès que deixa prou marge d'actuació tant a les comunitats autònomes com a les entitats locals. D'una banda, no es dissol directament cap EATIM, les quals podran evitar la dissolució amb l'incompliment, i alhora es permet que les comunitats autònomes siguin les que apreciïn la concurrència de la causa i decideixin la dissolució o bé la transformació de l'EATIM. Alhora es diu que la càrrega imposada és "raonable" i que en tot cas, les conseqüències del seu incompliment per a les entitats locals no estan definides a la llei, de manera que l'apreciació d'aquesta vulneració excediria per al TC l'objecte del seu control. En aquest

242. Sobre aquest debat, es trobaran els arguments principals i oposats, a Font Llovet, Ortega i Vela, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*.

243. Velasco Caballero, "Reforma de la Administración local", 76-77.

sentit, però, sí que cal denunciar la manca de previsió de l'audiència o participació expressa dels municipis i entitats locals afectats en el procés de dissolució, cosa que, tot i que es podria solucionar amb la previsió en la legislació autonòmica, creiem que hauria d'haver estat disposada ja a nivell bàsic. En aquest context, la declaració d'inconstitucionalitat es limita només a un incís de la DT 4^a LRSAL, que es refereix al “decret de l'òrgan de govern”. El Tribunal interpreta –amb raó– que no s'inclou en la competència legislativa bàsica estatal la possibilitat d'imposar a la Comunitat Autònoma quin serà l'òrgan concret competent per a decidir, en el seu cas, l'eliminació o transformació de les EATIM, sinó que aquesta és una qüestió pròpia d'una funció executiva i, per tant, de competència clarament autonòmica [STC 41/2016, FJ 7.c)].

5.3.4. La racionalització de les fórmules associatives locals

El darrer bloc de les mesures de la reforma que podem incloure, tot i que més indirectament, en l'objectiu de racionalització de la planta o estructura organitzativa local és el que té per objecte les fórmules associatives locals, principalment, mancomunitats de municipis i consorcis locals.

Com és sabut, aquests dos tipus d'entitats instrumentals són formes de cooperació o col·laboració interadministrativa, sigui en sentit horitzontal (cas de les mancomunitats de municipis, formades només per municipis) o bé vertical (cas dels consorcis, constituïts per administracions públiques de diferent nivell territorial), que tenen per finalitat l'exercici de competències o la prestació de serveis públics locals en comú entre els seus membres. Són, doncs, administracions institucionals que serveixen per assolir una major eficàcia i eficiència en l'exercici de competències o prestació de serveis locals i que, en un context d'elevada fragmentació de la planta municipal, han assolit en els darrers anys una gran rellevància quantitativa, erigint-se com a alternativa a solucions més rígides i menys curoses amb l'autonomia. Tot i que a ritmes i amb tendències diferents, el nombre de mancomunitats i de consorcis ha crescut fins al punt que abans de la reforma superaven, en tots dos casos, el miler d'exemplars al conjunt d'Espanya.²⁴⁴

244. Dades actualitzades sobre aquestes fórmules associatives, tot i que centrades exclusivament en el cas català, es poden trobar a Marc Vilalta Reixach i Ricard Gracia Retortillo (dir.), *La gestió mancomunada de serveis públics a Catalunya*, Escola d'Administració Pública (en premsa).

La proliferació excessiva i desordenada d'aquest tipus d'entitats era ja una crítica recurrent des de finals del segle xx, quan es reclamava la necessitat de racionalitzar el conjunt d'entitats instrumentals del sector públic a tots els nivells territorials. Tanmateix, no va ser fins a l'inici d'aquesta darrera crisi econòmica quan es van començar a adoptar, de manera més generalitzada, les primeres mesures en aquest sentit.²⁴⁵ A nivell local, és la LRSAL la que conté les pautes principals per seguir en aquesta reducció del sector públic local, entre les quals s'emmarquen les intervencions relatives a les mancomunitats de municipis i els consorcis locals (especialment en aquest sentit, destaca la disposició addicional 9a de la LRSAL). Tanmateix, juntament amb aquesta tendència clarament limitadora d'aquestes entitats, que es concreta també de forma individual per a cadascuna, no deixa de ser cert que la LRSAL preveu també una sèrie de mesures que poden donar una idea d'una certa potenciació d'aquestes entitats o que almenys situen aquestes fórmules de gestió associada o "compartida" (en terminologia expressa de la LRSAL) en una posició destacada per donar compliment a la finalitat de l'eficiència econòmica perseguida per la llei (així per exemple, arts. 26.2 o 36.2 LBRL).

Tot i que, com diem, comparteixen aquest marc conjunt de partida, l'abast i el contingut de la reforma té els seus perfils distintius per a les mancomunitats de municipis i per als consorcis que ara passem a descriure.

5.3.4.1. La racionalització de les mancomunitats de municipis: limitació quantitativa i qualitativa

En particular, el règim de les mancomunitats després de la LRSAL no ha variat excessivament en les seves línies fonamentals. De fet, l'article 44 LBRL, que contenia la definició i les principals normes bàsiques en relació amb aquestes entitats, no ha patit cap modificació, mantenint-se la que li va donar la darrera reforma realitzada per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures de modernització del govern local.

En aquest sentit, la finalitat racionalitzadora de la LRSAL s'ha traduït per a les mancomunitats només en la previsió de la disposició transitòria

245. Miriam Cueto Pérez, "Crisis económica y Administración Pública", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100, (2014): 1053-1091; Encarnación Montoya Martín, "Reestructuración de la Administración Instrumental y de estructuras asociativas: Lecciones aprendidas y estrategias", a Castillo Blanco (dir.), *Reforma del Sector Público*, 107-144; Joana Socías Camacho, "Huida del Derecho Público y racionalización administrativa en el sector público instrumental", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 161 (2014), 263 i s.

11a. En aquesta disposició, s'estableix l'obligació que, en el termini de 6 mesos, les mancomunitats adaptin els seus estatuts a les previsions del mencionat article 44 LBRL. I alhora es disposa expressament que les seves competències “estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26” de la LBRL. En cas de falta d'adaptació estatutària, la mancomunitat incorrerà en causa de dissolució, que s'iniciarà i resoldrà per l'òrgan de govern de la comunitat autònoma i tindrà els efectes previstos per la pròpia DT11a.

Per tal de comprendre aquesta regulació, cal recordar que, com havien posat de manifest alguns autors, la flexibilitat amb què, en la pràctica, han estat determinades les finalitats de les mancomunitats per part dels municipis que les integren ha portat a moltes d'aquestes a ocupar-se d'una pluralitat d'activitats, que excedeixen pròpiament de l'àmbit municipal; i s'han generat així duplicitats amb les competències gestionades per altres administracions públiques o, fins i tot, s'han ocupat de tasques que està previst que realitzin un altre tipus d'ens locals (com les comarques o les àrees metropolitanes).²⁴⁶ Per aquest motiu, si un dels principals objectius de la LRSAL consisteix en l'eliminació de duplicitats i en la racionalització de l'organització local, sembla lògic que aquesta norma insisteixi explícitament en aquest aspecte.

Tot i que les versions inicials de la reforma apuntaven directament a la supressió de les mancomunitats ineficients i l'assumpció de les seves competències per les diputacions o entitats equivalents,²⁴⁷ les mesures finalment aprovades s'han limitat a imposar l'obligació de complir amb l'exigència que l'objecte de la mancomunitat s'ajusti a competències i serveis d'origen municipal en els termes ja exposats de la DT 11a. En qualsevol cas, tampoc el resultat final no ha estat lliure de controvèrsia i la citada disposició és una de les que ha estat objecte d'impugnació davant del Tribunal Constitucional. Però tampoc, en aquest cas, la STC 41/2016 ha trobat cap

246. En aquest sentit, entre molts altres, Concepción Barrero Rodríguez, “Artículo 44”, a Rebollo Puig, *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, 1045-1046; Tomás Quintana López, “Debate previo a la reforma de la legislación del Estado de Régimen Local”, a Tomás Quintana López (dir.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (Valencia: Tirant lo blanch, 2014), 47-48.

247. J. Antonio Chinchilla Peinado: “Las mancomunidades de municipios tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, a Carrillo Donaire i Navarro Rodríguez, *Reforma del régimen jurídico*, 265-300.

incompatibilitat amb la Constitució, a excepció (com en el cas exposat de les EATIM) de la predeterminació per la llei estatal de l'òrgan autònom que hauria d'iniciar i acordar la dissolució (FJ 8.b).

En relació amb el repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, la STC 41/2016, amb l'excepció esmentada, admet la competència estatal per regular les fórmules de cooperació local (mancomunitats i consorcis), sota l'argument ja conegut que l'article 149.1.18 CE empara la regulació que incideixi en l'autonomia dels ens locals constitucionalment garantits, per tal de projectar els principis d'eficàcia, eficiència i estabilitat pressupostària sobre el règim local. Per al Tribunal, és clara la competència estatal en tant que aquestes entitats identifiquen els seus interessos amb els dels ens associats (municipis, entre d'altres), que el disseny del seu règim jurídic és rellevant des de l'òptica de la despesa pública i que són instruments fonamentals per a la "gestió compartida" de serveis municipals. Per tant, cal destacar que les bases estatals poden operar fins i tot en el cas de les comunitats autònomes que han assumit, en els seus estatuts, la competència exclusiva en relació amb les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació entre els ens locals (per exemple, art. 160.1.a. EAC). Tot i que no s'afirma expressament, és aquesta la confirmació per al cas concret d'allò que, genèricament, ja havia previst la STC 31/2010, quan va afirmar que, en realitat, la competència en matèria de règim local és exclusiva només en un sentit "impropi", atès que l'Estat manté la competència legislativa bàsica.

Sense gaires argumentacions addicionals, el TC avala, doncs, la constitucionalitat de l'essència de la DT 11a. D'entrada, s'admet la limitació de les competències de les mancomunitats a les matèries previstes en els articles 25 i 26 LBRL, en tant que, d'una banda, busca evitar la proliferació de mancomunitats i amb això complir amb els principis d'eficàcia, eficiència i estabilitat pressupostària, i a la vegada, respecta la competència autònoma per a atribuir i regular competències pròpies als municipis.

Addicionalment, s'admet que l'Estat pugui imposar a les comunitats autònomes l'obligació de dissolució de les mancomunitats si aquestes no adapten els seus estatuts en el període establert. Com en el cas de les EATIM, al TC li és suficient afirmar que la dissolució no la realitza directament l'Estat, sinó que la seva adopció correspon a la comunitat autònoma i que alhora es pot evitar amb el compliment per part de les entitats obligades, que, a més a més, en aquest cas, només comportarà respectar "una norma bàsica que lleva más de una década en vigor" (en referència a l'art. 44 LBRL no modificat).

Més enllà d'aquestes consideracions, la Sentència no conté una valoració explícita sobre l'afectació a l'autonomia local constitucionalment garantida. Segurament s'explica per la manca d'al·legació en el recurs d'aquest element, però, certament, es fa difícil no procedir a una anàlisi d'aquesta qüestió en una matèria tan sensible com aquesta i que, com hem apuntat, va ser objecte de polèmica durant la tramitació de la llei, fins al punt que va obligar a modular clarament les pretensions de la iniciativa governamental. Dues són les consideracions que hi volem fer al respecte.

En primer lloc, cal recordar que el contingut mínim o nuclear de l'autonomia local inclou la potestat d'autoorganització local, que s'expressa, com un dels seus elements principals, a través del dret dels municipis a associar-se en mancomunitats per a la gestió de serveis públics o la realització d'obres en comú. És aquest un dret reconegut explícitament a la Carta europea d'autonomia local (art. 10) i que, per tant, gaudeix d'una àmplia protecció. Des d'aquesta perspectiva, pot ser qüestionable que la mera al·lusió al conjunt de principis constitucionals dirigits a l'eficiència econòmica i reducció de la despesa pública sigui raó suficient per introduir la dissolució de la mancomunitat com a conseqüència de la no adaptació dels estatuts. Amb aquesta mesura, es modifica clarament el règim jurídic de la supressió de mancomunitats, en tant que es desposseeix els municipis de la seva facultat decisòria per dissoldre l'entitat associativa. Pot ser que l'estabilitat pressupostària sigui una raó per introduir límits al règim vigent, però el grau d'afectació a l'autonomia local exigia una major cura en la justificació de la mesura. Especialment, si tenim en consideració que hi podrien haver alternatives o modulacions menys lesives a l'autonomia, com ara el requeriment estatal/autonòmic a la mancomunitat per a l'adaptació estatutària i que, a més a més, no s'exigeix en cap moment que calgui valorar l'eficiència i sostenibilitat dels serveis prestats per la mancomunitat, valoració que, per exemple, podria permetre la separació només d'aquells municipis que, en el seu cas, puguin veure afectada la seva estabilitat pressupostària o sostenibilitat.

Més enllà de l'afectació a la garantia constitucional de l'autonomia, l'aval de la Sentència a la DT 11a tampoc no resol, al nostre parer, els dubtes interpretatius que havia generat aquesta disposició quant a l'abast de la limitació de l'objecte de les mancomunitats a "les obres i serveis necessaris per a l'exercici de les competències i serveis dels articles 25 i 26 LBRL". En particular, segueix existint el dubte sobre si les mancomunitats poden exercir només les competències que tinguin el seu origen en competències municipals pròpies o bé si hi cap també la possibilitat que exerceixin competències delegades

i sobretot les noves competències “distintes de les pròpies i les delegades” regulades al nou article 7.4 LBRL. Sense entrar ara en aquesta polèmica, recordem que, davant d'una interpretació restrictiva, que es recolza en la literalitat de la pròpia DT 11A,²⁴⁸ ha sorgit una interpretació més àmplia que admet la segona possibilitat, de manera que, en certa mesura, s'acabaria evitant que bona part de les mancomunitats existents haguessin d'adaptar obligatòriament els seus estatuts i, en darrera instància, s'estaria desactivant la voluntat de la LRSAL de reduir el nombre de mancomunitats.²⁴⁹

5.3.4.2. La racionalització dels consorcis: limitacions i transformació del seu règim jurídic

A diferència de les mancomunitats de municipis, els consorcis administratius (en general) i locals (en particular) sí que han estat objecte de diverses i successives reformes legislatives en els darrers anys, especialment a nivell estatal.

La LRSAL fou precisament el primer pas en aquest procediment de reformes sobre els consorcis. Tot i que en principi la reforma es limita a l'àmbit local, la LRSAL inclou dos tipus de mesures: unes efectivament aplicables de forma exclusiva als consorcis locals de la LBRL (modificació dels articles 26.2, 57 LBRL i la disposició addicional 9a. LBRL), però també unes altres dirigides al conjunt dels consorcis administratius (introduint l'obligació i el règim d'adscripció dels consorcis, a partir de la disposició addicional 20a de la Llei 30/1992). Després de la LRSAL es va aprovar la Llei 15/2014, de 17 de setembre, de racionalització del sector públic, d'aplicació a tots els consorcis administratius, principalment amb mesures sobre el règim de creació, separació i extinció. Finalment, la més recent de

248. Aquesta interpretació restrictiva de la disposició transitòria 11a de la LRSAL és la que es preveu, per exemple, a la *Nota Explicativa de la Reforma Local* del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques de 5 de març del 2014, (p. 10) o a la *Instrucción de la Dirección de Administración Local relativa a la adaptación de los estatutos de las mancomunidades de la Comunitat Valenciana a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, de gener de 2014 (punt n. 7).

249. Aquesta ha estat la interpretació assumida per algunes comunitats autònomes. Per exemple, en la *Nota explicativa* sobre la LRSAL elaborada per la Generalitat de Catalunya s'afirma: “A Catalunya, les mancomunitats exerciran també la realització d'obres i la prestació dels serveis públics per a exercir les competències pròpies i delegades que tinguin atribuïdes els ens locals, de conformitat amb les lleis sectorials que desenvolupen les competències de l'EAC, a més de les previstes amb caràcter general i necessari als articles 25 i 26 de la LRSAL”.

les reformes (que va entrar en vigor el 3 d'octubre de 2016) es conté en la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic, que recull les modificacions anteriors, amb la voluntat d'erigir-se en una “regulació integral” i bàsica de tots els consorcis administratius, que serà d'aplicació preferent sobre la regulació de la LBRL i la LRSAL.

Sense poder entrar ara a analitzar amb detall el seu contingut,²⁵⁰ podem dir que, emmarcades en la reforma general de les Administracions Públiques, aquest conjunt de modificacions legislatives ha tingut, al nostre entendre, tres grans efectes. D'entrada, la tendència a la construcció d'un règim jurídic integral per als consorcis ha provocat un considerable augment de la seva densitat legislativa, fet que, si bé pot augmentar-ne la seguretat jurídica, ha reduït clarament la seva flexibilitat, característica que era destacada per la doctrina com un dels factors clau en la seva proliferació. En segon lloc, la preferència aplicativa de la legislació general sobre la local, així com l'obligació i el règim d'adscripció tendeixen a una certa uniformització del règim legal dels consorcis. Finalment, des d'una perspectiva més substantiva, aquest nou règim jurídic està clarament destinat a racionalitzar i reduir el nombre de consorcis, especialment els ineficients, de manera que, amb aquesta finalitat, s'estableixen rellevants condicionants a la seva constitució, es fomenta la separació dels membres i l'extinció definitiva, alhora que s'introdueixen majors controls en l'àmbit pressupostari i economicofinancer.

En aquest context, la STC 41/2016 ha resolt el recurs d'inconstitucionalitat plantejat contra algunes d'aquestes mesures, òbviament previstes a la LRSAL, que és la norma sotmesa a examen. En particular, el Tribunal ha hagut d'examinar les previsions de l'article 57 de la LBRL que estableixen tres nous condicionants per a la constitució de consorcis, que a partir d'ara: 1) ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, eliminar duplicitats administratives i complir amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera; 2) ha de suposar una assignació més eficient dels recursos econòmics, no pot posar en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda de l'entitat local de què es tracti ni del propi consorci i no pot demandar majors recursos que els inicialment previstos; 3) i, en tot cas, té caràcter subsidiari al conveni.

250. Francisco Toscano Gil, “Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público”, *RVAP*, n. 105 (maig-agost, 2016), 473-513.

L'argumentació de la Sentència és particularment parca en aquest punt. De fet, es limita a fer extensible l'argumentació general ja exposada segons la qual la finalitat de les mesures clarament vinculada al conjunt de principis constitucionals que han de fer efectiva la racionalitat econòmica empara “els amplis marges” de la competència estatal bàsica de l'article 149.1.18 CE, que permet, per tant, imposar límits a la creació i funcionament dels consorcis, sense que el seu caràcter genèric comporti cap problema de constitucionalitat. Certament, s'observa que l'abast d'aquesta competència s'amplia quan hi ha una vinculació directa amb els mandats de l'eficiència econòmica, però també és cert que novament és criticable la manca de valoració respecte l'afectació a la potestat d'autoorganització local per crear entitats associatives, que precisament també es caracteritzen per la seva finalitat de buscar una major eficiència. En aquest sentit, no és fàcil d'advertir l'abast de l'exigència que els nous consorcis no demandin més recursos dels inicialment previstos. Segons quina en sigui la interpretació i també el desenvolupament legislatiu que se'n pugui fer, el condicionant a la potestat de creació del consorci pot ser tal que acabi per anul·lar-la, ja que es fa difícil pensar com es pot crear un consorci sense destinar-hi uns mínims recursos addicionals.

5.4. Mesures de reordenació de les competències locals

Com ha quedat dit, la finalitat general de la reforma local és la recerca d'una major eficiència econòmica dels governs locals, tot donant prioritat al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. De manera coherent, el legislador enarbora la bandera de la lluita contra la ineficiència allà on es trobi. Doncs bé, a més de la planta o estructura organitzativa local, el preàmbul de la LRSAL declara que la ineficiència està també clarament present en l'àmbit competencial local: “la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones” (paràgraf cinquè del preàmbul).

El diagnòstic legislatiu conclou amb l'afirmació que el “sistema competencial de los municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo” (mateix paràgraf cinquè). I d'aquesta complexitat excessiva se'n derivarien dues conseqüències negatives. D'una banda, “este sistema competencial municipal hace que se difumine la responsabilidad de los Gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones Públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos” (paràgraf sisè del preàmbul). I, d'altra banda, “existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las Haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera” (de nou el preàmbul, paràgraf setè).

Els fragments transcrits serveixen, doncs, per justificar un dels objectius centrals de la reforma: “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia»”. En efecte, fet el diagnòstic d'un sistema competencial local que provoca duplicitats i permet que els municipis exerceixin competències impròpies i de manera ineficient, l'assoliment d'una major eficiència passa per reformar el règim de competències locals. I, en particular, com es pot observar ja en el preàmbul, sobretot per ajustar el règim competencial municipal. En termes generals, la reordenació competencial duta a terme per la LRSAL es pot resumir en les mesures següents:

a) S'estableix un nou tipus de competències locals: les “distintes de les pròpies i les atribuïdes per delegació”, previst al nou article 7.4 de la LBRL. L'exercici d'aquest tipus de competències es condiona a dos requisits acumulatius: i) que no es posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal;²⁵¹ ii) que no s'incorri en un supòsit d'execució simultània del mateix servei públic amb una altra administració

251. Cal notar que el text de l'art. 7.4 es refereix a l'afectació de la hisenda “municipal”, quan en realitat, aquest tipus de competències “distintes de les pròpies i les delegades” es predica en general de totes les “entitats locals”. Una interpretació sistemàtica i teleològica advocaria per entendre que, quan les competències siguin exercides per altres entitats locals, el requisit de la sostenibilitat es projecta també sobre la hisenda d'aquella entitat i no dels municipis.

(duplicitat). Per assegurar el compliment d'aquests requisits es preveu la necessitat d'emissió d'informes "necessaris i vinculants" de l'administració competent per raó de la matèria que dictamini sobre la inexistència de duplicitats, i de l'administració que tingui la tutela financera sobre la no afectació a la sostenibilitat financera.

b) Es reordenen i redefeixen, a la baixa, les competències municipals. D'entrada, es desactiva la possibilitat d'interpretar l'article 25.1 de la LBRL com una clàusula universal o general de competències municipals; s'eliminen algunes matèries de competència municipal (art. 25.2 LBRL) i es preveu el trasllat directe d'algunes d'aquestes, fonamentalment sobre salut, assistència social i educació, a les comunitats autònomes (disposicions transitòries 1a., 2a., 3a., 11a. i 15a. LRSAL); s'estableixen nous requisits per a l'atribució i delimitació de les competències pròpies municipals (apartats 3 a 5 de l'art. 25 LBRL); se suprimeixen alguns serveis mínims obligatoris (art. 26.1 LBRL); se suprimeix la competència complementària general dels municipis (derogació de l'article 28 LBRL); es delimiten més precisament les condicions i es redefeix el paper, potenciant-lo, de les competències delegades dels municipis (art. 27 LBRL).

c) S'amplien, de forma moderada i no sempre clara, les competències provincials. En línia amb l'objectiu general de reforçament de les diputacions provincials i entitats equivalents, la LRSAL incrementa el paper de les províncies i els atribueix noves funcions, a partir de tres vies principals:

– En primer lloc, la nova redacció de l'article 26.2 de la LBRL disposa una funció de "coordinació" provincial de determinats serveis mínims obligatoris dels municipis de menys de 20.000 habitants, consistent en la proposta, de conformitat amb els municipis, al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques de la fórmula de gestió (directament provincial o en gestió compartida) més eficient segons el seu cost efectiu.

– Per la seva banda, l'article 36.1 de la LBRL afegeix algunes funcions específiques a les pròpies de les províncies previstes genèricament com d'assistència i cooperació als municipis, de coordinació dels serveis municipals i de prestació supramunicipal o supracomarcal de serveis. Les novetats resideixen en: la garantia de la prestació dels serveis de secretaria i intervenció en els municipis de menys de 1.000 habitants (apartat *b*); assumptió de la prestació dels serveis de tractament de residus en els municipis de menys de 5.000 habitants, i de prevenció i extinció d'incendis en els de menys de 20.000 habitants, quan aquests no procedeixin a la seva prestació (apartat *c*); coordinació i supervisió del compliment dels plans economicofinancers previstos a l'article 116 bis (apartat *e*); prestació dels

serveis de recaptació tributària, en període voluntari i executiu, i dels serveis d'assistència a la gestió financera dels municipis de menys de 20.000 habitants (apartat *f*); prestació dels serveis d'Administració electrònica i la contractació centralitzada en els municipis amb població inferior a 20.000 habitants (apartat *g*); coordinació, mitjançant conveni, amb la comunitat autònoma respectiva, de la prestació del servei de manteniment i neteja dels consultoris mèdics en els municipis amb població inferior a 5.000 habitants (apartat *h*).

– Addicionalment, cal tenir en compte altres funcions previstes al llarg de la LRSAL. Juntament amb les ja citades funcions de “coordinació” previstes als articles 26.2 i també al 116 bis LBRL, la reforma atorga també a la província competències en els següents aspectes: i) la coordinació i supervisió de la integració dels serveis resultants dels processos de fusió municipal, que la província realitzarà en col·laboració amb la comunitat autònoma (art. 13.5 LBRL); ii) l'assistència de la província a l'administració delegant per a la coordinació i seguiment de les delegacions previstes en l'art. 27.2 LBRL (és a dir, les delegacions de l'Estat o la comunitat autònoma a dos o més municipis de la mateixa província d'una o diverses competències comunes, a través de criteris homogenis).

Tot aquest conjunt de mesures, sens dubte, ha suposat una important reordenació del sistema competencial dels ens locals en general i, en particular, dels constitucionalment garantits: municipis i províncies. En aquest sentit, és òbvia la importància de l'examen de la constitucionalitat d'aquestes mesures. A continuació, ens centrem en l'anàlisi d'aquelles que, de moment, han estat objecte de pronunciament per part del Tribunal Constitucional en les sentències que, quan redactem aquest capítol, han recaigut sobre la LRSAL (SSTC 41/2016 i 111/2016). Al respecte, interessin no només les decisions expresses sobre la constitucionalitat o no dels preceptes impugnats i l'argumentació utilitzada, sinó també algunes consideracions interpretatives que realitza el Tribunal, al fil d'aquestes, i que, al nostre parer, permeten aclarir i posar fi a alguns debats apareguts entorn de l'abast i contingut d'algunes de les mesures introduïdes per la LRSAL en relació amb el sistema competencial.

5.4.1. Les noves competències locals “distintes de les pròpies i de les atribuïdes per delegació”

En el seu objectiu per clarificar el règim competencial local i per evitar les duplicitats, la LRSAL crea un nou tipus de competències, anomenades “diferents de les pròpies i les atribuïdes per delegació” (art. 7.4 LBRL). Amb aquest *tertium genus*, que s'afegeix, doncs, a la dicotomia ja existent entre competències pròpies i competències delegades, el legislador ha volgut donar resposta a un debat que ens atrevim a qualificar d'exclusivament espanyol i que té a veure amb les que s'havien anomenat activitats o competències “impròpies”.²⁵²

5.4.1.1. El problema de les denominades “competències impròpies” en la LRSAL: l'article 7.4 de la LBRL com a solució

De la lectura del preàmbul de la LRSAL, es dedueix una voluntat tan nítida com rotunda del legislador de lluitar frontalment contra el fenomen de les tradicionalment denominades competències impròpies. De fet, igual que amb les duplicitats, aquests supòsits són qualificats en el seu paràgraf cinquè com “disfuncionalitats” del model competencial: es tracta de supòsits en els quals “los ayuntamientos prestan servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones”. Tot i que la referència es faci específicament als municipis, estem davant d'un problema que pot ser comú a tots els governs locals.

El preàmbul encerta a assenyalar els dos principals problemes que plantegen les competències impròpies. El primer és el de la determinació de la seva cobertura jurídica: la fixació del títol competencial a l'empara de l'administració que realitza l'actuació. I el segon es correspon amb la determinació de la seva cobertura financera: com que l'ordenament no ha previst que aquesta administració realitzi l'actuació, evidentment no estarà tampoc previst el lliurament dels recursos econòmics necessaris per a la seva adequada realització.

252. Sobre aquesta qüestió, Alfredo Galán Galán, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias* (Barcelona: Fundación Democracia Gobierno Local, 2012).

Més dubtosa és, en canvi, l'associació que el preàmbul sembla fer entre competència impròpia i duplicitat. L'exercici d'una competència impròpia pot donar lloc, sens dubte, a un supòsit de duplicitat: quan l'activitat impròpia se sumi a la paral·lela actuació realitzada per l'altra administració que sí que té atribuït l'exercici de la competència corresponent. Però no cal que això succeeixi. Així, d'entrada, no hi haurà duplicitat quan la competència impròpia sigui en realitat una competència “nova”, en el sentit de no atribuïda per l'ordenament jurídic a cap administració. Tradicionalment el municipi ha exercit aquesta tasca de descobridor de noves competències, donada la seva major proximitat a les necessitats dels ciutadans. I tampoc succeirà quan l'administració titular de la competència no l'exerceixi, és a dir, quan l'activitat impròpia es visualitzi com una competència “de substitució”. N'hi ha prou amb aquestes breus reflexions per posar de manifest un tercer gran problema que presenten les competències impròpies, és a dir, el relatiu a la seva delimitació conceptual. Igual que ocorre amb les duplicitats, també l'expressió “competència impròpia” és usada amb una multitud de sentits diversos. La seva anàlisi exigeix, com a pressupost inexcusable, una tasca de clarificació conceptual.

Fet el diagnòstic, el remei que ofereix la reforma local al problema de les competències impròpies, d'acord amb el que s'ha dit en el preàmbul de la LRSAL, és clar: “Las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada” (paràgraf desè). Cal notar que aquí la referència es fa ja genèricament a les entitats locals en el seu conjunt, i no només als municipis. I cal notar també que, en rigor, la solució proposada no és la prohibició radical d'aquest tipus d'activitat, sinó únicament en el cas que es compleixi la condició que “no comptin amb el finançament adequat”.

La predisposició contrària a aquestes activitats impròpies es tradueix en el desig de delimitar amb claredat les competències locals de les pròpies dels nivells territorials superiors, i, sobretot, en les mesures de lluita contra els supòsits de duplicitat, especialment l'eliminació de les clàusules generals de competència dels municipis, tant la pretesa competència universal de l'article 25.1 de la LBRL com la competència complementària de l'article 28 de la LBRL. Però la gran novetat, en aquest punt, és l'addició de l'article 7.4 de la LBRL.

Aquest nou article 7.4 de la LBRL regula les innominades “competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació”. En versions anteriors del text legal es feia servir sense embuts l'expressió “competències impròpies”. L'ús d'aquesta denominació era clarament inadequat.

D'entrada, i en general, perquè suposa una contradicció parlar de “competència” d'un ens i seguidament qualificar-la d'“impròpia”. Si s'afirma que és impròpia d'aquesta entitat és perquè és pròpia d'un altre subjecte i, per tant, es pressuposa el reconeixement legal d'un supòsit d'irregularitat competencial. A més, les competències que preveu l'article 7.4 de la LBRL ja no poden ser en endavant “impròpies”, tenint en compte que aquest mateix precepte ja les reconeix com a pertanyents a l'ens local. A aquesta crítica terminològica s'hi va sumar el dictamen ja citat del Consell d'Estat: “procede, en primer lugar, objetar que se consagre legalmente como expresión para denominar una categoría formal la de «competencias impropias»”. Es tracta, certament, d'un *tertium genus* diferent de les competències pròpies i de les delegades –de fet, no estan definides com a tals, sinó només per la seva exclusió de les altres classes de competències–, i precisament per això, i perquè l'Avantprojecte incorpora diverses normes substantives en relació amb aquestes competències, no sembla apropiat acudir a aquesta expressió per referir-s'hi. Se suggereix per això assignar una altra denominació (per exemple, competències atribuïdes o competències per atribució) o simplement identificar-les com “competències diferents de les pròpies i de les delegades”. Aquest últim suggeriment va ser acceptat i incorporat a la redacció definitiva del text legal.

De l'article 7.4 de la LBRL convé destacar, d'inici, dos aspectes rellevants. D'una banda, que sembla dotar de cobertura jurídica les tradicionals activitats impròpies dels governs locals. Paradoxalment, doncs, una reforma que es marca com a objectiu la lluita contra el fenomen de les competències impròpies, acaba emparant –encara que parcialment– un dels seus principals problemes, el de la manca de títol jurídic habilitant. I, d'altra banda, que estén la seva cobertura del precepte genèricament a tots els ens locals. Si bé és cert que, dins del món local, són els municipis els que protagonitzen i pateixen en major mesura aquest fenomen.

La lectura del nou article 7.4 de la LBRL desplega un ampli ventall d'interrogants amb transcendència jurídica. Ens limitem aquí simplement a apuntar alguns dels més rellevants:

a) L'article 7 de la LBRL conté la classificació de les competències locals, distingint entre les tradicionals pròpies i delegades (o atribuïdes per delegació). El dubte que l'addició de l'apartat quart suscita és si s'hi està recollint un nou tipus de competència, diferent de les dues indicades. En opinió del Consell d'Estat, en el Dictamen reiterat, el que l'Avantprojecte qualificava com “competències impròpies” constitueix “una categoria for-

mal de competències”, afegint que es tracta “de un *tertium genus* distinto de las competencias propias y de las delegadas”.

b) L'article 7.4 de la LBRL ens ofereix una definició negativa d'aquest presumpte nou tipus de competència local: són aquelles competències “diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació”. Queda pendent l'esforç d'oferir ara una definició en positiu, que indiqui amb claredat els supòsits que cal incloure-hi. No sembla que es refereixi a les competències atribuïdes per llei sectorial en les matèries no incloses en el llistat reformat l'article 25.2 de la LBRL, ja que, en la versió definitivament aprovada, queda clar que no es tracta d'una enumeració tancada. Sí que podem incloure sense major esforç, tot i que els casos siguin molt pocs, les competències “noves”, és a dir, quan l'ens local realitza una activitat no contemplada prèviament per l'ordenament jurídic i, en conseqüència, la realització de la qual no ha atribuït competencialment a cap administració.

c) Encara que pugui sorprendre, l'article 7.4 de la LBRL conté una regla general que habilita el conjunt dels ens locals per a la realització d'aquestes activitats. En efecte, no es parteix de la prohibició, sinó tot el contrari: “les entitats locals [...] poden exercir competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació”. Ara bé, aquesta possibilitat se sotmet al compliment de dues dures condicions materials i de dos requisits formals paral·lels. Per aquest motiu, fent una transcripció ara completa del precepte, la Llei afirma que “solo podran ejercer”.

La primera condició és que “no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. La referència específica a la Hisenda “municipal” s'ha d'entendre corregida com a “local”, tenint en compte que el precepte es refereix a tots els ens locals en el seu conjunt. En l'Avantprojecte la redacció era una altra. En efecte, el que s'exigia era que no es posés en risc financer la realització de les competències pròpies, i que es garantís la sostenibilitat financera de les noves competències. Redacció que va ser objecte de crítica pel Consell d'Estat: “Tampoco se considera acertado exigir que «se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias» como requisito previo a su ejercicio, pues en la concepción de la Ley Orgánica 2/2012, la sostenibilidad financiera no es algo que vaya referido a actuaciones particulares sino al conjunto de la Hacienda de la entidad de que se trate; y no es algo estático que quepa garantizar ex ante, sino que más

bien se refiere a una situación dinámica a la que se debe tender y que ha de mantenerse”. I afegeix: “Por ello, no es correcto desde el punto de vista técnico exigir que se garantice la sostenibilidad financiera como condición previa a una determinada actuación, sino que debería imponerse la obligación de verificar que tal actividad no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal. Se sugiere por ello que se reformulen los términos en que está redactado este apartado”.

La segona condició material perquè sigui possible l'exercici d'aquestes competències, és que “no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”. També aquí es va canviar la redacció respecte a l'Avantprojecte, ja que aleshores el que s'exigia era la inexistència de duplicitats amb les competències autonòmiques. En la modificació va tenir també a veure el Dictamen del Consell d'Estat, amb les afirmacions ja reproduïdes sobre la imprecisió jurídica del terme duplicitat: “cabe objetar la indeterminación de la que adolece el artículo 7.4 al mencionar los requisitos que deben cumplir estas competencias para poder ser ejercidas por los municipios y, en particular, la alusión a la inexistencia de duplicidades, pues es este un término vago e impreciso, sin un contenido jurídicamente delimitado, cuya inclusión en el Anteproyecto, desprovista de ulteriores criterios que acoten su significado, produce un efecto perturbador de la seguridad jurídica que debe evitarse”.

A aquestes dues condicions materials se sumen dos requisits de caràcter formal. El primer dels quals és l'exigència d'un informe necessari, previ i vinculant “de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades”. Crida aquí l'atenció que, tot i els suggeriments indicats del Consell d'Estat, i en clara falta de correspondència amb la segona condició material indicada, es mantingui en la Llei l'ús de l'expressió *duplicitat*. Per la resta, cal assenyalar que en la versió de l'Avantprojecte s'indicava que l'informe havia de ser emès per la comunitat autònoma, sota el pressupòsit que les duplicitats haurien de produir-se amb les competències autonòmiques.

El segon requisit formal és l'exigència d'un altre informe igualment necessari, previ i vinculant “de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”. L'Avantprojecte precisava que l'informe havia de ser emès per l'interventor de l'entitat local. Fet que va ser objecte de crítica pel Consell d'Estat: “debería reconsiderarse la exigencia de que el interventor de la entidad local emita un informe sobre la sostenibilidad financiera de las

nuevas competencias, habida cuenta de que el ámbito en el que naturalmente van a desenvolverse las competencias impropias es el que en cada caso definirá el legislador sectorial autonómico –o el que resulte de lo que previamente había establecido–, lo que aconseja que sean las comunidades autónomas las que deben en tales casos determinar si se dan las condiciones precisas para garantizar el cumplimiento del mencionado principio de sostenibilidad financiera”.

L'establiment d'aquests dos informes ha generat importants interrogants. D'una banda, el seu caràcter preceptiu i vinculant suscita el dubte de la seva compatibilitat amb l'autonomia local. De fet, gairebé totes les esmenes presentades al Congrés sobre aquest punt destacaven la seva configuració com a controls previs i d'oportunitat, incompatibles amb el respecte d'aquesta autonomia. I d'altra banda, la manca d'una disposició transitòria fa dubtar si aquests informes es requereixen únicament de cara al futur o, en canvi, són també exigibles en relació amb les activitats impropies que estiguessin ja realitzant els ens locals en el moment d'entrada en vigor de la Llei. Aquesta última possibilitat casa malament, però, amb la configuració legal de cada un d'aquests informes com a “previs”.

5.4.1.2. La constitucionalitat de l'article 7.4 de la LBRL

Arribats a aquest punt, convé destacar alguns dels pronunciaments del Tribunal Constitucional en la seva STC 41/2016, que, al nostre parer, contribueixen a aclarir alguns dels dubtes (no tots!) d'aquest controvertit article 7.4 de la LBRL. Sistematitzem aquí, doncs, les referències que es troben disperses en diferents moments de la STC 41/2016, atès que el qüestionament de la seva constitucionalitat no s'examina de forma específica, sinó com a qüestió accessòria a altres preceptes, en moments diferents (FJ 10.d, 11 i 12).

D'entrada, convé posar en relleu que el Tribunal defineix aquest tipus competencial com una nova “regla general habilitant”, que el legislador hauria establert en substitució de les dels articles 25.1 i 28 de la LBRL, que eren concebudes –en terminologia de la LRSAL– com a generadores de disfuncions competencials. El TC confirma, doncs, una interpretació expansiva –i en certa mesura favorable a l'autonomia local– d'aquest article 7.4 i equipara aquestes noves competències a una mena de “competències pròpies generals”, com el propi Tribunal reconeix que han estat ja qualificades “en positiu” per alguna part de la doctrina. Més enllà de la qüestió

terminològica, interessa l'abast que el Tribunal els atorga i que, en efecte, confirmen algunes de les aproximacions que ja havia fet la doctrina.²⁵³

En primer lloc, són competències que s'exerceixen amb autonomia. La principal distinció amb les competències pròpies de l'article 25.2 de la LBRL –diu el Tribunal– no és el nivell d'autonomia del qual disposa el municipi que les exerceix, sinó la forma en què estan atribuïdes. Mentre que les de l'article 25.2 de la LBRL són atribuïdes per llei sectorial, les de l'article 7.4 de la LBRL estan directament habilitades pel legislador bàsic. En conseqüència, les competències de l'article 7.4 són també competències per exercir en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat.

En segon lloc, i com a conseqüència de l'anterior, són competències de caràcter general. Com s'ha dit, suposen una habilitació pel legislador bàsic, que, com a tal, serà necessàriament general i no específica. En paraules del Tribunal, l'article 7.4 de la LBRL “encierra una regla habilitante que permite a los entes locales el ejercicio de competencias no atribuidas específicamente” (FJ 11b) i ahora “en cualesquiera ámbitos materiales” (FJ 12b).

En tercer lloc, cal recordar que aquesta habilitació general està sotmesa, però, a una sèrie de condicionants previs i, per tant, podem dir que no es tracta d'una habilitació universal o incondicionada, com podria entendre's en un sentit més clàssic, sinó que, tot i la seva potencial aplicació general, la clàusula de l'article 7.4 de la LBRL queda condicionada a la concurrència dels dos requisits materials ja coneguts i ahora l'emissió dels dos informes que en garanteixen el compliment.

Un cop exposat el sentit general d'aquest nou tipus de competències, ens endinsem en els pronunciaments del Tribunal respecte la seva constitucionalitat.

En primer lloc, des de la perspectiva competencial, el Tribunal desestima el recurs que al·legava la vulneració de la competència autonòmica perquè, a través d'aquesta clàusula, l'Estat assignava competències als ens locals en àmbits propis de les comunitats autònomes. El Tribunal reconeix –com hem dit ja– que, en efecte, l'article 7.4 habilita els ens locals a exercir competències “en qualsevol àmbit material”, i també, per tant, en els àmbits de competències autonòmiques. Lluny de concloure, però, la inconstitucionalitat, afirma que el fet que l'Estat hagi sotmès l'exercici d'aquestes competències a importants condicionants i als informes previs i vinculants (de les pròpies

253. Velasco Caballero, “Reforma de la Administración local”, 79-82; Rafael Jiménez Asensio, “*Vademécum*” sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad e la Administración Local, (Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya – Estudi con., 2014); Font Llovet i Galán Galán, “Reordenación de las competencias municipales”, 25.

comunitats autònomes), impedeix afirmar que hi hagi un sacrifici insalvable dels interessos autonòmics. A la vegada, el TC porta a col·lació l'argumentació en relació amb la clàusula complementària del derogat article 28 de la LBRL, respecte de la qual va afirmar que aquella previsió tampoc no vulnerava les competències autonòmiques ni estatals (STC 214/1989, FJ 12).

En realitat, doncs, el Tribunal aplica aquí la doctrina general sobre l'atribució de les competències locals que ha explicat amb detall en el seu FJ 9 i que es pot resumir en les següents idees:

a) “La Constitución no precisa las competencias que corresponden a los entes locales” i “en consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña (...) no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas. Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE”.

b) “El art. 149.1.18 CE ampara una regulación estatal básica sobre competencias locales que, en cuanto tal, está llamada a condicionar al legislador autonómico.” “El Estado puede apoyarse en el art. 149.1.18 CE para establecer las condiciones básicas conforme a las que la legislación sectorial estatal y las Comunidades Autónomas han de atribuir específicamente las competencias locales en un momento sucesivo”. I en particular, es recorda “la conexión directa de esa ordenación [bàsica sobre les competències locals] con la garantía constitucional de la autonomía local” i s'afegeix que, en el nou context “cabe subrayar ahora la que puede llegar a tener con los mandatos constitucionales los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE)”.

c) En concret, “la cuestión de si el art. 149.1.18 CE permite la identificación precisa o la atribución directa de competencias locales en materias de competencia autonómica no admite una respuesta unívoca. En principio, el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local cuando tenga competencias en la materia o sector de que se trate [SSTC 214/1989, FJ 3 a) y b), 159/2001, FJ 4, 121/2012, FJ 7]. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle, sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137 y 141 CE), las bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. Ahora bien, las bases pueden llegar a

prefigurar específicament el poder local en matèries de competència autonòmica, però només per atribuir directament competències locals, si això no suposa un obstacle per a les competències que corresponen a les Comunitats Autònomes (STC 214/1989, FJ 12), i per garantir un nucli homogeni de drets prestacionals del veí. La configuració d'aquest nucli homogeni pot justificar la limitació de l'autonomia, tant de les Comunitats Autònomes (perquè l'Estat pot habilitar directament la competència local en matèries d'abast autonòmic) com de les pròpies entes locals (perquè l'Estat pot prever el servei com obligatori).

D'altra banda, tampoc des de la perspectiva de l'autonomia local aprecia el Tribunal que l'article 7.4 de la LBRL mereixi cap declaració d'inconstitucionalitat. I això que aquí l'argumentació del recurs podia veure's avalada pels dubtes que bona part de la doctrina científica havia denunciat també sobre el caràcter genèric i indeterminat dels controls establerts per l'article esmentat i que, per tant, es contraposaven a la jurisprudència constitucional prèvia sobre aquesta qüestió.²⁵⁴

L'argumentació del Tribunal, però, és digna de menció, ja que posa de manifest una interessant distinció per considerar. Així, per al Tribunal, el paràmetre de valoració de l'article 7.4 en aquest punt no ha de ser la doctrina constitucional relativa als controls sobre els ens locals, sinó la relativa als límits a l'atribució de competències locals. En efecte, segons el Tribunal, "los controles que diseña el art. 7.4 LBRL son, en cierto modo, técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas". A partir d'aquí, doncs, l'anàlisi del Tribunal se centra a examinar si el legislador ha procedit a una correcta valoració de la relació entre interessos locals i supralocals en l'assumpte, de manera que no hagi impedit la participació local adequada als interessos en joc. En aquest cas, es conclou que els controls establerts per l'article 7.4 estan justificats per la presència d'interessos supralocals, vinculats a la racionalització de les administracions públiques, la sostenibilitat financera i l'estabilitat pressupostària. Addicionalment,

254. Ximena Lazo Vitoria, "El control sobre los entes locales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Rasgos fundamentales", *Anuario de Derecho Municipal* 2013, (Marcial Pons - Instituto de Derecho Local - UAM, 2014): 71-92; Velasco Caballero, "Reforma de la Administración local", 81-82; Font Llovet i Galán Galán: "Reordenación de las competencias municipales", 27.

s'entén que l'afirmació o no de la vulneració de l'autonomia local en aquest moment tindria un caràcter preventiu que no és admissible, ja que –segons la Sentència– són les administracions que han d'elaborar els informes sobre les competències distintes de les pròpies i les delegades –i no l'art. 7.4 de la LBRL– les que podrien arribar a incórrer en la vulneració denunciada si impedissin efectivament en casos concrets una intervenció local rellevant en àmbits d'interès local, sens perjudici del posterior control que pugui fer la jurisdicció contenciosa administrativa per les eventuais extralimitacions en què puguin incórrer aquestes administracions en exercici de les seves facultats d'informe (FJ 11.b *in fine*).

5.4.2. La reducció de les competències municipals pròpies

La finalitat de la LRSAL de clarificar el sistema competencial i evitar-ne les seves disfuncionalitats es tradueix també, com hem avançat, en una evident reducció de l'àmbit d'actuació municipal habilitat per la llei. I, en particular, en la reducció de les competències pròpies dels municipis. Això es produeix a través de diferents vies: i) la desactivació de la clàusula general de l'article 25.1 de la LBRL (eliminant la possibilitat d'interpretar-la com una competència universal a favor dels municipis) i la supressió de la competència complementària (derogació de l'art. 28 de la LBRL); ii) la supressió d'algunes matèries del llistat de l'article 25.2 de la LBRL que els legisladors han d'atribuir als municipis com a competències pròpies; iii) l'establiment d'una sèrie de límits que haurà de respectar el legislador sectorial (estatal o autonòmic) competent per atribuir les competències municipals (apartats 3, 4 i 5 de l'article 25 LBRL); iv) paral·lelament, es preveu expressament, amb diferents condicionants temporals i materials, el trasllat obligatori a les comunitats autònomes de les competències que fins ara exercien els municipis en matèria de serveis socials, salut, inspecció sanitària i educació (disposicions transitòries 1a., 2a. i 3a. i disposició addicional 15a. LRSAL); v) finalment, podríem incloure aquí també les modificacions previstes en l'article 26 de la LBRL sobre els serveis mínims obligatoris, que, si bé la llei segueix diferenciant de les competències municipals, no deixen de ser també una habilitació als municipis en determinats àmbits; des d'aquesta perspectiva, l'eliminació o reducció de l'abast material d'alguns dels previstos a l'article 26.1 de la LBRL contribueixen també a la tendència aquí apuntada; així com també ho fa, indirectament, el nou mecanisme de coordinació provincial previst per l'art. 26.2 de la LBRL, al qual ens referirem en tractar les competències provincials.

En definitiva, la LRSAL preveu un ampli ventall de mesures que afecten directament l'àmbit competencial propi dels municipis, que han estat fortament contestades pel món local i que han portat el Tribunal Constitucional a haver-se de pronunciar sobre la seva compatibilitat amb el marc constitucional.

És precisament en aquest aspecte, el de les competències municipals, on la STC 41/2016 ha tingut potser un major impacte, en declarar la inconstitucionalitat de les disposicions transitòries relatives als trasllats forçosos (amb l'excepció de la relativa a educació, que queda sotmesa a interpretació conforme). Tot i que la resta de mesures reben l'aval del Tribunal, la seva argumentació conté també algunes consideracions dignes de ser destacades ja que acaben resolent alguns dels dubtes que s'havien plantejat precisament entorn de les novetats incorporades a l'article 25 de la LBRL.

5.4.2.1. L'abast del llistat de matèries de l'article 25.2 de la LBRL

Un dels preceptes de la reforma que ha generat més controvèrsia ha estat precisament l'article 25.2 de la LBRL, que conté, com és sabut, el llistat de matèries que "el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas". De fet, els dubtes sobre l'abast d'aquest article poden considerar-se anteriors a la reforma, ja que sovint les interpretacions sobre el seu abast diferien, per bé que més a nivell teòric que en la pràctica. Les diferències sorgien entre aquells que consideren que aquest llistat és *numerus clausus*, és a dir, taxat quant a les matèries que poden ser objecte d'atribució pel legislador, i d'altres que interpreten que el seu caràcter és obert i que, per tant, no impedeix que el legislador sectorial pugui atribuir altres competències en matèries no previstes expressament a l'article 25.2 de la LBRL.

La polèmica, com diem, va reviu amb la LRSAL, més que per les modificacions introduïdes en aquest precepte, pel fet que la finalitat restrictiva de la reforma, especialment en l'àmbit competencial, convidava a concloure la interpretació més limitadora del llistat. Tanmateix, el Tribunal Constitucional ha estat contundent en el seu posicionament i ha deixat clara que la interpretació vàlida és la segona, que defensa el caràcter no taxat del llistat, de manera que no hi ha ni vulneració de les competències autonòmiques ni de la garantia constitucional de l'autonomia municipal. A la vegada, però, aquest plantejament ha servit per justificar la constitucionalitat de la reducció de l'abast material o l'eliminació d'alguns dels àmbits inclosos en el llistat.

D'entrada, el Tribunal adverteix que, com ja feia en la seva redacció anterior, l'article 25.2 no atribueix directament competències als municipis, sinó que simplement imposa certes condicions al legislador competent per fer-ho (estatal o autonòmic, en funció del repartiment en cada matèria). I, en concret, el que fa es imposar al legislador l'obligació d'atribuir competències pròpies als municipis, com a mínim, en una sèrie d'àmbits materials on s'ha identificat que hi ha interessos municipals, funcionant, doncs, com una "garantía legal (básica) de la autonomía municipal" (FJ 10.b). Amb aquest plantejament, el Tribunal nega rotundament la possibilitat que el llistat de matèries de l'article 25.2 de la LBRL pugui interpretar-se com a *numerus clausus*, ja que, primer, no es deriva així de la literalitat del propi article ("en todo caso"), segon, no hi ha una determinació explícita del legislador estatal perquè així sigui i, finalment, aquesta interpretació seria manifestament invasiva de les competències autonòmiques, ja que suposaria una prohibició general incompatible amb el propi sistema constitucional de distribució de competències (FJ 10.b, 12.a).

Negada l'afectació a les competències autonòmiques, aquest punt de partida serveix també per negar la vulneració de l'autonomia local constitucionalment garantida. De fet, el Tribunal insisteix en què la mera previsió d'aquest llistat, en línia amb l'anterior regulació, "eleva el mínimo de autonomía local constitucionalmente garantizada", ja que concreta els àmbits d'interès local no explicitats per la Constitució, i alhora no impedeix que la garantia constitucional pugui operar en altres àmbits, segons la ponderació d'interessos que pugui fer el legislador competent.

Partint, doncs, del fet que l'article 25.2 de la LBRL és part de la garantia "legal bàsica" (i no constitucional) de l'autonomia local, per al Tribunal, no hi ha inconvenient constitucional en la reducció que la LRSAL ha portat a terme en el llistat de matèries de l'article 25.2. La desaparició d'algunes d'aquestes matèries (serveis socials i sanitat) simplement és l'expressió de l'opció política del legislador de deixar d'ampliar el mínim d'autonomia local que garanteix la Constitució, de manera que, a més el legislador competent, pot decidir si vol atribuir competències més enllà d'aquest mínim.

La darrera de les qüestions problemàtiques que s'han de valorar en relació amb l'article 25.2 de la LBRL és si la supressió de determinades matèries realitzada per la LRSAL pot afectar la garantia estatutària que aquestes competències poden tenir en alguns estatuts d'autonomia. Aquí hauríem de fer moltes consideracions, en un tema tan complex i alhora controvertit, que va tenir el seu punt més àlgid de discussió arran de les darreres reformes estatutàries i, fonamentalment, la del vigent Estatut

d'autonomia de Catalunya, que, com és sabut, conté un llistat amb una multiplicitat d'àmbits materials que pretenen garantir-se com a propis dels governs locals (art. 84.2 LBRL). Tanmateix, ens limitem aquí a constatar que en aquesta qüestió no hi ha avenços en la doctrina del Tribunal Constitucional. Amb una parca argumentació, el Tribunal es limita a recordar la interpretació construïda precisament a partir de la STC 31/2010 sobre l'Estatut català, segons la qual la regulació estatutària que existeixi “vincula solo al legislador autonómico y únicamente en la medida en que no contradiga el régimen dictado en ejercicio de la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE” (FJ 12.a *in fine*). És dirà –i segurament amb raó– que l'Estatut extremeny (que per cert, és escassament mencionat al llarg de la sentència) no conté un llistat de competències locals (com ara, el català o l'andalús), però del que no hi ha dubte és que el TC ha tornat a perdre una oportunitat per aclarir la relació existent entre la legislació bàsica de règim local i la regulació substantiva que fan alguns dels estatuts d'autonomia (sobretot els de “nova generació”).

5.4.2.2. Els nous condicionants bàsics a l'atribució de competències pròpies pel legislador sectorial

Més enllà de les supressions en el llistat de l'apartat segon, el cert és que les principals novetats de la LRSAL en relació amb l'article 25 de la LBRL es produeixen en la modificació de l'apartat 3 i l'addició de dos nous apartats (4 i 5), que tenen per finalitat comuna, delimitar les condicions en què els legisladors sectorials competents (estatal o autonòmic) hauran d'atribuir les competències pròpies als municipis, sigui en les matèries expressament previstes a l'article 25.2 o en d'altres que puguin decidir.

De forma sistemàtica, aquestes condicions són les següents: 1) Les competències pròpies s'han d'atribuir als municipis mitjançant llei (apartats 3 i 5); 2) Les lleis hauran en cada cas de: i) avaluar la conveniència de la implantació de serveis locals d'acord amb els principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera; ii) preveure la dotació dels recursos necessaris per assegurar la suficiència financera de les entitats locals, sense que això pugui comportar en cap cas una major despesa de les administracions públiques (apartat 4); iii) anar acompanyada d'una memòria econòmica que reflecteixi l'impacte sobre els recursos financers de les administracions públiques afectades i el compliment dels principis

d'estabilitat, sostenibilitat financera i eficiència del servei o activitat i, si la llei és estatal, d'un informe del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques en el qual s'acreditin els criteris abans assenyalats (apartat 4); v) garantir que no es produeix una atribució simultània de la mateixa competència a una altra administració pública (apartats 5).

Aquestes limitacions també han comportat crítiques des del punt de vista de la seva afectació a les competències de les comunitats autònomes i a l'autonomia local. El Tribunal Constitucional, però, n'ha avalat la seva constitucionalitat respecte a diferents arguments que tot seguit resumim.

D'entrada, però, cal advertir d'una precisió interpretativa que fa el Tribunal sobre l'abast d'aquests apartats i que resol alguns dubtes que podien haver-se generat en els primers moments d'aplicació de la reforma: les exigències que contenen aquestes normes operen tant respecte de les matèries previstes a l'apartat 2 com respecte d'altres en què els legisladors sectorials puguin atribuir competències pròpies als municipis. I això és així, segons el Tribunal, malgrat que el tenor literal dels apartats 3 i 4 pogués donar a entendre el contrari, perquè aquesta és clarament “tanto la *voluntas legis* como la *voluntas legislatoris*” i també perquè “[d]e otro modo se llegaría al absurdo de que el legislador básico habría puesto más trabas a la atribución de competencias propias, dentro de las materias que considera de claro interés municipal, que a la atribución de competencias propias en los demás ámbitos materiales, donde el interés local puede ser bajo o inexistente y el riesgo de desequilibrio presupuestario, quizá, más intenso” (FJ 10.c).

Fet aquest advertiment, dues són, en essència, les qüestions objecte de recurs i, per tant, també de valoració constitucional. En primer lloc, es planteja la licitud dels apartats 3 i 5, en tant que, en obligar-les a fer atribucions competencials específiques, s'estaria impeding a les comunitats autònomes establir clàusules generals de competència. El TC reconeix efectivament que es produeix aquesta limitació i que, per tant, les comunitats autònomes no poden preveure clàusules generals d'atribució de competències en les seves legislacions, però, en canvi, conclou que això no vulnera ni les competències autonòmiques en matèria de règim local ni l'autonomia local garantida per la Constitució (FJ 12.b). Com en altres ocasions, la STC 41/2016 afirma que la supressió d'aquesta possibilitat és una “opción política del legislador básico, que está autorizado a diseñar el modelo dentro del cual ha de moverse la asignación de competencias municipales”. Quant a l'autonomia local, el TC recorda que la garantia cons-

titucional exigeix la intervenció dels municipis en els afers que els afecten amb un nivell de participació tendencialment corresponent a la intensitat dels interessos implicats, “sin que la sola proscripció de la clàusula general como técnica de distribución de poder local vulnere por sí la autonomía local constitucionalmente garantizada”. Certament, com ja havia afirmat la doctrina, la garantia constitucional de l'autonomia local no empara una obligació al reconeixement d'una clàusula general de competència, ara bé tampoc creiem, com sembla donar a entendre el TC, que de la LRSAL pugui derivar-se una prohibició absoluta de què les comunitats autònomes puguin reconèixer una clàusula d'aquest tipus. Sense anar més lluny, la pròpia LRSAL ha introduït una clàusula general en l'article 7.4 de la LBRL, que pot ser desenvolupada per les comunitats autònomes, tot i que, certament, amb el respecte a les importants limitacions que incorpora.

La segona de les qüestions analitzades té a veure amb la limitació establerta per l'apartat 4 de l'article 25 de la LBRL, que prohibeix l'atribució de competències locals pel legislador autonòmic si això comporta una major despesa. També aquí el TC desestima el recurs. D'una banda, perquè entén que la competència de l'Estat per establir aquesta limitació troba cobertura en el títol sobre la hisenda general previst a l'article 149.1.14 CE, que empara mesures que assegurin els principis comuns de l'activitat financera de les diferents hisendes que tendeixin al compliment dels principis constitucionals que han de regir la despesa pública (FJ 3). S'entén, tot i que no ho fa explícitament aquí, que entre aquests principis hi ha els de l'art. 135 CE, que justificarien aquesta limitació.

D'altra banda, el TC entén que no hi ha aquí una prohibició a les comunitats autònomes de descentralitzar competències quan hi hagi una despesa, sinó que simplement les obliga a perseguir “ahorros correlativos en cualesquiera otros ámbitos de su competencia”, de manera que no es vulneren les competències autònòmiques, ni tampoc l'autonomia local constitucionalment garantida, en la mesura en què no s'impedeix la participació adequada als ens locals pel que fa als interessos involucrats (FJ 12c).

5.4.2.3. Els trasllats forçosos de competències locals a les comunitats autònomes

Una de les principals mesures introduïdes per la LRSAL per fer front a les disfuncionalitats del sistema competencial és la que suposa que les comunitats autònomes assumeixin les competències (o serveis) que els municipis

pis desenvolupaven fins aleshores en diferents matèries: “serveis socials” i “promoció i reinserció social” (DT1a LRSAL), “participació en la gestió de l’atenció primària de la salut” (DT2a LRSAL), “inspecció i control sanitari d’escorxadors, indústries alimentàries i begudes” (DT3a LRSAL) i participació en diferents funcions educatives, com ara la vigilància de l’escolaritat obligatòria o el manteniment d’equipaments públics escolars, entre d’altres (DA 15a LRSAL).²⁵⁵

Tot i que cadascuna de les diferents disposicions estableix unes condicions específiques d’aplicació (règim transitori, terminis, abast substantiu del trasllat, etc.), la idea que subjau a totes elles és la mateixa: fins a l’aprovació de la LRSAL, els municipis prestaven una sèrie de serveis sense tenir la cobertura jurídica específica per fer-ho o bé que, tot i tenir-la, suposaven una duplicitat competencial amb la comunitat autònoma. Sota l’òptica de l’autor de la reforma, el compliment del principi “una Administració, una competència” obliga a deixar ben clar que els serveis socials, la salut i l’educació són competències de titularitat autonòmica i que, en tot cas, són aquestes les que tenen la responsabilitat última sobre aquests serveis, sens perjudici que en puguin delegar l’exercici, conservant-ne les corresponents facultats de control i finançament.

És sota aquesta concepció que la LRSAL elimina com a matèries de l’article 25.2 (competències pròpies) i del 26.1 (serveis mínims obligatoris) les relatives a aquests sectors i, correlativament, preveu, a través d’aquestes disposicions, l’obligació que les comunitats autònomes assumeixin la titularitat de les competències i serveis corresponents, o millor dit, prohibeix que aquesta recaigui en mans dels municipis. L’operació, que suposa un evident desapoderament per als municipis (i ens locals supramunicipals de cooperació), ha estat, però, frustrada per la STC 41/2016 que ha considerat inconstitucionals les DT 1a, 2a i 3a, per atemptar contra les competències de les comunitats autònomes i ha sotmès a interpretació la DA 15a. També es declara la inconstitucionalitat de la DT 11a que conté una sèrie de previsions directament relacionades amb les anteriors.

L’anàlisi del Tribunal se centra sobretot en les DT 1a i 2a (FJ 13a, b i c), de manera que l’examen de la DT 3a suposa simplement traslladar les consideracions fetes prèviament per a aquestes (FJ 13d). La peculiar interpretació sobre la DA 15a mereix un comentari específic (FJ 13e).

255. Sobre aquest tema, més en profunditat, Marcos Almeida Cerreda, “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 22 (2015): 219-263.

D'entrada, el Tribunal determina el veritable abast de la nova regulació de la LRSAL i, corregint el propi legislador, estableix que la novetat d'aquestes disposicions “no consiste estrictamente en la afirmación de la titularidad autonómica de estos servicios”, sino “en la prohibición de que los entes locales puedan prestarlos como competencias propias o como competencias del art. 7.4 LBRL”, ja que només en permet la delegació, i en disposa “la obligación de que dejen de gestionar estos servicios”.

A partir d'aquí, reconduint la motivació del recurs, el Tribunal Constitucional afirma que “el problema constitucional no es si el Estado ha llevado a cabo una ampliación extraestatutaria de competencias autonómicas, sino si ha desbordado los márgenes de lo básico al establecer que el nivel local no puede desarrollar determinadas competencias (salvo por delegación) e imponer condiciones a un traslado que trae causa en última instancia del propio Estatuto de Autonomía”.

Plantejat correctament el problema constitucional, la solució arriba de l'aplicació de la doctrina general ja coneguda (FJ 3, 4 i 9). Per al TC, les DT 1a i 2a han superat clarament els límits de la competència estatal bàsica de l'article 149.1.18 CE, que, si bé permeten, com hem vist, prefigurar el poder local en matèries de competència autonòmica, això només és possible, segons la doctrina constitucional, per garantir un nucli homogeni de drets prestacionals dels veïns (serveis mínims) o bé per atribuir o prohibir competències locals sense obstaculitzar les competències autonòmiques. En aquest cas, se superen clarament aquests límits. La prohibició de poder atribuir als municipis competències en àmbits que són d'exclusivitat autonòmica i el sotmetiment del seu traspàs a una sèrie de condicions suposa una clara ingerència en l'autonomia política de les comunitats autònomes, que envaeix les competències en matèria d'assistència social i de sanitat que expressament atribueix l'Estatut d'autonomia (en aquest cas, l'extremeny). No obsta a aquest plantejament la possibilitat que les disposicions prevegin la possibilitat de delegació de la competència, ja que, sens dubte, és aquesta una tècnica que impedeix a la comunitat autònoma desenvolupar una política competencial pròpia en els termes que li reconeix el seu estatut d'autonomia. A l'últim, tampoc no pot emparar-se aquesta regulació per la connexió coneguda de l'article 149.1.18 CE amb l'article 135 CE, ja que la invocació d'aquest article “no puede traducirse en una alteración radical de la doctrina constitucional que permita al Estado eliminar las competencias que los Estatutos de Autonomía, dentro del marco establecido por la Constitución, asignan a las Comunidades Autónomas para organizar sus servicios” (FJ 13c). Estimada la declaració d'inconstitucionalitat per

aquest motiu, el Tribunal ja no entra a analitzar l'eventual vulneració de l'autonomia local per part d'aquestes disposicions.²⁵⁶

Quant a la DA 15a de la LRSAL, el Tribunal constitucional no fa, com hem dit, un judici de constitucionalitat negatiu, sinó que realitza una interpretació de conformitat. Per al TC, la LRSAL incorre en una evident antinòmia, en tant que imposa a la vegada a les comunitats autònomes una obligació i la contrària respecte dels mateixos serveis. Així, en relació amb determinats serveis educatius, es disposa la necessària descentralització (art. 25.2.n LBRL), mentre que la DA 15a en preveu la centralització. A partir d'una interpretació sistemàtica, amb les disposicions transitòries anàlogues (transitòries 1, 2 i 3), el TC conclou que no existeix realment una prohibició de descentralització i, per tant, no hi cap la inconstitucionalitat, sempre que aquesta sigui la interpretació.

En resum, com s'ha dit, estem aquí davant de la part més condudent i substantiva de la STC 41/2016, que desmunta l'estratègia legislativa de la LRSAL quant a la reordenació competencial, que, en aquest punt, es pot donar per "fracassada per complet".²⁵⁷

5.4.3. Les competències municipals delegades

En el seu afany de clarificació competencial, la LRSAL ha introduït també una important modificació del règim de les competències municipals delegades, que segueixen essent regulades per l'article 27 de la LBRL, si bé té un contingut molt més dens que el seu predecessor.

Sense poder entrar ara en més detalls,²⁵⁸ les competències delegades s'orienten a garantir la suficiència financera del municipi, millorar el ser-

256. Sobre aquest aspecte en concret, poden veure's les consideracions de Velasco Caballero, "Reforma de la Administración local", 87-90.

257. Rafael Jiménez Asensio, "La (primera) sentencia del Tribunal Constitucional sobre la reforma local", disponible a <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/03/09/la-primera-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-la-reforma-local/> [darrera consulta: 24 de juliol de 2016].

258. La redacció actual de l'article 27 de la LBRL és la següent: "1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias. La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un

vei a la ciutadania, incrementar la transparència dels serveis públics i contribuir als processos de racionalització administrativa, evitant duplicitats administratives i generant un estalvi net de recursos. Aquestes finalitats

mayor gasto de las Administraciones Públicas. La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas. 2. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos. La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado. 3. Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias: a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental. b) Protección del medio natural. c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer. d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma. e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil. f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes. g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.³ de la Constitución Española. h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo. i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales. j) Promoción y gestión turística. k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos. l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado. m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado. n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa. o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. 4. La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante. 5. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado. 6. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla. 7. La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la

es tradueixen en un augment considerable dels condicionants de tot tipus (substantius, formals i temporals) perquè l'Estat i les comunitats autònomes puguin dur a terme les seves delegacions en favor dels municipis.

Entre el detallat règim jurídic d'aquestes delegacions, revesteix particular interès la garantia que la delegació compti amb un finançament adequat (art. 27.6 LBRL), el que era una clara reivindicació de les entitats locals i que sembla haver estat aollida per la LRSAL, donat, a més, el seu desenvolupament en el nou art. 57 bis de la LBRL i la disposició addicional 9a de la LRSAL. En termes generals, el TC valida aquest nou règim jurídic de les competències delegades, declarant-ne la constitucionalitat, a excepció precisament de l'article 57 bis LBRL, sobre el qual ens ocuparem més endavant.

Els problemes principals que van portar al qüestionament del nou règim de l'article 27 de la LBRL davant del Tribunal Constitucional giren entorn d'un eventual excés del legislador bàsic en la regulació del nou article 27 de la LBRL, especialment en la determinació de les condicions d'exercici d'aquestes competències. Sembla, però, que aquest nou règim, com havia apuntat ja la doctrina, no planteja problemes des del punt de vista de la garantia constitucional de l'autonomia local, atès que fins i tot, es pot considerar que la nova regulació millora, en termes d'autonomia, la situació jurídica dels municipis.²⁵⁹

El que sí que canvia –i així ho destaca expressament la STC 41/2016 en la seva anàlisi– és el significat que cal donar ara a les competències delegades. Conclusió que, per tant, cal estendre, no només a les municipals, sinó també a les delegacions al conjunt d'entitats locals. D'acord amb la nova regulació, la delegació ja no es pot considerar com un mecanisme per estendre o ampliar el poder local (municipal) a competències de titularitat estatal o autonòmica, sinó que ara ha esdevingut un “mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales” (FJ 11).²⁶⁰ Les delegacions tenen, doncs, un nou sentit polític, inspirat, com no, en el context general de la LRSAL, que és la preocupació

delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local. 8. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas.”

259. Velasco Caballero, “Reforma de la Administración local”, 95.

260. *Ibid.* 94-95.

per l'eficiència econòmica i el compliment dels principis constitucionals de l'article 135 CE.

En aquest context, la STC 41/2016 declara la constitucionalitat d'aquest nou règim, perquè entén que l'abast del canvi normatiu es limita a aquesta nova opció política, sense que el legislador bàsic hagi ocupat un major espai normatiu que abans. Tot i que, com hem dit, el nou article 27 de la LBRL és sensiblement més extens que l'anterior, el Tribunal arriba a aquesta conclusió amb una argumentació prou coneguda, que li permet emparar l'extensió de les bases en els títols 149.1.18 i 149.1.14 CE. Així, d'una banda, hi ha una sèrie d'elements que poden connectar-se a la garantia de l'autonomia local (com ara, el condicionament de la delegació a l'acceptació municipal), i, alhora, n'hi ha d'altres que es mouen en el terreny de la suficiència financera (com ara l'exigència de la memòria econòmica o de la garantia de finançament). Addicionalment, el Tribunal afirma que la regulació de l'article 27 de la LBRL en tot moment “permanece en el terreno de los principios y criterios generales” i “no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias”, de manera que, per tant, no vulnera les competències autonòmiques.

Finalment, cal fer esment de la disposició addicional 9a de la LRSAL que completa la regulació de les competències delegades, en la mesura en què obliga a adaptar els convenis i altres instruments de cooperació ja subscriptos a l'entrada en vigor de la LRSAL quan portin aparellat qualsevol tipus de finançament destinat a cobrir l'exercici de competències locals delegades o distintes de les pròpies i les delegades, disposant que quedaran sense efecte en cas contrari. El Tribunal Constitucional en declara també la seva constitucionalitat, emparant també aquesta regulació en els títols 149.1.18, per connexió amb la garantia de l'autonomia local, i 149.1.14, per connexió amb la suficiència financera local.

5.4.4. L'ampliació (relativa) de les competències provincials

El paper de la província és, sens dubte, un altre dels elements nuclears en el plantejament de la LRSAL. Tanmateix, aquesta centralitat xoca amb l'ambigüitat i les dificultats interpretatives a què queda sotmesa la seva regulació en la versió definitiva de la Llei. Segurament aquest resultat és deutor de les múltiples regulacions –amb diferències substantives notables– que va patir la regulació d'aquesta entitat local supramunicipal al llarg del procediment d'elaboració de la LRSAL. No és aquest el lloc per

fer una anàlisi en profunditat d'aquesta qüestió,²⁶¹ si bé, a mode de contextualització, sí que convé posar en relleu algunes idees clau que presideixen la regulació de la província a la LRSAL, per endinsar-nos posteriorment en l'examen del seu règim competencial.

5.4.4.1. El reforçament de la província per la LRSAL a través de l'ampliació de les seves competències: funcions de coordinació i de prestació de serveis

D'entrada, la reforma local parteix d'una clara voluntat de reforçar o enfortir les províncies o, en paraules, de la LRSAL, les diputacions provincials, els consells i cabildos insulars i les entitats equivalents. Tot i que la redacció final del preàmbul no és tan explícita com ho eren les versions inicials, que parlaven directament d'aquesta idea com una "finalitat" de la llei, no hi ha dubte que el legislador atorga a les províncies un paper central en l'arquitectura de la reforma, tot potenciant-ne el pes institucional, amb l'atribució d'un major nombre de funcions i confiant-los un rol actiu en la garantia dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En paraules del preàmbul de la LRSAL: "Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios."

El que acabem de dir posa de manifest una segona idea central de la reforma, les mesures d'enfortiment de la província tenen a veure amb el seu àmbit funcional. És a dir, la reforma provincial s'ha limitat essencialment a la del seu règim competencial. Tot i que, en efecte, no és l'únic aspecte del règim provincial a la LBRL que es veu alterat per la reforma, sí que

261. Sobre la reforma de la província a la LRSAL, ens hi hem ocupat més extensament a Ricard Gracia Retortillo, "Las provincias", a Almeida Cerredá *et al.*, *Medidas de racionalización de la organización administrativa local*, 175-228.

és cert que, al marge de les modificacions d'abast general, el protagonisme principal el tenen les mesures sobre el seu àmbit competencial. Com succeeix a nivell general, doncs, la reforma de la província a la LRSAL té caràcter parcial i respon bàsicament a una manifestació més de l'anomenat "Dret de la crisi econòmica" que no a una veritable reforma estructural del règim local.²⁶²

Des del punt de vista estrictament competencial, es pot dir que, en general, després de la LRSAL, es mantenen les línies mestres del model competencial de les províncies dissenyat per la LBRL. La reforma no comporta la implantació d'un nou model de competències provincials essencialment diferent a l'anterior. Així ho confirma, entre altres elements, el manteniment, en idèntics termes, dels "fins propis i específics" de la província (art. 31.2 LBRL) i el de la gran majoria de les funcions "clàssiques" atribuïdes fins ara a la província (art. 36.1 LBRL), de les quals únicament se suprimeix la competència "per al foment i l'administració dels interessos peculiars de la província" (antic apartat e). Tanmateix, això no vol dir que la LRSAL hagi estat innòcua per a les províncies. Com hem explicat ja,²⁶³ es produeix una clara *ampliació de les competències provincials* respecte a la situació normativa prèvia. La LBRL conté ara un major nombre de funcions atribuïdes a les províncies que en la seva redacció anterior. O millor dit, garanteix un nombre més gran de competències amb caràcter bàsic a les províncies de règim comú (i entitats equivalents) a tot el territori de l'Estat. Aquesta ampliació quantitativa, com veurem, no es confirma amb igual intensitat en una anàlisi més qualitativa de les novetats legislatives.

Des d'una aproximació més substantiva, es pot afirmar el manteniment del marcat perfil instrumental de la província. Així, la gran majoria de les competències provincials previstes avui per la LBRL se segueixen caracteritzant per la seva clara naturalesa funcional o instrumental, és a dir, tenen per destinataris altres ens locals i, fonamentalment, els municipis del seu àmbit territorial. No obstant això, en línia amb la finalitat general de la reforma i el paper reservat a la província en aquesta, la LRSAL altera, en certa manera, el caràcter d'aquesta instrumentalitat. Tot i que no es modifiquen els fins provincials, el paper de la província, almenys en el desenvolupament de les noves funcions previstes, no serà tant el de garantir un determinat nivell d'autonomia municipal, com el de maximit-

262. J. Luis Rivero Ysern, "La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 36 (2014), 8.

263. Vg. l'inici de l'apartat 5.4 d'aquest capítol.

zar l'eficiència econòmica en el conjunt del nivell local de govern, vetllant pel compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En aquest sentit, davant del seu tradicional paper cooperador o assistencial (nucli de la garantia constitucional de l'autonomia provincial), la LRSAL potencia les facultats de coordinació provincial sobre els municipis. Sense perjudici dels necessaris matisos que hem de fer sobre l'abast d'aquestes facultats, la reforma s'articula clarament a partir de les funcions provincials de coordinació sobre els municipis del seu territori, que tenen per finalitat garantir l'eficiència econòmica en la prestació dels serveis municipals i el control de les exigències de la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera [arts.13.5, 26.2, 27.2, 36.1.c), e), h), i) i 116 bis LBRL].

Tot i el predomini de les funcions instrumentals, cal destacar que, després de la LRSAL, es garanteix a les províncies, per primera vegada de forma clara en la legislació bàsica, una sèrie de competències de tipus material: assumptió de la prestació dels serveis de tractament de residus en els municipis de menys de 5.000 habitants, i de prevenció i extinció d'incendis en els de menys de 20.000 habitants, quan aquests no procedeixin a la seva prestació (art. 36.1.c), prestació dels serveis de recaptació tributària, en període voluntari i executiu, i dels serveis d'assistència a la gestió financera dels municipis de menys de 20.000 habitants (art. 36.1.f), prestació dels serveis d'Administració electrònica i la contractació centralitzada en els municipis amb població inferior a 20.000 habitants (art. 36.1.g). A aquestes funcions, caldria afegir la ja citada i polèmica prevista per l'article 26.2 LBRL, que concebria a la província com a eventual destinatària de la prestació (directa o en forma de gestió compartida) de serveis municipals als ciutadans, en aquells casos específicament previstos (determinats serveis obligatoris de municipis menors de 20.000 habitants) quan així ho decideixi el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, a proposta de la pròpia província, de conformitat amb els municipis afectats i amb l'informe de l'Administració que tingui la tutela financera, per tal de fer més eficient la prestació respecte al cost efectiu del servei.

5.4.4.2. La constitucionalitat (relativa) de l'ampliació competencial de les províncies

El reforçament competencial de què ha estat objecte la província no l'ha deixat exempta, però de crítiques. Més enllà de les que tenen a veure amb

l'oportunitat de la reforma, la seva ineficàcia o bé la inseguretat jurídica generada, ens centrem a continuació en aquelles que qüestionen la seva constitucionalitat i que s'han concentrat entorn de tres aspectes fonamentals que resumim a continuació:²⁶⁴

a) Afectació del principi democràtic. Amb caràcter general, s'ha posat de manifest que reforçar les diputacions en aquest moment pot incidir en la vigència del principi democràtic (article 1.1 CE) dins el conjunt del sistema local. En efecte, es qüestiona el reforç d'un ens local intermedi, especialment a través de la possibilitat que acabi prestant serveis directament als ciutadans (competències materials), mentre que no compta amb una legitimació democràtica directa, sinó només de segon grau (i en la pràctica, altament mediatitzada pels partits polítics). Cas que, malgrat algunes reformes recents (com la de les províncies italianes), segueix sent molt excepcional a Europa i contradictori amb la Carta europea d'autonomia local.

b) Afectació de l'autonomia local. Des d'aquesta perspectiva, es qüestiona, d'una banda, l'afectació de la garantia institucional de l'autonomia municipal. Especialment es critica, per exemple, el mecanisme "coordinador" de l'article 26.2 de la LBRL que condueix a un clar buidament competencial i funcional dels municipis menors de 20.000 habitants (que són, en la pràctica, gairebé la totalitat dels existents a Espanya) i lesiona la seva potestat d'organització del servei, nucli fonamental de la seva autonomia. Com ha assenyalat expressament el Consell d'Estat en el seu dictamen 338/2014 la previsió de la "conformitat dels municipis afectats" planteja seriosos dubtes sobre el seu caràcter suficient per resoldre aquests problemes. Addicionalment, la intervenció en termes decisoris del Ministeri, en única connexió amb el criteri del cost efectiu, pot revestir també dubtes de constitucionalitat per afectació de l'autonomia ja no només municipal, sinó també provincial, en tant que les facultats d'aquesta última poden reduir a les pròpies d'una administració desconcentrada i no dotada de veritable autonomia territorial.²⁶⁵

c) Afectació de les competències de les comunitats autònomes. En relació amb l'article 26.2 de la LBRL, els problemes competencials deriven, essencialment, de l'absència de l'Estat per atribuir al Ministeri una facultat

264. Font Llovet i Galán Galán, "La reordenación de las competencias municipales", 11-25.

265. Manuel Zafra Víctor, "Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 34 (2014): 55-58.

executiva de decisió sobre la gestió compartida o provincial dels serveis municipals, ja que aquesta atribució no pot considerar-se part de la competència bàsica estatal, d'acord amb cap dels títols habilitants (149.1.14 o 149.1.18 CE).²⁶⁶

A bona part d'aquestes crítiques ha tingut oportunitat de respondre el Tribunal Constitucional en la segona de les sentències que han recaigut sobre la LRSAL i que, precisament, ha tingut per objecte l'anàlisi de la constitucionalitat d'alguns dels preceptes relatius a les competències provincials (STC 111/2016, de 9 de juny, FFJJ 9 a 12). En termes generals, podem dir que la Sentència avala la regulació competencial de les províncies sobre la qual es pronuncia (que no és tota), amb l'excepció d'un dels aspectes del polèmic article 26.2 de la LBRL (les facultats atribuïdes al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques). Així mateix, també sotmet a interpretació conforme les competències previstes els articles 36.1.g) (prestació de serveis d'administració electrònica i contractació centralitzada en municipis de menys de 20.000 habitants) i 36.2.a) 2n. paràgraf de la LBRL (relatiu a la inclusió en el pla provincial d'obres i serveis de fórmules de prestació unificada o supramunicipal de serveis municipals per reduir costos efectius). De moment, limitem la nostra valoració només a algunes consideracions generals i de caràcter provisional.

Després de sistematitzar els que considera els principals elements de la seva jurisprudència sobre l'autonomia provincial (FJ 9), el Tribunal Constitucional analitza la constitucionalitat de l'article 36.1.c) *in fine* LBRL, que atribueix a la província la competència per prestar el servei de tractament de residus en els municipis de menys de 5.000 habitants i el de prevenció i extinció d'incendis en els de menys de 20.000 habitants, quan aquests no els prestin. Aquesta competència es configura com una concreció de la genèrica ja prevista per a la "prestació de serveis de caràcter supramunicipal i, en el seu cas, supracomarcal", que, en canvi, no es qüestiona. Respecte de l'incís impugnat, el recurs n'allega tant la vulneració de les seves competències autonòmiques en matèria de règim local com de la garantia constitucional de l'autonomia municipal. El Tribunal desestima tots dos motius.

D'una banda, entén que el caràcter bàsic de l'article impugnat queda plenament justificat, en la mesura en què s'està desenvolupant una competència ja prevista de forma genèrica en la legislació anterior i que ja havia

266. Velasco Caballero, "Reforma de la Administración local", 96.

estat emparada en el títol competencial del 149.1.18 CE (STC 103/2013, FJ 5.c). A la vegada, s'afirma que la competència bàsica inclou l'adopció d'una mesura com aquesta que té per finalitat “asegurar que también los vecinos de zonas rurales o menos pobladas puedan acceder a servicios indispensables” (FJ 10). Tot i que no es diu explícitament, aquest argument lliga amb la idea ja apuntada en la STC 41/2016 que permet que el legislador bàsic pugui atribuir competències directament en matèries autonòmiques per garantir un nucli homogeni de drets dels veïns. La novetat seria ara que aquesta excepció s'estén fins i tot més enllà dels serveis mínims obligatoris, amb l'argument que es tractaria “igualmente de [serveis] indispensables des de la perspectiva del veí”.

D'altra banda, el respecte a la garantia constitucional de l'autonomia local queda assegurat, segons el Tribunal, des del moment en què la prestació provincial dels serveis es configura com a “subsidiària” a la prestació municipal. Tot i que es reconeix que no hi ha una regulació precisa dels pressupòsits i condicions de l'assumpció provincial del servei, s'entén que és la legislació de desenvolupament la que procedirà a ordenar aquestes qüestions, amb la finalitat de garantir l'autonomia municipal.

Finalment, resulta d'interès, si atenem a les crítiques a les quals fem referència a l'inici d'aquest apartat, posar de manifest que el Tribunal – entenem que donant resposta al recurs – fa una apreciació sobre l'afectació del principi democràtic, ben lluny d'admetre cap vulneració del mateix: “la legitimidad democrática indirecta con que cuenta la diputación provincial podrá discutirse políticamente, pero, siendo una opción constitucionalmente posible, no puede alzarse en obstáculo a intervenciones del legislador básico favorables a una ampliación de las competencias provinciales” (FJ 10 *in fine*).

El següent dels articles sotmesos a examen és l'apartat g) del mateix 36.1 de la LBRL que també atribueix a la província una competència que, a priori, podríem entendre com a “material”, és a dir, que tindria com a eventuals destinataris els ciutadans. Seria, doncs, un supòsit dels menys habituals, davant el perfil clarament instrumental de la província (que té per raó de ser, com hem vist, estar al servei d'altres ens locals, principalment els municipis). En particular, es tracta aquí de la prestació dels serveis d'administració electrònica i la contractació centralitzada en municipis de menys de 20.000 habitants. En aquest cas, tampoc aprecia el Tribunal cap inconstitucionalitat, per bé que aquesta conclusió es condiona a una determinada interpretació de conformitat (FJ 11). Tot passa per entendre que la previsió impugnada no transfereix en bloc a la dipu-

tació provincial tota prestació d'aquests serveis als municipis de menys de 20.000 habitants, sinó que, en realitat, es tracta d'una concreció de la funció més general d'“assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis,²⁶⁷ especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió”, ja prevista per l'art. 36.1.b) de la LBRL. Segons la Sentència, el que es pretén amb aquesta competència és “donar efectivitat” a la prestació d'uns serveis que els municipis petits “poden no estar en condicions d'assumir”. Es tracta, doncs, que la diputació “compleixi la seva funció institucional més característica donant suport a aquests municipis”. Entès en aquest sentit, l'article no vulnera l'autonomia municipal constitucionalment garantida, sinó que en facilita el seu desenvolupament efectiu, com a expressió del “nucli essencial” de la pròpia autonomia provincial. Com a conseqüència d'aquesta vinculació amb la garantia constitucional de la província resulta clarament justificat el caràcter bàsic de la regulació i, en conseqüència, denegada qualsevol vulneració de la competència autonòmica.

L'altre dels preceptes que la STC 111/2016, de 9 de juny, sotmet a interpretació conforme és l'article 36.2.a) 2n paràgraf, que preveu que la diputació podrà incloure en el pla provincial d'obres i serveis fórmules de prestació unificada o supramunicipal de serveis municipals quan s'adoni que la seva coordinació pot reduir-ne els costos efectius. Per examinar la constitucionalitat d'aquest precepte, el Tribunal aplica la seva doctrina general sobre la funció de coordinació provincial, que subjecta la seva atribució necessàriament a les següents condicions: ha de respondre a la protecció d'interessos supramunicipals; ha de ser una atribució específica, que vingui determinada en la Llei; i ha d'assegurar que el grau de capacitat decisòria que conservi l'Ajuntament en la presa de decisions que l'afecten sigui tendencialment correlatiu a la intensitat de l'interès municipal involucrat. La sentència conclou que el precepte serà constitucional si s'interpreta en el sentit que “necessita complements normatius que, en qualsevol cas, han de deixar marges de participació als municipis”, en referència a la necessitat de permetre aquesta participació dels municipis amb caràcter previ a l'elaboració i aprovació dels plans provincials.

D'altra banda, com hem apuntat, la STC 111/2016 avala, en la seva pràctica totalitat, la reforma de l'art. 26.2 de la LBRL, que, com hem reiterat, preveu la intervenció de la diputació provincial en la gestió de

267. Aquesta interpretació és la que ja havia fet Velasco Caballero, “Reforma de la Administración local”, 96-97.

determinats serveis obligatoris (recollida i tractament de residus, proveïment d'aigua potable, tractament d'aigües residuals, neteja viària, pavimentació de vies urbanes i enllumenat públic) pels municipis de menys de 20.000 habitants. La intervenció de la diputació es concretarà mitjançant l'exercici de tasques de "coordinació" prèviament pactades amb el municipi afectat. Les fórmules de coordinació estaran previstes en un pla que elaborarà la diputació, amb la conformitat dels municipis afectats, i que haurà de ser aprovat pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, previ informe preceptiu de les comunitats autònomes (que tinguin la tutela financera). D'una banda, el Tribunal nega que hi hagi vulneració de l'autonomia municipal constitucionalment garantida, amb l'argument pràcticament únic que la norma preveu que aquest mecanisme es realitzi "amb la conformitat dels municipis", de manera que ofereix als ajuntaments la possibilitat d'oposar-se a aquestes tècniques de coordinació. En cas que hi pugui haver alguna vulneració aquesta podria venir dels plans provincials concrets que s'aprovin sense el respecte a l'autonomia municipal, però això llavors ja no afectaria a l'article impugnat, sinó als plans en sí mateixos. No obstant això, el Tribunal sí que declara la inconstitucionalitat de la intervenció reconeguda al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, en tant que envaeix competències de les comunitats autònomes, ja que l'Estat, en virtut de la competència que li confereix l'art. 149.1.18 CE, pot establir "les bases", però no té competència executiva, com tampoc no la té en cap dels àmbits dels concrets serveis municipals previstos per l'article 26.2 de la LBRL (FJ 12d).

Finalment, cal fer encara un breu esment a dos altres preceptes respecte dels quals la STC 111/2016 sí que en desestima el recurs d'inconstitucionalitat en la seva totalitat. En primer lloc, l'article 36.1.c) de la LBRL, que preveu com a competència provincial la "coordinació de la prestació unificada de serveis dels municipis del seu respectiu àmbit territorial". El Tribunal desestima el recurs, amb l'argument central que aquesta és una competència que concreta l'encara més genèrica de "coordinació dels serveis municipals entre si per a la garantia de la prestació integral i adequada" (ara 36.1.a LBRL), el caràcter bàsic de la qual ja va ser –encara que implícitament– admès en la STC 214/1989 (FJ 3a). Respecte la garantia constitucional de l'autonomia municipal, com ja havia fet en relació amb altres supòsits, es reconeix la manca de precisió de la norma, però es justifica precisament pel seu caràcter bàsic, sense que això comporti vulneració d'aquella garantia constitucional (FJ 12a).

El darrer dels preceptes impugnats al qual hem de referir-nos és l'article 116 ter de la LBRL, que disposa l'obligació de les entitats locals de calcular el "cost efectiu" dels seus serveis d'acord amb els criteris establerts per ordre ministerial i alhora la de comunicar el càlcul al Ministeri per a la seva publicació. Respecte a això, el Tribunal Constitucional desestima que aquest precepte vulneri l'autonomia constitucional de l'autonomia local, ja que les obligacions referides no suposen cap ingerència il·legítima en la intervenció dels afers que afectin les entitats locals. En el seu cas, aquesta vulneració podria produir-se pels concrets efectes que altres articles de la Llei poguessin atribuir al cost efectiu, però en tot cas això serà imputable a l'article corresponent i s'haurà d'analitzar respecte d'aquest precepte i no de l'article 116 ter (FJ 12b).

Arribats a aquest punt, la conclusió pel que fa al règim de competències provincials ha de ser que el Tribunal n'ha avalat la seva pràctica totalitat, tot i que modula intensament l'enfortiment de les diputacions provincials propugnat per la LRSAL. Aquest enfortiment que estaria confirmat, en primer lloc, per l'anul·lació de tota intervenció estatal en el mecanisme de coordinació provincial sobre els serveis mínims dels municipis de menys de 20.000 habitants dissenyat per l'article 26.2 de la LBRL, i també, en segon lloc, per l'aval a la competència material sobre els serveis municipals de tractament de residus i de prevenció i extinció d'incendis en els municipis en què no són obligatoris. El contrapunt el posaria la interpretació conforme a la qual se sotmet la competència sobre els serveis de contractació centralitzada i administració electrònica, que la transforma *de facto* en una competència merament instrumental, reduint-ne les seves facultats d'intervenció. Finalment, menys clares queden les coses quant a les altres facultats de coordinació analitzades (arts. 36.1.c i 36.2 LBRL) en la mesura en què no queda concretat el procediment ni la forma en què es durà a terme, a la vegada que falta preveure el mecanisme de participació municipal adequat a la garantia de la seva autonomia.

5.5. Mesures de control administratiu sobre els ens locals

La LRSAL no varia significativament el règim de control sobre les administracions locals. Tot i que n'incorpora algunes modificacions (com ara la potenciació de la figura de la intervenció local i sobretot la seva major vinculació organicofuncional a l'administració estatal), les novetats principals en relació amb els controls als quals estan sotmeses les entitats

locals deriven principalment de les previsions ja directament establertes per la LOEPSF.

En qualsevol cas, amb independència de l'instrument normatiu en què s'hagin concretat, del que no hi ha dubte és de què la finalitat de garantir el compliment dels principis constitucionals de l'article 135 CE s'ha traduït en un reforçament de les tècniques de control o tutela de les administracions superiors (fonamentalment l'estatal) sobre l'activitat dels governs locals.

Partint de les consideracions anteriors, i sense ànim d'exhaustivitat, enumerem a continuació les principals manifestacions d'aquestes mesures de control que es deriven d'aquest nou marc normatiu, tot distingint aquelles que ja estan previstes a la LOEPSF d'aquelles que, tot i que també incorporen aquesta preocupació pel compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, són específicament previsions de la LRSAL.

5.5.1. Mecanismes de control en el marc de la LOEPSF

El reforçament dels poders de supervisió i control de l'Estat operat per la LOEPSF es manifesta almenys en dues grans direccions:

a) El poder de supervisió de l'Estat sobre els pressupostos de les comunitats autònomes i les entitats locals, a través de l'obligació de facilitar informació sobre els seus projectes de pressupost i el grau d'execució i compliment al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, així com als diferents òrgans de coordinació (Consell de Política Fiscal i Financera de les Comunitats autònomes i a la Comissió Nacional d'Administració Local), en els seus àmbits respectius de competència, perquè el Ministeri emeti uns informes sobre el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, de deute públic i de la regla de despesa, amb la periodicitat i contingut establerts en l'art. 17 LOEPSF;

b) L'obligació de les comunitats autònomes i les entitats locals d'adoptar mesures en cas de desviació respecte dels objectius d'estabilitat pressupostària fixats, amb el corresponent poder de control de l'Estat per assegurar-ne el compliment i adoptar, si escau, mesures de correcció (arts. 18 a 26 LOEPSF). Aquest poder de control es concreta a través de tres tipus de mesures diferents, que s'apliquen en funció de la concreta situació en què es trobi el govern local corresponent i que pot ser des del risc d'incompliment

fins a la no adopció de les mesures adequades per tornar al camí de l'estabilitat incompleta (mesures preventives, mesures correctives i mesures coercitives). Entre les mesures correctives pren rellevància, com veurem, la necessària elaboració d'un pla economicofinancer o de reequilibri per part de les administracions que incompleixin els objectius fixats.

Per la seva banda, les administracions locals han d'elaborar un pla economicofinancer (i no el de reequilibri) ja que estan constitucionalment obligades a l'equilibri pressupostari i, per tant, no poden incórrer en dèficit estructural. Addicionalment, la persistència en l'incompliment de les obligacions, quan suposi un incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de l'objectiu de deute públic o de la regla de despesa, així com el risc d'incompliment del pagament dels venciments de deute financer, es pot arribar a considerar com a gestió greument danyosa per als interessos generals, i pot comportar la dissolució dels òrgans de la corporació local incomplidora, de conformitat amb el que preveu la LBRL.

Sense entrar ara en més detalls, destaquem simplement que aquest nou marc jurídic de l'estabilitat pressupostària s'ha modelat en gran part a imatge i semblança del recent Dret de la Unió Europea en la matèria: els òrgans centrals estableixen objectius d'estabilitat pressupostària que s'han de complir per les administracions territorials (a més, naturalment de per la del propi Estat) i es disposen mecanismes estrictes de seguiment i control per garantir el compliment, a càrrec de les instàncies centrals, de vegades amb un paral·lelisme evident amb el procediment de dèficit excessiu.²⁶⁸

5.5.2. Mecanismes de control previstos per la LRSAL

Juntament amb aquests controls estatals previstos per la LOEPSF, fem menció ara de les novetats que incorpora la LRSAL sobre el sistema de controls que ja regulaven la LBRL i també la llei d'hisendes locals. Com hem avançat, l'omnipresent finalitat del compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i els seus afins, es projecten específicament al llarg de la nova redacció de la LBRL, de manera que, en un sentit ampli, els mecanismes de control o de tutela de les administracions superiors (fonamentalment, l'Estat) poden tenir diferents manifestacions. Adoptem aquí, com diem, una noció conscientment àmplia de control de ma-

268. Albertí Rovira, "Impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico", 63-89.

nera que acabem incorporant totes les mesures rellevants de la LRSAL que afecten l'autonomia dels ens locals i que encara no han aparegut en aquest capítol.

a) D'entrada, podríem incloure aquí tot el conjunt de controls o previsions que genèricament o específica fan referència al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En particular, cal recordar que la reforma introdueix una sèrie de condicionants i controls per garantir aquests principis de caràcter econòmic especialment pel que fa a les competències locals. En aquest sentit, es poden recordar els informes exigits per a l'atribució de competències municipals pròpies (art. 25.4 LBRL), o competències delegades (art. 27 LBRL) i, per suposat, també els de les noves competències distintes de les pròpies i les delegades (art. 7.4 LBRL). A aquests i al seu encaix constitucional, ja ens hi hem referit en parlar de les mesures relatives a la reordenació de les competències locals.

b) En tot cas, les principals mesures de control adoptades per la LRSAL tenen a veure amb el redisseny del control intern economicofinancer, que modifica alguns punts del seu règim jurídic previst a la legislació d'hisendes locals.

En primer lloc, la LRSAL reforça la figura dels funcionaris d'administració local amb habilitació estatal (fonamentalment, els interventors), segons diu el mateix preàmbul de la Llei amb l'objectiu de millorar el control economicofinancer de les entitats locals. Pretén aconseguir aquest objectiu mitjançant les següents actuacions (nou art. 213 LHL): i) establir que sigui el Govern qui fixi les normes sobre els procediments de control, metodologia d'aplicació i criteris d'actuació, així com els drets i deures en el desenvolupament d'aquestes funcions interventores, donant lloc a una homogeneïtzació de les tècniques per aplicar amb la resta del sector públic; ii) recuperar l'Estat la selecció, formació i habilitació dels funcionaris amb habilitació de caràcter nacional; iii) atribuir a l'Estat la potestat sancionadora en els casos d'infraccions molt greus dels funcionaris amb habilitació de caràcter nacional; iv) regular el Govern el règim dels funcionaris amb habilitació de caràcter nacional.

Val a dir que la recent STC 111/2016, de 9 de juny ha avalat la constitucionalitat de la regulació de l'article 213 de la LHL, tot afirmant que no suposa una invasió de les facultats autonòmiques de tutela financera sobre els ens locals ni tampoc una vulneració de la garantia de l'autonomia local,

en tant que es tracta d'un control admissible constitucionalment i basat en els principis lligats a la bona gestió financera (FJ 5).

D'altra banda, encara en l'àmbit del control intern, la LRSAL també introdueix algunes novetats que tenen a veure amb l'exercici de la funció interventora: i) modificar aspectes tècnics d'algunes de les seves funcions de control intern economicofinancer (arts. 216 i 218 LHL); ii) fomentar la col·laboració de la Intervenció General de l'Estat i les entitats locals en la realització del control economicofinancer (DA 7a LRSAL).

c) En tercer i últim lloc, podem referir-nos a les mesures de control que podem entendre com una aplicació o translació directa de les exigències de la LOEPSF a la legislació local. En particular, la regulació que fa la LRSAL sobre el pla economicofinancer (art. 116 bis LBRL), l'avaluació i control de la forma de prestació directa dels serveis públics locals per part del secretari-interventor d'acord amb l'article 4 de la LOEPSF (art. 85.2 LBRL); o mesures de control d'eficiència dels serveis i activitats locals que tenen com a paràmetre el "cost efectiu" (art. 116 ter LBRL).

Aquestes mesures han plantejat també dubtes d'inconstitucionalitat que han estat resolts pel Tribunal Constitucional en diferents moments. D'una banda, la STC 41/2016 va avalar la constitucionalitat de l'article 85.2 de la LBRL, ja que, per al Tribunal, el seu caràcter bàsic s'empara en els títols del 149.1.14 i 149.1.18 CE, i tampoc no vulnera la garantia constitucional de l'autonomia municipal, atès que, tot i que la condiona, la imposició d'aquest control es justifica pels principis d'una bona gestió financera, parcialment constitucionalitzats a través de l'art. 31.2 CE. D'altra banda, a l'abast del control de constitucionalitat sobre l'article 116 bis li dediquem un tractament més detallat en el següent apartat, en tant que ha estat una de les mesures més novedoses i que alhora ha comportat un major qüestionament des del punt de vista de la seva constitucionalitat.

5.5.3. En particular, el pla economicofinancer

L'article 116 bis.1 de la LBRL recull l'obligació de les entitats locals –que ja conté l'article 21 de la LOEPSF– d'elaborar un pla economicofinancer, en cas d'incompliment de la normativa de disciplina fiscal (de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de l'objectiu de deute públic o de la regla de despesa). A allò ja previst per aquest precepte, la LRSAL afegeix una sèrie de continguts específics que haurà de preveure el pla economicofinancer

i que, en última instància, suposen un clar enduriment del règim previst per la LOEPSF.

En particular, l'apartat segon de l'article 116 bis de la LBRL estableix que el pla economicofinancer inclourà (imperatiu) almenys les següents mesures:

- a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.
- c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.
- d) Racionalización organizativa.
- e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

Adicionalment, l'apartat 3r d'aquest mateix article 116 bis de la LBRL atribueix a la província una sèrie de funcions que ha de desenvolupar tant abans com després de l'elaboració dels esmentats plans i que es connecten no només amb el seu perfil coordinador, sinó també cooperador. En particular, la província: a) ha d'assistir la resta de corporacions locals i col·laborar amb l'Administració que exerceixi la tutela financera en l'elaboració i el seguiment de l'aplicació de les mesures contingudes en els plans economicofinancers; i b) ha de proposar i coordinar les mesures que hagi de recollir el pla quan tinguin caràcter supramunicipal, que seran valorades abans d'aprovar aquest pla, així com altres mesures supramunicipals diferents que s'haguessin previst, inclòs el seguiment de la fusió d'entitats locals que s'hagués acordat.

Un cop exposat el contingut de la regulació que la LRSAL fa d'aquest pla economicofinancer, convé, doncs, aturar-se en l'examen de la seva constitucionalitat, que s'ha qüestionat fonamentalment des del punt de vista del seu respecte a la ja coneguda reserva de llei orgànica continguda en l'article 135.5 CE. En particular, es qüestiona el respecte al model, continguts i procediment de tramitació d'aquest pla establerts per la LOEPSF

(arts. 21.2, 23 i 24),²⁶⁹ així com la competència que té atribuïda la comunitat autònoma per aprovar definitivament el pla i fer-ne el seguiment, quan la

269. L'article 21.2 LOEPSF estableix que: "El plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información: a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto. b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos. c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán. d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones, en consonancia con lo contemplado en el informe al que se hace referencia en el apartado 5 del artículo 15. e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos." L'article 23 LOEPSF estableix que: "1. Los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio serán presentados, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, en los supuestos en que resulte preceptivo, ante los órganos contemplados en los apartados siguientes en el plazo máximo de un mes desde que se constate el incumplimiento, o se aprecien las circunstancias previstas en el artículo 11.3, respectivamente. Estos planes deberán ser aprobados por dichos órganos en el plazo máximo de dos meses desde su presentación y su puesta en marcha no podrá exceder de tres meses desde la constatación del incumplimiento o de la apreciación de las circunstancias previstas en el artículo 11.3. En el cómputo del plazo máximo de un mes previsto anteriormente no se computará el tiempo transcurrido entre la solicitud y la emisión del informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. 2. El plan económico-financiero y el plan de reequilibrio de la Administración central será elaborado por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, y se remitirá a las Cortes Generales para su aprobación, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 15.6 de esta Ley. 3. Los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio elaborados por las Comunidades Autónomas serán remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que comprobará la idoneidad de las medidas incluidas y la adecuación de sus previsiones a los objetivos que se hubieran fijado. A efectos de valorar esta idoneidad, se tendrá en cuenta el uso de la capacidad normativa en materia fiscal. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, requerirá a la Comunidad Autónoma afectada la presentación de un nuevo plan. Si la Comunidad Autónoma no presenta el nuevo plan en el plazo requerido o el Consejo considera que las medidas contenidas en el mismo no son suficientes para alcanzar los objetivos, se aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 25. 4. Los planes económico-financieros elaborados por las Corporaciones Locales deberán estar aprobados por el Pleno de la Corporación. Los correspondientes a las corporaciones incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales serán remitidos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su aprobación definitiva y seguimiento, salvo en el supuesto de que la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre la Corporación Local tenga atribuida en su Estatuto de Autonomía la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales. En este último supuesto el plan será remitido a la correspondiente Comunidad Autónoma, la cual será la responsable de su aprobación y seguimiento. La Comunidad Autónoma deberá remitir información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de dichos planes y de los resultados del seguimiento que efectúe sobre los mismos. Los planes económico-financieros se remitirán para su conocimiento a la Comisión Nacional de Administración Local. Se dará a estos planes la misma publicidad que la establecida por las leyes para los Presupuestos de la entidad. 5. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas dará publicidad a los

incomplidora sigui una administració local. El Tribunal Constitucional va avalar la constitucionalitat d'aquest precepte de la LRSAL, tot conclouent que respectava la reserva de llei orgànica.

En concret, la STC 41/2016 (FJ 15) afirma que l'article 116 bis el que fa és complementar la LOEPSF i no pas envair-ne el contingut que aquesta té reservat constitucionalment. Aquesta afirmació es basa en la vinculació que observa el Tribunal entre la regulació que fa el precepte impugnat i dos títols competencials de l'Estat. D'una banda, l'article 149.1.14 CE sobre la hisenda general, que empara les previsions entorn d'un instrument com el pla economicofinancer que és una mesura de coordinació de la hisenda estatal amb les locals, directament connectada amb la suficiència financera del municipi. I, de l'altra, l'article 149.1.18 CE sobre les bases del règim local, que inclou la possibilitat de regular tota una sèrie d'àmbits materials directament vinculats al contingut del pla economicofinancer previst per l'article 116 bis (configuració bàsica de la diputació provincial, competències locals, gestió integrada dels serveis municipals obligatoris, entitats d'àmbit territorial inferior al municipi, organització local i fusió de municipis). Tot això, a més a més, atenent al criteri restrictiu amb què cal interpretar la reserva de llei orgànica, segons s'ha reiterat ja pel Tribu-

planes económico-financieros, a los planes de reequilibrio y a la adopción efectiva de las medidas aprobadas con un seguimiento del impacto efectivamente observado de las mismas.” L'article 24 LOEPSF disposa que: “1. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, elaborará, trimestralmente, un informe de seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio en vigor, para lo cual recabará la información necesaria. 2. El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas remitirá dicho informe al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local, en sus ámbitos respectivos de competencia, a efectos de conocimiento sobre el seguimiento de dichos planes. 3. En el caso de que en los informes de seguimiento se verifique una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Si en el informe del trimestre siguiente a aquel en el que se ha efectuado el requerimiento, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas verifica que persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas del artículo 25. 4. En las Corporaciones Locales el informe de seguimiento se efectuará semestralmente, en relación a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, o en su caso, por la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera. En caso de que el informe verifique que no se ha dado cumplimiento a las medidas incluidas en el plan y ello motivara el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 25. 5. Los informes a los que se refiere este artículo se publicarán para general conocimiento.”

nal en la seva doctrina, i que, en conseqüència, permet ampliar l'abast de la correlativa llei ordinària estatal (en aquest cas, la LRSAL).

De forma particular, el Tribunal avala les funcions atribuïdes a la província per l'article 116 bis.3 en relació amb el pla economicofinancer. Segons la STC 41/2016, aquesta atribució respecta les competències de seguiment i aprovació definitiva del pla que la LOEPSF atorga a les comunitats autònomes, ja que la funció provincial es limita a “assistir la resta d'entitats locals” i “col·laborar amb l'administració” autonòmica en l'elaboració i seguiment de l'aplicació de les mesures derivades del pla. Per tant, l'article 116 bis només “aprovecha la existencia de la provincia y su posición institucional, como entidad local intermedia que coopera con (y coordina la actividad de) los municipios”, sense envair, per tant, les competències autonòmiques (FJ 15 *in fine*).

Per acabar, cal posar de manifest, però, que, al nostre parer, en realitat, la interpretació que fa el TC sobre la relació de l'article 116 bis amb la LOEPSF és excessivament generosa quant al seu respecte amb la reserva constitucional de llei orgànica. Com havia advertit la doctrina en els primers moments, el contrast entre la regulació de la LOEPSF i la LRSAL posa de manifest que aquesta porta a terme un veritable “canvi de model”, que aniria més enllà, doncs, d'aquesta relació de mera complementarietat. Així, si la LOEPSF obliga a adoptar “mesures”, sense majors especificacions, a l'espera que sigui l'Administració incomplidora qui les determini, la LRSAL estableix un conjunt de mesures que han de ser obligatòriament i directament aplicades per les entitats locals, que fan difícil imaginar un espai per a les pròpies decisions locals i que fan “pràcticament irrecognoscible el model original” contingut a la LOEPSF.²⁷⁰ En aquest sentit, queda pendent la valoració respecte de l'afectació a l'autonomia local, sobre la qual no s'ha vist obligat a resoldre fins ara el Tribunal.

5.6. Mesures per garantir la suficiència financera dels ens locals

La reforma local no ha introduït directament mecanismes específics tendents a millorar el finançament local, ni tampoc, per tant, a superar l'eterna reivindicació de la garantia de la suficiència financera, constitucionalment reconeguda (art. 142 CE). Tanmateix, és cert que la LRSAL

270. Lazo Vitoria, “El control sobre los entes locales”, 88.

preveu alguns instruments que, indirectament i per a supòsits concrets, podien contribuir a la garantia d'uns recursos suficients per a les entitats locals. Alguns ja han estat exposats (com la garantia de la suficiència de les competències delegades, prevista a l'article 27 de la LBRL).²⁷¹ Sobre tots aquests, en destaca, però, la clàusula de garantia prevista per l'article 57 bis de la LBRL, que va ser concebut inicialment pels ens locals com un instrument que podria garantir la suficiència financera davant els reiterats incompliments de pagament de les comunitats autònomes en casos de delegació de competències. Tanmateix, la STC 41/2016 n'ha declarat la seva inconstitucionalitat. Per acabar la nostra exposició i abans de passar a fer la valoració global, ens aturem en l'anàlisi d'aquest mecanisme i dels motius que han dut el Tribunal Constitucional al seu pronunciament.

L'article 57 bis de la LBRL, introduït per l'art. 1.17 de la LRSAL, regula un sistema de compensació financera "triangular" segons el qual l'Estat, sense ser el creditor, pot aplicar retencions a les comunitats autònomes quan aquestes incompleixen les seves obligacions de pagament davant dels ens locals. Les retencions s'efectuaran amb càrrec a les transferències que els corresponguin per aplicació del sistema de finançament autonòmic. Aquest mecanisme funciona, doncs, com una "clàusula de garantia" que autoritza l'Estat, d'una banda, a aplicar deduccions i, de l'altra, "a posar les quantitats retingudes a disposició de l'ens local creditor".

En realitat, aquest mecanisme té els seus antecedents legislatius en diverses previsions que autoritzen l'Estat a retenir o deduir quanties determinades a les comunitats autònomes per impagament d'aquestes. Un primer antecedent el constitueix la disposició addicional 1a. de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (després derogada i integrada en la disposició addicional 2a de la LOEPSF), que preveia aquesta possibilitat en relació amb les responsabilitats econòmiques de l'Estat davant la Unió Europea derivades d'incompliments del Dret comunitari europeu per part de les comunitats autònomes; després, la LOEPSF ha introduït també una disposició addicional 8a a la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (en endavant, LOFCA), per autoritzar aquestes deduccions en una sèrie de supòsits, que posteriorment s'han augmentat per mitjà d'altres lleis orgàniques. Entre aquests darrers supòsits, hi ha dos tipus de retencions o deduccions de transferències:

271. Sobre aquests mecanismes, més extensament, Guillermo A. Álvarez Roperó, "Las garantías financieras de las competencias propias y de las competencias delegadas estatales autonómicas en la LRSAL", a Domingo Zaballos, *Reforma del Régimen Local*, 903-925.

aquells que es poden anomenar compensacions de deutes, en què l'Estat i les comunitats autònomes són deutors i creditors recíprocs; i d'una altra, les anomenades “compensacions triangulars” en què no es dona aquest caràcter recíproc, sinó que l'Estat constata l'incompliment d'una obligació de la comunitat autònoma davant d'un tercer.²⁷²

Doncs bé, el supòsit regulat per l'article 57 bis de la LBRL es pot qualificar com un cas de “compensació triangular” en què, com hem dit, l'Estat està autoritzat a retenir quantitats que hauria de satisfer a la comunitat autònoma per compensar l'incompliment d'obligacions de pagament concretes amb les entitats locals. En concret, la LRSAL ha previst que, quan les comunitats autònomes deleguin competències a les entitats locals o bé hi subscriuguin convenis de col·laboració, s'ha d'establir una clàusula de garantia del compliment d'aquests compromisos consistent en l'autorització a l'Administració General de l'Estat per aplicar retencions en les transferències del sistema de finançament que els corresponguin. Com efectivament ha destacat el TC, aquesta clàusula és “imperativa”, ja que opera “al marge de la voluntat de les parts”.

La STC 41/2016 declara la inconstitucionalitat d'aquest precepte perquè entén que la previsió d'aquest tipus de compensació triangular incideix de forma directa en una matèria, les relacions financeres de l'Estat amb les comunitats autònomes, la regulació de la qual està reservada a llei orgànica a l'article 157.3 CE, reserva avui coberta essencialment per la LOFCA (FJ 16).

272. Aquest tipus de compensacions triangulars gaudeixen actualment d'una elevada conflictivitat constitucional. Com recorda el propi Tribunal Constitucional, en el moment de dictar-se la STC 41/2016 són diversos el recursos d'inconstitucionalitat pendents de resolució vinculats a aquest tema: “Conviene hacer constar que este Tribunal ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1762-2014, que impugna esta última previsión (introducida por el art. 2 de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público como apartado 3 sic de la disposición adicional octava LOFCA, luego reenumerado como apartado 4 por el art. 1.5 de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio). Ha admitido asimismo el recurso de inconstitucionalidad núm. 5061-2015, que impugna el régimen de otro supuesto de compensación «triangular»: la que articula el Estado en relación con determinadas deudas de las Comunidades Autónomas frente a los entes locales (apartado 5 de la disposición adicional octava LOFCA, introducido por el art. 1.5 de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio). Por otra parte, se han admitido también los recursos de inconstitucionalidad núms. 1377-2014 y 1385-2014, que impugnan el régimen de compensación de créditos (en sentido estricto) del Estado y las Comunidades Autónomas en relación con los gastos en que incurre el primero al escolarizar a alumnos en centros privados que ofrecen enseñanza en castellano (apartado 3 de la disposición adicional octava LOFCA, introducido por la disposición final tercera de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 diciembre, para la mejora de la calidad educativa)”.

Per al Tribunal, no obsta aquesta conclusió el fet que el precepte tingui per finalitat la garantia de la suficiència financera local. Qüestió que, si bé podria incidir en un judici sobre l'afectació a la garantia constitucional de l'autonomia dels ens locals, no eximeix de la incidència sobre les relacions financeres i, per tant, la vulneració de la reserva de llei orgànica.

Arribada a aquesta conclusió, la Sentència no entra a analitzar l'eventual vulneració de l'autonomia financera de les comunitats autònomes, però sí deixa constància que aquest mecanisme suposa una intervenció intensa i penetrant en aquesta autonomia, que introdueix un control administratiu equiparable al de l'article 155 CE i als de la LOEPSF, en la mesura en què permet a l'Estat substituir la comunitat autònoma en l'exercici d'una competència per incompliment. Criteri que contribueix també a afirmar la necessitat de llei orgànica per a la seva regulació.

Per acabar, no podem deixar d'assenyalar, més enllà de la valoració estrictament tècnica, la repercussió pràctica que aquesta declaració d'inconstitucionalitat podria comportar. En efecte, la vulneració de la reserva de llei orgànica, que, sens dubte, pot estar justificada, no deixa de ser, però, una qüestió formal que, en la pràctica pot acabar privant els ens locals d'un mecanisme de garantia de la seva suficiència financera davant les comunitats autònomes i que, com s'ha assenyalat, era un dels pocs aspectes de la reforma que havia celebrat el món local.²⁷³

5.7. Valoració final

En les pàgines anteriors, hem descrit i analitzat les principals novetats introduïdes per la LRSAL, que hem presentat com una norma que, amb una concepció limitadora de l'autonomia local, s'ha erigit en el paradigma normatiu que ha intentat projectar sobre els governs locals l'estricta compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, de conformitat amb la seva regulació constitucional (art. 135 CE) i la seva normativa de desenvolupament (LOEPSF).

El control de constitucionalitat al qual han estat sotmeses bona part de les disposicions de la LRSAL (SSTC 41/2016 i 111/2016) ens ha permès obtenir una primera panoràmica de l'impacte dels principis de l'article 135 CE sobre l'autonomia local, de manera que, d'aquesta anàlisi, se'n poden inferir alguns elements que defineixin quina és l'articulació consti-

273. Jiménez Asensio, "La (primera) sentència".

tucional entre l'autonomia local i l'estabilitat pressupostària. Tanmateix, el caràcter eminentment competencial dels recursos que han donat peu a les sentències analitzades, així com el fet que encara quedin pendents de resoldre diversos recursos d'inconstitucionalitat més i un conflicte en defensa de l'autonomia local sobre la LRSAL, aconsellen vestir de certa prudència i provisionalitat les consideracions següents.

En primer lloc, es constata que l'elevació a rang constitucional del principi d'estabilitat pressupostària (i sostenibilitat financera) obliga a la seva necessària convivència amb el d'autonomia local. Dit d'una altra manera, la garantia constitucional de l'autonomia local ha de conviure ara amb uns altres principis d'igual rang recollits a l'article 135 CE, que han esdevingut un nou cànon de constitucionalitat de les lleis (STC 157/2011). La LRSAL i el seu judici de constitucionalitat posen de manifest, primer, que aquesta convivència no és fàcil i, segon, que el contingut atribuït fins ara a l'autonomia local ha quedat modulats per aquests nous principis. Veiem en quins termes.

D'una banda, sembla, però, que la garantia constitucional de l'autonomia local continua, a ulls del seu màxim intèrpret, invariable quant al seu contingut i posició juridicoinstitucional des dels seus primers pronunciaments dels anys vuitanta. D'entrada, segueix essent concebuda com un "garantia institucional" que es tradueix en un simple dret de participació dels ens locals en els afers del seu interès. Concepció que, com ha posat de manifest la doctrina, planteja greus problemes per a una conceptualització positiva i una efectiva protecció davant del legislador.

De fet, un dels pocs canvis incorporats per la STC 41/2016, quant a l'autonomia local, és la consolidació definitiva de la distinció (ja apuntada en altres ocasions, STC 260/2006) entre la garantia constitucional i la regulació bàsica de l'autonomia local, de manera que la segona pot ser ampliada o reduïda, en funció de la legítima opció política del legislador estatal bàsic de torn, sempre i quan es respectin el mínim constitucionalment garantit i les competències de desenvolupament legislatiu de les comunitats autònomes. Aquesta distinció posa en relleu, doncs, que ja és història la tradicional funció que s'atribuïa al legislador bàsic de règim local com a màxim garant de l'autonomia local. Ara aquest legislador pot fins i tot reduir el nivell d'autonomia que ell mateix havia establert prèviament. I, a més, pot fer-ho emparat en els títols competencials dels articles 149.1.18 CE (bases del règim local) i 149.1.14 CE (hisenda general), que, connectats als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, amplien l'abast d'actuació al

legislador estatal, per adoptar les mesures de racionalització administrativa i econòmica necessàries per al seu compliment (STC 41/2016, FJ 3.a).

En aquest context jurídicconstitucional (i en l'actual context econòmic i polític), l'autonomia local cedeix, per regla general, davant dels principis lligats a l'eficiència econòmica. I així ho admet el Tribunal Constitucional. En efecte, allí on s'ha examinat aquesta qüestió, es reconeix generalment que les mesures de la LRSAL redueixen l'autonomia local, però es conclou que no en vulneren la seva garantia constitucional.

En aquest sentit, tot i el seu caràcter altament limitatiu, s'admet la constitucionalitat de mesures que afecten clarament la potestat d'autoorganització local (com ara la supressió de la personalitat jurídica de les entitats inframunicipals, així com la seva dissolució per manca de rendiment de comptes, les limitacions a la creació de consorcis o mancomunitats, o la dissolució automàtica de mancomunitats per no adaptació dels seus estatuts), i de mesures que introdueixen nous mecanismes de control sobre l'atribució i exercici de competències locals (en forma de diversos informes i tuteles de les administracions superiors sobre tots els tipus de competències, siguin pròpies, delegades o la nova categoria de les distintes de les pròpies i les delegades), així com de mesures de control pressupostari i economicofinancer (especialment, el règim complementari del pla economicofinancer). Addicionalment, perjudica la suficiència financera local la declaració d'inconstitucionalitat de l'article 57 bis de la LBRL, que preveia la clàusula de garantia davant els impagaments de les comunitats autònomes en casos de competències delegades i convenis de col·laboració.

D'altra banda, poden llegir-se com a positives per a la garantia de l'autonomia local: la declaració d'inconstitucionalitat de mesures com els trasllats forçosos de competències a les comunitats autònomes (DT 1a, 2a i 3a LRSAL) o la supressió de la facultat de tutela ministerial sobre la polèmica funció provincial de coordinació dels serveis municipals obligatoris (art. 26.2 LBRL), que, en canvi, es manté; i també la interpretació expansiva de les competències pròpies de l'article 25.2 de la LBRL o la del nou tipus de competències de l'article 7.4 de la LBRL.

Caldrà veure quin costat de la balança segueix guanyant pes en els pronunciaments jurisprudencials encara pendents (principalment, en relació amb la valoració en termes d'autonomia local de l'article 116 bis, o les qüestions relatives als funcionaris d'habilitació nacional i el personal eventual, arts. 92 i 104). Mentrestant, podem concloure que la LRSAL

ha estat tocada en alguns dels seus objectius principals (especialment, en l'intent de complir amb el lema "una Administració, una competència"). Ara bé, creiem que no és erroni afirmar que el Tribunal Constitucional ha avalat bona part del nou model d'autonomia local que hi ha al darrera i que la supedita al compliment de l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera.

Allò que sorprèn més, però, no és aquest aval, sinó l'escassa fonamentació del Tribunal per justificar aquesta prioritització. Al nostre parer, no hi ha un veritable judici de ponderació entre els principis constitucionals en conflicte. Tret d'algunes excepcions (recordi's l'exhaustiu judici de ponderació realitzat en el FJ 8 de la STC 111/2016 en relació amb la competència de la junta municipal per aprovar els pressupostos, que hem analitzat al capítol III), el més habitual és que el Tribunal invoqui, de manera genèrica i indistinta, els principis relacionats amb l'eficiència econòmica i n'afirmi la seva suficiència per justificar bé la limitació de l'autonomia local o bé la competència estatal bàsica. Hem de fer dues consideracions quant aquesta manera de procedir del Tribunal.

D'entrada, constatar que aquesta invocació en bloc i indiferenciada dels principis d'eficàcia, eficiència, economia, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera no ajuda a construir una doctrina clara sobre el seu abast tècnic ni, específicament pel que aquí interessa, sobre el contingut del nou paràmetre de constitucionalitat derivat de l'article 135 CE. La normativa infraconstitucional (LOEPSF) sí que els diferencia i caldria poder identificar fins on arriba la protecció constitucional. En aquest sentit, l'exigència constitucional de l'equilibri pressupostari per als ens locals, que els distingeix (per més limitatiu) respecte dels altres nivells territorials, pot ser un element que s'ha de tenir en consideració en la definició i abast d'aquest principi en l'àmbit local.

En segon lloc, la manca d'un judici de ponderació real entre els principis s'estén també a la necessitat d'incloure altres principis i no només els dos que aquí hem posat en contradicció (autonomia i estabilitat pressupostària). Certament, la política legislativa ha de tenir en compte les conjuntures econòmiques i l'actual és de llarg abast, però no sembla que puguin deixar-se de banda altres principis estructurals del sistema constitucional. Per suposat, caldria conèixer els matisos que hi pugui haver en el bloc dels principis econòmics. Però, també, cal prendre consciència que del costat de l'autonomia coadjuven altres principis amb ampli fonament constitucional, com ara el principi democràtic. En aquest sentit, com ha reiterat el propi Tribunal Constitucional i ha posat de manifest també

aquesta obra col·lectiva, el principi d'autonomia local té el seu fonament en el principi democràtic, que és no només un principi reconegut per la Carta magna, sinó un dels valors superiors que fonamenten l'ordre constitucional (STC 111/2016, FJ 8). En conseqüència, i sens perjudici dels matisos que calgui introduir en la ponderació específica del cas concret, no es pot obviar que la suma del principi democràtic i de l'autonomia local –com a mínim– obliguen a aquell legislador que vulgui restringir-los a alguna cosa més que simplement invocar un altre principi també de rang constitucional.

Arribats a aquest punt, una conclusió sembla clara. En el nou context juridicoconstitucional, l'autonomia local ha perdut pes, o potser, segueix sense tenir-lo, situada encara en una posició secundària i limitada en el conjunt de l'organització territorial de l'Estat. En aquest sentit, és significatiu que cap de les declaracions d'inconstitucionalitat hagudes en les dues sentències sustenti la seva fonamentació en la vulneració de la garantia constitucional de l'autonomia local. Només dos dels casos en què la constitucionalitat queda condicionada a una interpretació conforme tenen la seva base a garantir la necessària participació dels municipis (curiosament, en tots dos casos respecte a les competències d'un altre ens local: la província). Es dirà que això ve condicionat pel tipus de procediment d'inconstitucionalitat amb què s'ha enfrontat el Tribunal en aquests dos recursos (interposats per governs autonòmics) i amb una forta base argumental de tipus competencial (en el sentit del repartiment de l'Estat i les comunitats autònomes en matèria de règim local). Segurament aquest sigui un element important per considerar. Caldrà esperar la resolució del conflicte en defensa de l'autonomia local plantejat contra la LRSAL. De moment, les sentències comentades ja han marcat el camí i no sembla fàcil que el Tribunal s'avingui a modificar les decisions de constitucionalitat ja examinades.

En última instància, el que indica el cas de la LRSAL és que, pel que fa a l'autonomia local, el problema no rau en l'abast de la reforma legislativa, ni tan sols en la interpretació i el judici realitzats pel Tribunal Constitucional, sinó més aviat –i això potser ja no és una novetat a aquestes alçades del desenvolupament de l'Estat autonòmic– en l'ampli marge que el text constitucional atorga al legislador en la definició de l'autonomia local. És cert que les tècniques hermenèutiques no han variat substancialment en la jurisprudència constitucional des de 1981, també ho és que la LRSAL és per primera vegada en temps una norma clarament recentralitzadora i reductiva de l'autonomia local, però no es pot negar que abans o després

caldrà afrontar també el repte d'una reforma constitucional que tingui per objecte l'autonomia local, com ja han fet altres estats del nostre entorn. En el context descrit, sembla clar que la veritable consolidació de l'autonomia local passa ineludiblement per residenciar de la forma més clara possible i al màxim nivell normatiu la reserva per als governs locals d'un àmbit de poder propi que els permeti gestionar i decidir una part important dels afers públics, com, d'altra banda, exigeix ja avui la Carta europea d'autonomia local.

Conclusions. L'autonomia local entre la política i l'economia

El sistema de governs locals viu moments agitats com a conseqüència dels canvis que es donen en la política i l'economia. Aquests canvis tenen origen en raons diverses, tant en les crisis economicofinanceres, socials i polítiques, com en la recerca d'una nova forma de veure l'Estat i les seves institucions.

El diagnòstic resultant d'aquest context, per als governs locals, és el d'una autonomia local seriosament afectada, que podria estar perdent bona part del que havia aconseguit en les darreres dècades. D'una banda, l'afectació sobre l'autonomia s'ha evidenciat en l'escassa atenció que ha rebut el principi democràtic en el nou context de reformes legislatives, malgrat tenir un paper central en l'arquitectura constitucional de l'Estat i constituir el fonament de la pròpia autonomia. Tampoc sembla que l'escenari d'evident repolitització que, en la pràctica, s'està duent a terme a nivell local hagi contribuït a potenciar el paper d'aquest principi. D'altra banda, però, l'impacte més intens sobre l'autonomia deriva de la incidència de les mesures que, davant la necessitat de fer front a la crisi econòmica, s'han traduït en una notable limitació del poder decisonal local en l'àmbit organitzatiu, competencial i financer. En aquest sentit, l'elevació al rang constitucional del principi d'estabilitat pressupostària i la centralitat que ha adquirit posen de manifest una certa mutació del model constitucional d'autonomia local, que es veu ara condicionat per aquest principi.

En aquest context, l'estudi que ara concloem ha posat de manifest que, davant dels reptes i novetats a què estan sotmesos els governs locals, es fan necessàries una sèrie de reformes tant en l'àmbit polític com econòmic, que, atès el seu abast, han de partir de canvis en el nivell constitucional. En aquest sentit, l'eix transversal que guïï les reformes hauria de venir de la necessària reconsideració dels principis democràtic, d'autonomia local i d'estabilitat pressupostària, tenint present que els dos primers sumen en el mateix costat de la balança en tant que són fonament i expressió l'un de l'altre. Aquesta estreta vinculació entre autonomia local i principi democràtic té la seva projecció tant en l'àmbit de la política com en l'economia i la seva adequada articulació ha de conduir a reequilibrar i potenciar el paper dels governs locals en el conjunt de l'Estat autonòmic.

Autonomia local i política

Des de la perspectiva de la política, calen fer canvis estructurals. Aquests canvis han d'anar dirigits a diversos objectius, i s'han de projectar tant sobre l'estructura de les actuals institucions, com sobre la posició dels membres que en formen part i sobre la forma com n'aproven els pressupostos.

En primer lloc, la regeneració que requereix el sistema polític espanyol passa necessàriament per la reforma de diversos aspectes de l'organització local i de les seves institucions. Des del sistema electoral, passant per la reconfiguració del segon nivell, i la rellevància de la metropolitanització, que requereix com a contrapartida una nova articulació dels districtes, fins a una interiorització autonòmica de l'àmbit local més gran. No hem entrat en altres consideracions –reforma de la planta municipal, transparència, finançament, etc.– que requereixen una atenció específica. En tot cas, la major proximitat a la ciutadania que ofereix el sistema de govern local li assigna un paper rellevant en les transformacions necessàries del nostre sistema d'organització dels poders públics territorials.

Les experiències comparades en l'Europa més pròxima ens aporten exemples de solucions que combinen factors d'heterogeneïtat, d'adaptació al cas, de mesures ad hoc, de fórmules asimètriques, de flexibilització del caràcter necessari o general de certes institucions, de repartiment de papers entre el legislador central i el territorial, etc.

En definitiva, entenem que una futura dinàmica de necessàries reformes institucionals que pugui arribar a la reconsideració constitucional de l'organització territorial del poder, ha d'incloure al seu programa de determinades reformes del sistema de govern local que incorporin almenys elements amb vista a la seva repolilització, diversificació i interiorització autonòmica.

En segon lloc, s'ha de plantejar un debat sobre els representants de les institucions polítiques locals. Per això, ens hem aproximat a l'anomenat estatut dels membres de les corporacions locals. Hem vist que, tot i la indefinició d'aquest terme, podríem entendre que es refereix a l'específica posició jurídica que ocupen els càrrecs electes de les corporacions locals. Igualment, hem destacat el lligam que pot establir-se entre aquest estatut jurídic i els drets de participació política previstos a l'article 23 de la Constitució.

A partir d'aquí, ens hem centrat a analitzar el règim retributiu dels càrrecs electes locals, on hem pogut comprovar com, tot i que la LRSAL no modifica substancialment la seva estructura retributiva, sí que ha plantejat

nombrosos dubtes, especialment en allò que es refereix als límits retributius màxims fixat per l'article 75 bis de la LBRL.

En aquest sentit, i davant de possibles interpretacions objectives o funcionals, hem pogut constatar mitjançant l'aplicació dels criteris hermenèutics que el mencionat límit màxim total fixat per l'article 75 bis de la LBRL es configuraria com un límit subjectiu o personal, de manera que abasta la suma de tots els conceptes retributius i assistències que pugui percebre una mateixa persona elegida local, ja provingui d'una sola o de més d'una corporació local.

En tercer i últim lloc, hem estudiat la forma com les corporacions locals aproven els seus pressupostos. La STC 111/2016 declara la inconstitucionalitat de la disposició addicional setzena de la LBRL i amb això estableix les bases per a una comprensió del principi d'autonomia local lligat a la idea del principi democràtic. En aquest sentit, hem aconseguit treure'n algunes conclusions com que el principi democràtic és d'aplicació a tots els nivells territorials de govern de l'estat per la qual cosa conseqüentment, les exigències derivades d'aquest principi constitucional han d'ésser complides per les institucions públiques estatals, autonòmiques i locals.

Amb això tenim que el principi democràtic és el fonament de l'autonomia local. Hi ha, doncs, una connexió essencial entre democràcia i autonomia local: el principi democràtic exigeix que la "comunitat local", a través de les entitats locals que la representen, intervingui en els assumptes que l'afectin; per fer possible aquesta exigència democràtica, cal l'atribució de competències a aquestes entitats locals i, a més, garantir la seva participació en l'exercici de les competències atribuïdes a altres instàncies territorials de govern.

Com hem vist, la disposició addicional setzena de la LBRL, pel fet de treure la competència al ple en favor de la junta de govern local, imposa un sacrifici "inequívoc" i "enorme", en termes del Tribunal Constitucional, al principi democràtic. No obstant això, l'existència d'un sacrifici del principi democràtic no és necessàriament inconstitucional: cal fer un judici de ponderació. La Constitució no prohibeix qualsevol sacrifici d'aquest principi. Sí que exigeix, en canvi, que el legislador tingui "molt bones raons" per sacrificar-lo (en aquest cas el principi d'estabilitat pressupostària). Atesa la manca d'equivalència d'aquests dos principis, s'ha de resoldre respecte a aquesta regla: la disposició analitzada només serà constitucional si ha de causar molts més beneficis sobre el principi d'estabilitat pressupostària que no perjudicis sobre el principi democràtic.

Autonomia local i economia

És precisament des de la seva relació amb l'economia on l'autonomia local ha sofert una major afectació en els darrers anys i on es fa, per tant, més necessari l'enfortiment de la seva protecció constitucional, a partir de la reivindicació del seu intens lligam amb el principi democràtic.

Com s'ha constatat en la segona part del llibre, aquesta afectació resulta directament del nou context normatiu que, fruit del marc europeu, ha prioritzat els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i que es va traduir en la reforma constitucional de 2011 i en la llei orgànica de 2012 que la va desenvolupar. Tanmateix, com s'ha posat de manifest, la concreció d'algunes de les mesures que s'han adoptat per garantir el control del deute i el dèficit públics no són un imperatiu inexorable derivat del dret de la Unió europea. Així, per exemple, l'exigència constitucional de l'equilibri pressupostari exclusivament per als ens locals constitueix una decisió específica de l'Estat espanyol que no troba analogies en el dret comparat europeu i que bé podria ser modificada en cas d'un escenari de reforma constitucional dirigit a potenciar l'autonomia local.

En aquest context, amb la finalitat de garantir el compliment dels principis de l'article 135 CE per part dels governs locals, la LRSAL ha adoptat una sèrie de mesures en l'àmbit organitzatiu, competencial i financer clarament recentralitzadores i limitadores de l'autonomia local. L'anàlisi del control de constitucionalitat al qual han estat sotmeses bona part de les seves disposicions fins al dia d'avui (SSTC 41/2016 i 111/2016), tot i que no ha tingut per objecte central l'autonomia local, ens ha permès obtenir una primera panoràmica de l'impacte dels principis de l'article 135 CE sobre aquesta i alhora apuntar quines podrien ser les línies de reforma que permetin enfortir-ne el seu abast en el futur.

Quant a l'impacte de l'estabilitat pressupostària sobre l'autonomia local, es pot identificar una doble projecció, en funció del nivell normatiu en el qual ens movem, sigui aquest constitucional o legislatiu.

En primer lloc, a nivell constitucional, es constata la debilitat de la protecció de l'autonomia local. En efecte, la dificultat de conciliar els principis d'autonomia local i estabilitat pressupostària, ara que tots dos tenen el mateix rang normatiu, ha derivat en un condicionament recíproc que modula, per tant, el contingut de l'autonomia local constitucionalment garantida. Aquesta modulació no deriva, però, d'un canvi jurisprudencial exprés, sinó que és més aviat fruit precisament del manteniment dels postulats clàssics de la doctrina del Tribunal Constitucional en un moment en què

el legislador li ha estat clarament hostil. L'autonomia local segueix essent interpretada com una "garantia institucional", que es tradueix en un dret dels ens locals a participar en els afers dels seus interessos i que és essencialment de configuració legal. Addicionalment es consolida la distinció entre l'existència d'una garantia constitucional i la garantia legal o bàsica de l'autonomia local, de manera que aquesta pot ser ampliada o reduïda, en funció de la legítima opció política del legislador estatal bàsic, amb el límit del respecte al mínim constitucionalment garantit. El manteniment d'aquesta jurisprudència constitucional no només no ajuda a superar les crítiques tradicionals de debilitat davant del legislador, sinó que, davant del canvi de tendència operat per la LRSAL, suposa, d'una banda, reconèixer la fi de la funció garantista atribuïda tradicionalment al legislador estatal bàsic i, d'una altra, ampliar l'abast dels títols competencials de l'article 149.1.18 (bases del règim local) i 149.1.14 CE (hisenda general).

En aquest context, l'impacte de l'estabilitat pressupostària sobre l'autonomia local es projecta especialment en el nivell legislatiu. Des d'una vessant més substantiva i partint precisament d'aquesta garantia constitucional limitada, l'autonomia local cedeix, per regla general, davant dels principis lligats a l'eficiència econòmica. Tot i que és cert que la LRSAL ha estat tocada en alguns dels seus objectius centrals (especialment en la reordenació competencial local) no ho és menys que les declaracions d'inconstitucionalitat no es fonamenten en la vulneració de l'autonomia local constitucionalment garantida i que, de manera més directa o més mediata, el Tribunal Constitucional ha acabat per avalar bona part del model d'autonomia local limitada que hi ha en la LRSAL.

En efecte, tot i que hi ha alguns efectes positius, el balanç és clarament limitador per a l'autonomia local. Així, s'ha admès la constitucionalitat de mesures que afecten clarament la potestat d'autoorganització local (com ara la supressió de la personalitat jurídica de les entitats inframunicipals, així com la seva dissolució per manca de rendiment de comptes, les limitacions a la creació de consorcis o mancomunitats, o la dissolució automàtica de mancomunitats per no adaptació dels seus estatuts), i de mesures que introdueixen nous mecanismes de control sobre l'atribució i l'exercici de competències locals (en forma de diversos informes i tuteles de les administracions superiors sobre tots els tipus de competències, siguin pròpies, delegades o la nova categoria de les distintes de les pròpies i les delegades), així com de mesures de control pressupostari i economicofinancer (especialment, el règim complementari del pla economicofinancer). Addicionalment, perjudica la suficiència financera local la declaració d'inconstituci-

onalitat de l'article 57 bis LBRL, que preveia la clàusula de garantia davant els impagaments de les comunitats autònomes en casos de competències delegades i convenis de col·laboració. Poden llegir-se, però, com a positives per a la garantia de l'autonomia local: la declaració d'inconstitucionalitat de mesures com els trasllats forçosos de competències a les comunitats autònomes (DT 1a, 2a i 3a LRSAL) o la supressió de la facultat de tutela ministerial sobre la polèmica funció provincial de coordinació dels serveis municipals obligatoris (art. 26.2 LBRL), que, en canvi, es manté; i també la interpretació expansiva de les competències pròpies de l'article 25.2 de la LBRL o la del nou tipus de competències de l'article 7.4 de la LBRL.

Així les coses, caldrà veure quin costat de la balança segueix guanyant pes en les decisions jurisprudencials encara pendents. Mentrestant, el cas de la LRSAL ens permet concloure que el problema per a l'autonomia local no rau en l'abast de la reforma legislativa, ni tan sols en la interpretació i el judici realitzats pel Tribunal Constitucional, sinó més aviat en l'ampli marge que el text constitucional atorga al legislador en la definició de l'autonomia local. Arribats a aquest punt, sembla clar que la veritable consolidació de l'autonomia local passa ineludiblement per una reforma constitucional, que residenciï de la forma més clara possible i al màxim nivell normatiu la reserva per als governs locals d'un àmbit de poder propi que els permeti gestionar i decidir una part important dels afers públics, en termes similars als que exigeix ja avui la Carta europea d'autonomia local.

L'experiència d'aquest context de crisi econòmica posa de manifest que aquesta reforma hauria de partir d'una ponderació equilibrada entre els diferents principis constitucionals en joc i no només d'aquells que tenen en l'eficiència econòmica el seu objectiu. En aquest sentit, és essencial posar en valor l'estreta vinculació de l'autonomia local amb el principi democràtic, que no només és el fonament d'aquesta sinó també un valor essencial de l'ordenament juridicoconstitucional.

Bibliografía citada

- Aguiar de Luque, Luís. “Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución española”. *Revista de Estudios Políticos*, n. 10 (1981): 107-129.
- Albertí Rovira, Enoch. “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98 (2013).
- Alcántara Sáez, Manuel, i María Antonia Martínez Rodríguez (ed.). *Política y Gobierno en España*. 2a edició. Madrid: Tirant lo Blanch, 2001.
- Alexy, Robert. *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Almeida Cerredá, Marcos. “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, n. 22 (2015): 219-263.
- . “La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores”. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 35 (2014).
- Almeida Cerredá, Marcos, Claudia Tubertini, i Pedro Costa Gonçalves (dir.). *Medidas para la racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Cizur Menor: Thomson Reuters, 2015.
- Alonso Higuera, Carmen. “El nuevo régimen jurídico del Estatuto de los miembros electos de las corporaciones locales, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 36, (2014): 7-27.
- Alzaga Villamil, Oscar. *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: Edersa, 1996.
- Arenilla, Manuel. *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*. Serie Claves n. 19. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015.
- Arias Abellán, María Dolores. “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, n. 18 (2013): 126-168.

- Arroyo Gil, Antonio. “La reforma constitucional de 2009 de las relaciones federación y los Länder en la República Federal de Alemania”. *Revista d’Estudis Autònomic i Federals*, n. 10 (2010): 40-56.
- Baño León, José M^a (coord.). *Memorial para la reforma del Estado (Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado)* II. Madrid: Centro de estudios Políticos y Constitucionales, 2016.
- Bassols Coma, Martín. “La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 155 (2012): 21-41.
- Belda Pérez-Pedrero, Enrique. *Los representantes locales en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- Bello Paredes, Santiago A. *Las entidades locales: retos y perspectivas*. Burgos: Jurisoft, 2002.
- Beneyto Pérez, José M^a. *Tratado de derecho y Políticas de la Unión Europea* VI. Cizur menor: Aranzadi, 2013.
- Bensusan Martín, M^a del Pilar. *El concejal en el ordenamiento jurídico español*. Granada: Ed. Comares, 1999.
- Betancor, Andrés (dir.). *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*. Madrid: Thomson-Civitas, 2008.
- Biglino Campos, Paloma. “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”. *Revista de las Cortes Generales*, n. 30 (1993): 53-100.
- Bilancia, Francesco. “Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell’autonomia locale?”. *Revista d’Estudis Autònomic i Federals*, n. 20 (2014): 60-95.
- Boix Reig, Vicente. *Régimen jurídico de la organización municipal*. Madrid: Trivium, 1991.
- Botella, Joan. “La galaxia local en el sistema político español”. *Revista de Estudios Políticos*, n. 76, (1992), 145-160.
- Carbonell, Miguel, Héctor Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez, i Diego Valadés (ed.). *Estado Constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- Carrasco Durán, Manuel. “Estabilidad presupuestaria y comunidades autónomas”. *Revista d’Estudis Autònomic i Federals*, n. 18 (2013): 169-206.
- Carrillo Donaire, J. Antonio, i Pilar Navarro Rodríguez (coord.). *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*. El Consultor de los Ayuntamientos-La Ley, 2014.

- Carrillo, Marc. “Constitución y control de las finanzas públicas”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 101 (2014): 13-42.
- Castillo Blanco, Federico A. “Remunicipalización de servicios locales y situación del personal de los servicios rescatados”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 58-59 (2016).
- (dir.). *La Reforma del Sector Público*. Sevilla: Instituto García Oviedo - Universidad Sevilla, 2014.
- Cerrillo, Agustí, i Juli Ponce (coord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya*. Barcelona: UOC - EAPC, 2015.
- Coscolluela Montaner, Luís. “Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse”. *REDA*, n. 157 (2013): 11-19.
- Coscolluela Montaner, Luís, i Eloísa Carbonell Porras (dir.). *Reforma estatutaria y régimen local*. Madrid: Ministerio de Ciencia e Innovación - Civitas, 2011.
- Coscolluela Montaner, Luís, i Luís Medina Alcoz. *Crisis económica y reforma del régimen local*. Thomson - Civitas, 2012.
- Cueto Pérez, Miriam. “Crisis económica y Administración Pública”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100 (2014): 1053-1091.
- Darnaculleta Gardella, Maria Mercè. “Conseqüències institucionals de la limitació del deute públic a les comunitats autònomes i als Länder. Una anàlisi comparada dels mecanismes de control de l'estabilitat pressupostària a Espanya i Alemanya”. *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, n. 20 (2014): 174-213.
- Díez Sánchez, Juan José (coord.). *La planta del Gobierno local*. Madrid: AEPDA, 2013.
- Doménech Pascual, Gabriel. “La regulación de la economía colaborativa (el caso Uber c. el taxi)”. *Revista CEF Legal*, n. 175-176 (agost-setembre 2015): 61-104.
- . “Economía colaborativa y Administración local”. *Sumario del Gobierno Local 2015/2016*. IDP-FDGL, 2017.
- Domingo Zaballos, Manuel J. “Incidencia de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local sobre el régimen de los cargos electivos de las entidades locales”. *CUNAL. Revista de Estudios Locales*, n. 175 (2015).
- . “Incidencia de la Ley sobre el régimen de los cargos electivos de las entidades locales”. *CUNAL. Revista de Estudios Locales*, n. 169 extraordinario (2014): 142-191.

- (coord.). *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*. Cizur Menor: Ed. Thomson Reuters - Aranzadi, 2014.
- Domínguez Vila, Antonio. “El estatuto político individual de los cargos electos municipales”. *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de la Laguna*, n. 19 (1999): 115-160.
- Embid Irujo, Antonio. “Crisis económica y reforma local”. *Anuario aragonés del gobierno local*, n.3 (2011): 443-469.
- Escolar, Marcelo, Gustavo Badía, i Sabina Frederic (ed.). *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.
- Esteve Pardo, María Luisa. “El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los gobiernos locales”. *Anuario del gobierno local 2012*. Barcelona: FDGL – IDP, 2013.
- Fernández-Miranda, Jorge. *El régimen especial de Madrid como gran ciudad y capital del Estado*. Madrid: Iustel, 2007.
- Flores Fernández, Olalla. *El estatuto de los miembros de las corporaciones locales. Libertad individual y compromiso de grupo*. Barcelona: Ed. Bayer Hnos., 2009.
- Font i Llovet, Tomàs. “Los distritos en la organización municipal: descentralización y regeneración democrática”. *Anuario de Derecho Municipal 2015*. Madrid: IDLUAM, 2016.
- . “L'ordenació metropolitana en la Catalunya autònoma. Evolució i perspectives”. A: Joan Fuster i Sobrepere (coord.). *L'agenda Cerdà. Construint la Barcelona metropolitana*. Barcelona: Landweg, 2010.
- . “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”. *Anuario del Gobierno Local 2004*. Madrid: Fund. Democracia y Gobierno Local- IDP, 2005.
- . *Gobierno local y Estado autonómico*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.
- . “La diversificación de la potestad normativa: la autonomía municipal y la autoadministración corporativa”. *Derecho Privado y Constitución*, n. 17. Homenatge a Javier Salas (2003): 253-268.
- . “El referéndum local en España”. *Autonomías. Revista catalana de derecho público*, n. 2/3, (1985): 123-130.
- Font i Llovet, Tomàs, i Alfredo Galán Galán. “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”. *Anuario del Gobierno Local 2013*. IDP-FDGL (2014).

- . “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?”. *Anuario del Gobierno Local 2012*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local - Instituto de Derecho Público, 2013.
- Font i Llovet, Tomàs, i Rafael Jiménez Asensio (coord.). *La Carta Municipal de Barcelona. Deu estudis*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer - Marcial Pons, 2007.
- Font i Llovet, Tomàs, Francisco Velasco Caballero, i Luis Ortega Álvarez. *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- Font i Llovet, Tomàs, i Juan José Díez Sánchez (coords.). *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión*. Madrid: Iustel, 2017.
- Font i Llovet, Tomàs, Marc Vilalta Reixach, i Josep Aldoma Buixadé. “Límites a las retribuciones de los cargos electos locales”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 104 (gener-abril 2016): 103-134.
- Fossas Espadaler, Enric. *El derecho de acceso a los cargos públicos*. Madrid: Tecnos, 1993.
- Fuster i Sobreperre, Joan (coord.). *L'agenda Cerdà. Construint la Barcelona metropolitana*. Barcelona: Metropolis Landweg, 2010.
- Galán Galán, Alfredo. *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*. Barcelona: Fundación Democracia Gobierno Local, 2012.
- . “La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. extra 1 (2015).
- Galán Galán, Alfredo, i Ricard Gracia Retortillo. “Incidència de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya sobre governs locals”. *Revista catalana de dret públic*. Especial sobre la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2010): 225-244.
- Galán Galán, Alfredo, i Tomàs Font i Llovet. “Los retos actuales del gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización”. *Anuario del Gobierno Local 2014*. Madrid: IDP-FDGL (2015): 11-42.
- Galindo Caldés, Ramón Luis. *La organización territorial de los municipios: los distritos*. Granada: CEMCI, 2014.
- Gallego Anabitarte, Alfredo. *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- García de Enterría, Eduardo, i Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo I*. 11a ed. Madrid: Civitas, 2002.

- García Roca, Javier. *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Navarra: Ed. Aranzadi, 1999.
- . “La difícil noción de cargo público representativo y su función”. *Revista de las Cortes Generales*, n. 34 (1995): 51-125.
- García Rubio, Fernando. “La Ley de Transparencia y sus efectos sobre las entidades locales”. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 38 (2015): 181-229.
- (coord.). *Las reformas locales en el entorno comparado*. Serie Claves 18. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015.
- Gardini, Gianluca. “Le autonomie ai tempi della crisi”. *Istituzioni dei federalismo*, n. 3 (2011): 459-472.
- Garrido Falla, Fernando. *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. Madrid: IEL, 1950.
- . *Tratado de Derecho Administrativo I*. Madrid: Tecnos, 1987.
- Gimeno Feliu, José María. “Remunicipalización de servicios locales y Derecho Comunitario”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 58-59 (febrer-març 2016): 50-71.
- Gracia Retortillo, Ricard. *La vegueria como gobierno local intermedio en Cataluña*. Barcelona: Huygens, 2008.
- . “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local”. *Anuario de Gobierno Local*. IDP-FDGL, 2017.
- Guerrero Medina, Manuel. “La reforma del artículo 135 CE”. *UNED. Teoría y realidad constitucional* 29 (2012): 131-164.
- Hayo, Bend, i Florian Neumeier. “The debt brake in the eyes of the German Population”. *Macie Paper Series*, n. 3. Marburg: Marburg Centre for Institutional Economics (2014).
- Herrero de Miñon, Miguel. *Cádiz a contrapelo*. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2013.
- Jiménez Asensio, Rafael. *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*. Madrid: Marcial Pons - Institut d'Estudis Autònoms - IVAP, 2001.
- . “La (primera) sentencia del Tribunal Constitucional sobre la reforma local”. A: <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/03/09/la-primera-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-la-reforma-local/> [darrera consulta: 24 de juliol de 2016].
- . “Vademécum” sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad e la Administración Local. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya - Estudi.con, 2014.
- . *Informe sobre els aspectes relatiu als drets econòmics dels regidors i*

- regidores*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya - Associació Catalana de Municipis, 2015.
- Jiménez Campo, Javier. *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid: Trotta, 1999.
- Kröger, Sandra (ed.). "What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research". *European Integration online Papers (EIoP)*. Special Issue 1, n. 13 (2009).
- Lazo Vitoria, Ximena. "El control sobre los entes locales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Rasgos fundamentales". *Anuario de Derecho Municipal 2013*. Marcial Pons - Instituto de Derecho Local - UAM (2014): 71-92.
- Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger, i Frank Schimmelfennig. *Differentiated integration: explaining variation in the European Union*. Londres: Palgrave Macmillan (2013).
- López Ramón, Fernando. "Políticas ante la fragmentación del mapa municipal". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 313-314 (2010): 67-104.
- Lucas Murillo, Pablo. "El estatuto de los parlamentarios". A: DA. *Parlamento y Derecho*. Navarra: Parlament Basc, 1991, 55-96.
- Maher, Imelda. "Economic governance: hybridity, accountability and control". *Columbia Journal of European Law* (2007).
- Manero Miguel, Fernando. "La cultura territorial metropolitana: de las relaciones de conflicto a la gobernanza supramunicipal. Una aproximación a la experiencia española". *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales XIV*, n. 331-36 (2010).
- Marcou, Gérard. "Les réformes possibles: de la déconcentration accrue au pouvoir d'agglomération". *Pouvoirs*, n. 110 (2004): 81-100.
- Martín Nuñez, Esther. *El régimen constitucional del cargo público representativo*. Barcelona: Cedecs, 1996.
- Martínez-Alonso Camps, José Luis. "Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referèndum". *Anuario del Gobierno local*, 2010. Madrid: Fund. Democracia y Gobierno Local, 2011.
- Martín-Retortillo, Lorenzo. *Materiales para una Constitución. Los trabajos de un profesor en la Comisión constitucional del Senado*. Madrid: Akal Editores, 1979.
- Menudo, F. López (dir.). *Derechos y garantías del ciudadano, Homenaje a Alfonso Pérez Moreno*. Madrid: Iustel, 2011.
- Monchón López, Luis. "La reforma del art 135 de la CE y la subordinación

- de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. *Revista Española de Derecho Financiero*, n. 155 (2012): 99-137.
- Morales Arroyo, José María. “La determinación del período de vigencia del Estatuto de Diputados y Senadores”. *Revista de las Cortes Generales*, n. 19, (1990): 43-88.
- Morell Ocaña, Luis. *Madrid: Comentarios al articulado de la Ley de Régimen Especial de Capitalidad*. Madrid, Thomson Civitas, 2007.
- . *El régimen local español*. Madrid: Ed. Civitas I, 1988.
- Moreno, Ángel-Manuel (ed.). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: INAP, 2012.
- Muñoz Machado, Santiago. *Catalunya y las demás Españas*. Barcelona: Crítica, 2014.
- Nasarre Alastruey, Rafael. *El estatuto de los miembros de las corporaciones locales*. Huesca: Diputación Provincial de Huesca, 1992.
- Nel·lo, Oriol. “El Pla territorial metropolità de Barcelona: Ensenyaments per al govern del territori”. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n. 78, (deseembre 2014): 69-98, [<http://revistes.iec.cat/index.php/TSCG>]. Darrera consulta: 7 maig 2016].
- Ojeda García, Raquel, Erika Jaráiz Gulías, i Nieves Lagares Diez. “Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 164 (1), (2014): 151-181.
- Ortega Santiago, Carlos. *El mandato representativo de los diputados y senadores*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2005.
- Pallarés i Porta, Francesc. “El sistema electoral en Espanya. Balance hacia el futuro en perspectiva comparada”. *Anuario del Gobierno local 2004*. Madrid: Fund. Democracia y Gobierno Local, 2005.
- Parada Vázquez, J. Ramon. “La segunda descentralización: del estado autonómico al municipal”. *Revista de administración pública*, n. 172 (2007): 9-77.
- Parejo Alfonso, Luciano. “Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias”, *REALA*, n. 309, (2009): 7-57.
- Parejo Alfonso, Luciano, Juan Bravo Rivera, i Cayetano Prieto Romero. *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*. Barcelona: Bosch, 2006.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio, Eusebio Fernández García, i Rafael Asís Roig. *Curso de Teoría del Derecho*. 2a ed. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- Perdigó Solà, Joan. “La institucionalización del área metropolitana de

- Barcelona: antecedentes y situación actual”. *Anuario de Gobierno Local*, 2009. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local (2010): 109-136.
- Ponce Solé, Juli. “Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones”. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 40 (2016): 68-108.
- Prieto Romero, Cayetano, i Alfredo Galán Galán (dir.). *Los distritos, Gobierno de proximidad*. Madrid: Thomson Civitas, 2007.
- Prieto Sanchís, Luís. *Apuntes de Teoría del Derecho*. Madrid: Trotta, 2005.
- Pulido Quecedo, Manuel. *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Madrid: Civitas, 1992.
- Quintana López, Tomàs (dir.). *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Valencia: Tirant lo blanch, 2014.
- Rebollo Puig, Manuel (dir.). *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local II*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2007.
- Rebollo Puig, Manuel, Mariano López Benítez, i Eloísa Carbonell Porrás (dir.). *Régimen jurídico básico de las administraciones públicas. Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela*. Madrid: Ed. Iustel - Universidad de Córdoba - Junta de Andalucía, 2015.
- Renyer Alimbau, Jaume, Josep Ramon Fuentes i Gassó, Juan Ignacio Soto Valle, i Xavier Forcadell i Esteller, (coord.). *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*. València: Associació catalana de Municipis - Ed. Tirant lo Blanch.
- Ridao, Joan, i Alfons García. “La elección directa del alcalde por los vecinos. Criterios para un régimen presidencialista en los gobiernos municipales”, *REALA*, Nova època, n. 3 (2015).
- Rivero Ysern, J. Luis. “La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 36 (2014).
- Rodríguez Bereijo, Álvaro. “La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado”. *Crónica presupuestaria*, n.1, (2013).
- Ruiz Almendral, Violeta. “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad”. *Revista Española de Control Externo*, vol. 14, n. 41 (2012): 97-122.
- . *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*. Madrid: La Ley, 2008.
- Salvador Crespo, Mayte. “El impacto de la crisis económica en la reforma

- del Gobierno local en España”. *Revista general de derecho público comparado*, n. 15, (2014).
- Sánchez Morón, Miguel. “El sistema político local”, *Anuario del Gobierno Local 1995*. Madrid: IDP, 1996: 161-170.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso (coord.). *La reforma de 2013 del régimen local español*. Barcelona: FDGL, 2014.
- Santirso Fernández, Miguel Ángel. “Retribuciones, asistencias e indemnizaciones de los cargos electos”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 8 (abril-mayo 2015): 1039-1053.
- Schelke, Waltraud. “EU fiscal governance: Hard law in the shadow of soft law?”. *Columbia Journal of European Law*, n. 13 (2007).
- Schuknecht, Ludger, Philippe Moutot, Philipp Rother, i Jürgen Stark. “The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform”. *European Central Bank Occasional Paper*, n. 12 (21 març 2011).
- Sociás Camacho, Joana. “Huida del Derecho Público y racionalización administrativa en el sector público instrumental”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 161 (2014): 263-297.
- Tarrés Vives, Marc. *La regulación del taxi: legislación autonómica y experiencias de derecho comparado*. Barcelona: Atelier, 2006.
- Tomàs, Mariona. *La gobernabilidad metropolitana en Europa y América del Norte*. Col·lecció Estudis, n. 13. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009.
- Tornos Mas, Joaquín. “La remunicipalización de los Servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 58-59 (febrer-març 2016): 32-49.
- Toscano Gil, Francisco. *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*. Madrid: Iustel, 2010.
- . “Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015, de régimen jurídico del Sector público”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 105 (maig-agost 2016): 473-513.
- Troncoso Reigada, Antonio (dir.). *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*. Pamplona: Thomson Aranzadi, 2006.
- Ubasart-González, Gemma. “Municipalismo alternativo y popular. ¿Hacia una consolidación de las tesis del nuevo localismo y la politización del mundo local?”. *Revista de Estudios Políticos*, 157 (2012): 135-162.
- Vandelli, Luciano. “L’innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli statuti delle Città metropolitane”. *Istituzioni del federalismo*, n. especial any xxxv (2014): 213-238.
- . *Il sistema delle autonomie locali*. Bologna: Il Mulino, 2008.

- Velasco Caballero, Francisco. “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Anuario de Derecho Municipal* 2013. Madrid: Marcial Pons – IDLUAM (2014): 23-68.
- . *El gobierno local de Madrid*. Mecnogr., Instituto de Derecho local UAM, (s.d).
- . *Derecho local. Sistema de Fuentes*. Madrid: Marcial Pons, 2009, 207-213.
- (dir.). *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Barcelona: IEA, 2010.
- Vilalta Reixach, Marc, i Ricard Gracia Retortillo (dir.). *La gestió mancomunada de serveis públics a Catalunya*. Escola d’Administració Pública (en premsa).
- Vilalta Reixach, Marc, Ricard Gracia Retortillo, i Juan Carlos Covilla Martínez. “Reform of local government in Catalonia in a context of economic crisis: Simplification of levels and redistribution of powers”. *Simplification of local administration in Europe. Levels and dimensions*. OLA Symposium. Bolonia, 2014 (en premsa).
- Villoria, Manuel (dir.), i Xavier Forcadell (coord.). *Bon Govern, transparència i integritat institucional al Govern local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2015.
- Viver Pi-Sunyer, Carles. “L’impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, n. 13 (2011): 146-185.
- Wollman, Hellmut. “La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un retorno a las gestiones públicas/municipales?”. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 31, (febrero 2013): 70-80.
- Wyplosz, Charles. “The Eurozone in the Current Crisis”. *Asian Development Bank Institute Working Paper*, n. 207 (26 març 2010).
- Zafra Víctor, Manuel. “Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 34 (2014): 49-68.

Els governs locals es troben avui en dia davant un context de canvi i d'incertesa. D'una banda, les exigències d'una nova manera de fer política –l·ligades a l'exigència de més transparència, a la rendició de comptes i a la recerca de noves formes de participació ciutadana– obliguen a replantejar alguns aspectes essencials de la seva organització i el seu funcionament. D'una altra, l'impacte de la greu crisi econòmica i la prioritització dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat econòmica no només han suposat la necessitat d'implementar polítiques dirigides a la reducció de la despesa pública, sinó que també estan donant lloc a una redefinició del principi d'autonomia local.

Des d'aquesta perspectiva, l'obra té com a finalitat prendre consciència de l'abast que tenen actualment aquests reptes per als nostres governs locals i proposar pautes que puguin ser tingudes en compte a l'hora d'abordar una futura i ja imprescindible reforma del sistema local. En aquest sentit, s'estructura en dues grans parts. En la primera, s'aborda la relació entre els governs locals i la regeneració política, i s'analitzen les possibles reformes del sistema electoral, la redefinició de les estructures locals –des dels districtes fins a les àrees metropolitanes–, l'estatut dels càrrecs electes locals o la relació entre el principi democràtic i els pressupostos municipals. La segona part de l'obra gira entorn de la relació entre els governs locals i l'economia. A aquest efecte, s'estudien les mesures adoptades sobre el control del deute i del dèficit en relació amb les entitats locals, així com l'impacte que les mesures aprovades per la LRSAL i l·ligades al principi constitucional d'estabilitat pressupostària poden tenir en la definició i el desenvolupament del principi d'autonomia local.

En definitiva, l'obra ofereix nous elements i nous criteris, formulats per un reconegut equip d'especialistes, amb vista a articular l'inajornable debat per a la reforma dels governs locals dins el conjunt del nostre sistema institucional.

ISBN 978-84-393-9537-9



9 788439 395379