
El sistema de fontes dels governs locals

PID_00259007

Ricard Gracia Retortillo
Marc Vilalta Reixach

Temps mínim de dedicació recomanat: 5 hores





Ricard Gracia Retortillo

Ricard Gracia Retortillo és professor lector en Dret Administratiu a la Universitat de Barcelona.



Marc Vilalta Reixach

Marc Vilalta Reixach és professor lector en Dret Administratiu a la Universitat de Barcelona.

Índex

Introducció	5
Objectius	7
1. El govern local a la Constitució espanyola del 1978	9
1.1. L'impacte del nou model d'organització territorial de la Constitució espanyola del 1978 en la concepció de l'administració local	9
1.1.1. Antecedents històrics: breu referència	9
1.1.2. El nou model d'organització territorial a la Constitució espanyola del 1978	12
1.1.3. La nova concepció de l'administració local a la Constitució	14
1.2. Línies fonamentals de la regulació constitucional vigent sobre el govern local	16
2. El govern local al Dret internacional. En particular, la Carta Europea de l'Autonomia Local	20
2.1. Concepte i naturalesa jurídica de la Carta Europea de l'Autonomia Local	20
2.2. Estructura i contingut de la Carta Europea d'Autonomia Local: elements principals	24
3. El govern local als estatuts d'autonomia	27
3.1. El paper dels estatuts d'autonomia en la regulació del govern local: evolució	27
3.1.1. El govern local en els primers estatuts d'autonomia	28
3.1.2. El govern local en els estatuts d'autonomia de «nova generació»	30
3.2. El debat sobre l'anomenada «interiorització autonòmica» dels governs locals	33
4. El paper de les lleis en la regulació del govern local	36
4.1. La distribució de competències legislatives entre l'Estat i les comunitats autònomes en relació amb els ens locals	36
4.2. La legislació estatal sobre règim local	44
4.2.1. La Llei de bases de règim local	45
4.3. Altres lleis reguladores dels governs locals	50
4.3.1. Altres lleis estatals	51
4.3.2. Les lleis autonòmiques de règim local	52
4.3.3. El paper del legislador sectorial	53

5. Els reglaments en la regulació dels governs locals.....	56
5.1. Reglaments estatals i autonòmics	56
5.2. La potestat reglamentària local: breu aproximació	57
Glossari.....	59
Bibliografia.....	60

Introducció

En aquesta assignatura analitzarem la posició juridicoinstitucional dels governs locals en l'actual model d'organització territorial espanyol. Es parteix, doncs, d'una aproximació jurídica a l'estudi dels anomenats governs, administracions o entitats locals, de manera que, sense menystenir la incidència i rellevància d'altres aproximacions científiques a aquesta realitat, la perspectiva d'anàlisi és, essencialment, la de l'àmbit del Dret.

Tret que en diguem el contrari, aquí utilitzarem com a sinònimes les tres expressions esmentades: governs, administracions o entitats locals. Tanmateix, s'hi poden trobar alguns matisos. Així, mentre l'expressió «govern local» és més recent en el Dret positiu espanyol i es vincula a una concepció veritablement política de l'autonomia local, la referència a «administracions locals» parteix de la seva concepció com a meres organitzacions administratives o de gestió. El terme «entitat o ens» local sembla més neutre des d'aquesta perspectiva, centrant-se a destacar l'element de la personalitat jurídica d'aquestes organitzacions d'àmbit local.

Des d'aquest enfocament, en aquesta primera unitat, s'identifica el marc normatiu principal que regula els governs locals a Espanya i se'n destriuen els seus principals elements d'interrelació. En altres paraules, ens ocupem de l'anomenat sistema de fonts del Dret local i ho fem, en aquest moment, des d'una perspectiva més formal que substantiva. Ara, doncs, interessa identificar quines són les normes jurídiques principals que regulen les entitats locals a l'ordenament espanyol i veure quin és el seu paper en el conjunt del sistema normatiu. A partir d'aquí assentarem les bases per a una anàlisi més substantiva que realitzarem en els propers mòduls de l'assignatura i que permetrà definir la posició jurídica dels governs locals en el nostre model d'organització territorial.

Com no pot ser d'una altra manera tractant-se d'un Estat constitucional, el punt de partida del sistema de fonts del Dret local ha de ser la regulació que la vigent Constitució conté sobre el govern i l'administració local, que alhora que suposa un canvi fonamental respecte del model precedent, també conté les bases substantives fonamentals a partir de les quals es construeix la resta de l'ordenament en matèria local.

Juntament amb la Constitució, el nostre sistema de distribució territorial del poder dota d'una especial funció els estatuts d'autonomia, que, si bé tradicionalment havien tingut un paper relativament escàs en la regulació substantiva dels governs locals, amb la nova onada de reformes estatutàries aprovada a partir de l'any 2006, esdevenen també un element essencial en la determinació del contingut de la posició juridicoinstitucional de les entitats locals en el nostre sistema territorial. En aquesta evolució temporal, el paper del Dret internacional també ha anat guanyant pes en la definició del règim jurídic dels

governos locals, i cal destacar la influència de la Carta Europea d'Autonomia Local, que s'ha deixat sentir, de diferent manera, tant en el legislador com en la mateixa jurisprudència d'àmbit espanyol.

Més enllà del marc constitucional i internacional, la font principal del sistema normatiu dels governs locals són les normes amb rang de llei i, en particular, aquelles que regulen amb caràcter general el règim jurídic de les entitats locals. En el si d'un Estat políticament descentralitzat com el nostre, aquestes lleis són tant estatals com autonòmiques, de manera que es fa especialment important conèixer el sistema de distribució de competències legislatives en la matèria, per tal de determinar el pes d'un i altre tipus de normes. Destriat aquest aspecte, es veurà que el paper del legislador estatal se centra especialment en la definició de les «bases del règim local», mentre que els legisladors autonòmics s'ocupen del seu desenvolupament legislatiu i l'execució. Més enllà dels matisos i complements que cal fer a aquest repartiment, els més de trenta anys de vigència efectiva de la legislació postconstitucional de règim local obliguen també a reflexionar sobre les múltiples reformes de les quals ha estat objecte aquesta regulació, les dificultats de la seva relació amb la legislació autonòmica i una especial referència als processos de reforma legislativa derivats de la recent crisi economicofinancera dels darrers anys. Per acabar, no podem deixar de fer referència, en el marc del sistema de fonts del Dret local, a les normes reglamentàries i, molt especialment, a les normes que aproven les mateixes entitats locals, que, malgrat no gaudir de potestat legislativa formal, sí que han vist com la doctrina i jurisprudència han vingut a reconèixer a les ordenances locals una posició materialment similar en alguns aspectes.

A continuació, ens ocupem, doncs, de cadascun d'aquests tipus normatius, tot destacant el seu paper en la definició dels governs locals en el nostre Estat autonòmic, però deixant per a un moment posterior de l'assignatura, com hem dit, l'estudi més aprofundit del contingut dels diferents aspectes que en cadascun d'ells s'hi tracta.

Objectius

1. Identificar i comprendre la posició de les diferents fonts normatives dels governs locals en el conjunt de l'ordenament i la seva interrelació.
2. Copsar la importància històrica i jurídica de la Constitució espanyola com a element definidor de la posició institucional dels governs locals.
3. Copsar la importància creixent de la normativa internacional i dels estatuts d'autonomia en la regulació dels governs locals.
4. Comprendre el sistema de distribució de competències legislatives entre l'Estat i les comunitats autònomes en la regulació dels governs locals.
5. Disposar d'una primera aproximació a les normes locals com a element peculiar del sistema de fonts dels governs locals.

1. El govern local a la Constitució espanyola del 1978

El punt de partida de l'estudi del sistema de fonts dels governs locals no pot ser un altre que l'atenció a les previsions de la Constitució espanyola vigent (CE). Per entendre, però, l'abast del marc constitucional sobre els ens locals, cal tenir en compte el context històric en què s'aprova i especialment el canvi de model que representa en contraposició amb el sistema local precedent; canvi que no s'entén si no s'emmarca alhora en el nou model de distribució territorial del poder públic dissenyat per la Constitució.

1.1. L'impacte del nou model d'organització territorial de la Constitució espanyola del 1978 en la concepció de l'administració local

La Constitució espanyola del 1978 comporta un canvi molt profund en l'organització del poder públic. Més enllà de la introducció de l'Estat social i democràtic de Dret (article 1), des de la perspectiva territorial, la carta magna dissenya un model de repartiment del poder que dona lloc a una àmplia descentralització política i que, per tant, influeix decisivament en la posició juridicoinstitucional de les entitats locals, en tant que partícips d'aquesta distribució territorial del poder. Abans d'endinsar-nos en els termes en què es tradueix aquesta influència, creiem d'interès fer una breu referència als antecedents històrics que, a mode de contextualització, permeten presentar una panoràmica sobre l'evolució legislativa dels governs locals ençà de l'aparició del constitucionalisme a l'Estat espanyol.

1.1.1. Antecedents històrics: breu referència

No podem ni pretenem aquí realitzar un estudi històric sobre el règim local espanyol. Tanmateix, creiem que no podem iniciar l'estudi del sistema de fonts del Dret local i, en particular, l'atenció a la regulació constitucional, sense fer una breu referència a l'evolució del tractament legislatiu que les etapes històriques més recents han dispensat als ens locals.

Sense perjudici d'altres precedents, el municipi és un tipus de forma organitzativa ja present en l'època medieval, tot i que aleshores encara estava lluny d'identificar-se amb els trets amb què avui el coneixem. El règim jurídic del municipi medieval es caracteritza per la seva dispersió i diversitat, l'oligarquització del seu govern, la patrimonialització dels càrrecs públics locals i la centralització o dependència respecte de la Corona. Es tracta, en definitiva, d'una regulació coherent amb la configuració absolutista del Dret de l'època, vinculat a la voluntat reial.

Per a saber-ne més

E. García de Enterría (1994). *Revolución francesa y administración contemporánea* (4a. ed., edició original 1972). Madrid: Civitas.

E. Orduña Rebollo; L. Cosculluela Montaner (2008). *Historia de la legislación de régimen local*. Madrid: Editorial Iustel.

Per a saber-ne més

J. L. Rivero Ysern (2004). *Manual de Derecho Local* (5a. ed., pàg. 28-29). Madrid: Thomson-Civitas.

Amb l'arribada del constitucionalisme a principis del segle XIX, hereu del liberalisme triomfant amb la Revolució francesa, el règim local espanyol inicia una nova etapa, que pot considerar-se el començament d'una progressiva consolidació del poder local a Espanya. Tanmateix, aquesta etapa patirà una tendència pendular fins ben entrat el segle XX, com a conseqüència de l'alternança en el govern estatal entre liberals-progressistes i conservadors-moderats i la seva diferent concepció que cadascun d'ells mantindrà sobre la posició dels ens locals en el conjunt de l'Estat.

A grans trets, podem dir que aquestes diferències es deixen veure en la regulació del règim local que es dona sota cadascun dels diferents governs centrals, entorn de tres eixos principals:

1) La tensió entre oligarquització, pròpia dels períodes conservadors, enfront de la major obertura cap a una certa democratització de les etapes progressistes, en les quals, per exemple, la regla del sufragi censatari dona pas fins i tot a alguns períodes amb sufragi universal (masculí).

2) La tensió entre la uniformitat i la diversitat. En termes generals, la uniformització organitzativa en l'àmbit local, que és la tendència dominant derivada de la generalització dels ajuntaments a partir de la Constitució del 1812 i de les províncies a partir del 1833, contempla molt poques excepcions en favor de la diversitat, que, quan són previstes en els períodes progressistes, aconseguen escassa aplicació pràctica.

3) I finalment, la tensió entre centralització i descentralització, de manera que la implantació d'un règim de signe conservador comporta una regulació del règim local centralitzadora, amb la qual no només els càrrecs locals perden el seu caràcter electe, sinó que la seva designació prové del govern central, que implanta intensos mecanismes de tutela política i administrativa. En canvi, les etapes de caire progressista, paral·lelament a una major democratització, aposten per una més àmplia descentralització, que arriba fins i tot al reconeixement explícit de l'autonomia local (per exemple a l'article 106 del projecte de Constitució federal del 1873).

El segle XX s'inicia amb diversos episodis rellevants per a la història del règim local que simplement podem deixar aquí apuntats. Més enllà dels diferents projectes de reforma de diferent signe que es van succeir durant la primera dècada del segle (entre els quals destaca el projecte de Maura del 1907), la primera de les fites que cal destacar és l'aprovació el 1924 de l'**Estatut municipal**, sota l'impuls de Calvo Sotelo, que té el seu paral·lel en l'àmbit provincial l'any 1925. Tot i que s'aprova en el context d'un règim clarament autoritari (la dictadura de Primo de Rivera), l'Estatut municipal ha estat destacat per la doctrina per les seves innovacions des del punt de vista tècnic. Així, tot i que més formalment que real, el conegut com «Estatut de Calvo Sotelo» conté una regulació de signe clarament municipalista¹ que incorpora, entre d'altres: la concepció del municipi com una entitat «natural», no creada pel legislador, sinó fins i tot d'existència anterior a l'Estat; el reconeixement formal de l'autonomia municipal amb una àmplia dotació de competències i l'habilitació d'un recurs d'abús de poder davant del Tribunal Suprem contra actes de l'Estat vulneradors de l'autonomia local; la instauració d'un sistema de govern municipal de

⁽¹⁾J. L. Rivero Ysern. *Manual de Derecho Local*, cit. (pàg. 38).

representació mixta (dos terços d'elecció popular i una tercera part d'elecció corporativa), o, entre d'altres, algunes previsions d'una certa diversitat organitzativa local (règim de consell obert per als petits municipis).

El segon dels moments que cal destacar és precisament el que posa fi al període dictatorial al qual acabem d'al·ludir i que dona pas a l'establiment de la **II República espanyola**. L'interès d'aquesta etapa des del punt de vista local rau, com en molts altres àmbits, en el fet que tant la Constitució del 1931 com la legislació que se'n deriva constitueixen, sens dubte, l'antecedent més proper, tant temporal com substantiu, a la regulació constitucional del 1978. En efecte, la Constitució republicana assenta les bases d'un nou model d'Estat que, des del punt de vista del repartiment territorial del poder, es defineix com un «Estat integral» i que reconeix l'autonomia dels municipis i de les regions, en un clar precedent del que, amb tots els matisos necessaris, serà l'actual Estat de les autonomies. En aquest context, el constituent del 1931 basa la posició jurídica de les entitats locals en l'autonomia, la garantia del seu caràcter democràtic-representatiu i el reconeixement de competència legislativa a les regions per a regular el règim local, que inclou tant els municipis com les províncies. Amb aquestes bases, per exemple, el Parlament de Catalunya, sorgit de l'Estatut d'Autonomia del 1932, va aprovar la seva pròpia Llei municipal (1934), que, tot i que no va gaudir d'aplicació efectiva suficient atesa l'arribada de la Guerra Civil, sí que es constitueix en un antecedent imprescindible per a entendre bona part de l'evolució i dels debats posteriors del règim local a Catalunya.

La instauració del **règim franquista** suposa un retorn a l'autoritarisme, la centralització i la uniformització de la regulació local, principis que s'estendran durant les gairebé quatre dècades de la dictadura i que tenen la seva plasmació fonamental en la Llei de bases de règim local (text articulat i refós de 24 de juny del 1955). Amb caràcter general, s'afirma el caràcter natural del municipi, per integrar-lo en el sistema de representació política propi del franquisme, com un dels mitjans de participació en els afers públics juntament amb la família i el sindicat. Ara bé, el nomenament dels càrrecs locals era realitzat directament per les autoritats centrals i bona part dels actes de les corporacions locals eren intensament tutelats i fiscalitzats per l'Administració estatal, de manera que les referències a l'autonomia local o al reconeixement de competències fets per la legislació esdevenien simples formalismes buits de contingut real. Entre els signes d'una certa obertura de la segona meitat de la dictadura, vinculats al protagonisme dels tecnòcrates del règim, cal destacar l'establiment del «règim de carta», que, amb clara inspiració en l'Estatut de Calvo Sotelo, permetien una certa diversitat organitzativa municipal, així com l'aprovació d'una legislació específica per a les grans ciutats de Barcelona i Madrid. En els darrers anys de la dictadura, se succeeixen alguns intents de reforma de la legislació general de règim local (anys 1972, 1974 i 1975), que, en qualsevol cas, són més formals que reals, ja que mantenien bona part dels principis fonamentals del règim.

1.1.2. El nou model d'organització territorial a la Constitució espanyola del 1978

El període de reforma obert després de la mort del dictador amb l'aprovació de la Llei per a la reforma política del 1977 parteix clarament de la **voluntat de superar el model precedent** de Dret local. Això queda ja palès amb l'aprovació d'una sèrie de disposicions en desenvolupament de la llei citada i abans fins i tot de la promulgació de la Constitució del 1978: així, per exemple, la Llei 47/1978, de 7 d'octubre, que deroga part de la legislació de règim local vigent i sobretot la Llei 39/1978, de 17 de juliol, d'eleccions locals, que estableix les bases per a la celebració d'eleccions municipals en els ajuntaments. Més enllà d'aquestes disposicions, el canvi més estructural es produeix, com venim dient, amb la promulgació d'una nova Norma fonamental que instaura les bases per a un nou model d'organització del poder públic, basat en els principis de l'Estat social i democràtic de Dret (article 1 CE). Sense desmerèixer aquest canvi, i destacant també la interrelació d'aquests principis amb el model d'organització territorial, interessa ara atendre a l'impacte que genera el sistema de repartiment vertical o territorial del poder en la Constitució espanyola del 1978.

Sense entrar en detalls, ja que aquesta és una qüestió coneguda i estudiada ja en l'àmbit del Dret constitucional, recordem ara només els principals elements d'aquest **model constitucional d'organització territorial**, a mode de contextualització per al que després hem d'analitzar amb més detall sobre la posició constitucional de les entitats locals:

1) **Escassa definició i elevada obertura del model territorial.** La Constitució espanyola no defineix explícitament la forma territorial de l'Estat. En efecte, el constituent no va optar de manera clara i expressa per un dels dos models clàssics d'organització territorial del poder (Estat federal o Estat unitari). Al contrari, la denominació d'«Estat autonòmic» o «Estat de les autonomies» no respon a un model teòric pur prèviament definit, sinó que és una convenció doctrinal que es refereix a un model únic en dret comparat i només potencialment definit constitucionalment. La Constitució espanyola regula una sèrie de regles, procediments i principis (article 2² i títol VIII de la CE) sobre els quals es pot desenvolupar la descentralització política de l'Estat unitari precedent, però sense predeterminar-ne el seu resultat, de manera que decisions tan transcendents com ara el mapa, les competències o l'organització institucional de les noves entitats territorials es remeten a d'altres normes –principalment, els estatuts d'autonomia, que esdevenen complement indispensables per a la definició i tancament del model.

⁽²⁾Recordeu: a l'article 2 de la CE, juntament amb la «indissoluble unitat de la nació espanyola», es reconeix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren, així com la solidaritat entre totes elles.

2) **Principis d'unitat, autonomia i solidaritat.** La indeterminació o obertura del model territorial no significa, com hem dit, la manca d'una regulació constitucional. No hi cap, doncs, qualsevol tipus d'organització territorial del poder. De fet, l'Estat autonòmic es construeix necessàriament a partir de tres principis constitucionals, que apareixen ja citats a l'article 2 CE i que troben

el seu desenvolupament, de manera més o menys concreta, al llarg del títol VIII: els principis d'autonomia, unitat i solidaritat. Recordem el seu contingut només a grans trets:

Contingut dels tres principis

a) El **principi d'autonomia** és la clau del sistema d'organització territorial de l'Estat espanyol, però aquest és també un concepte molt difícil de definir. L'autonomia s'atribueix explícitament a municipis, províncies i comunitats autònomes a l'article 137 CE, «per a la gestió dels seus interessos», però no se'n defineix el contingut. En termes generals, l'autonomia suposa un estatus de poder constitucionalment protegit, que no pot ser per tant eliminat, però que, com que no s'identifica amb la sobirania, sí que troba límits (entre ells, la unitat i la solidaritat). Des d'una dimensió positiva, l'autonomia atribueix una sèrie de facultats als seus titulars per a ordenar i gestionar els interessos de la col·lectivitat a la qual representen, de manera que s'identifica amb la capacitat d'autogovern d'una entitat politicoadministrativa. Des d'una perspectiva negativa, l'autonomia suposa que aquest autogovern s'exerceix sense controls (polítics) per part d'instàncies territorials superiors. En qualsevol cas, el contingut i abast de l'autonomia són diversos en funció del seu subjecte titular i són objecte de configuració legal, per mitjà de les normes infraconstitucionals.

b) Per altra banda, el **principi d'unitat** comporta que la sobirania de l'Estat espanyol és única i resideix en el poble espanyol, del qual emanen tots els poders de l'Estat (article 1.2 CE). Aquesta sobirania es tradueix en l'existència d'una organització per a tot el territori i en uns òrgans que tenen un caràcter general i que exerceixen uns poders atribuïts directament per la Constitució, però que ha de ser compatible amb l'autonomia i la diversitat. Unitat no és uniformitat. El contingut el principi d'unitat es tradueix, segons la doctrina, en tres elements fonamentals:

- els principis d'integració constitucional (igualtat de drets i llibertats fonamentals dels ciutadans a tot l'Estat, homogeneïtat bàsica del sistema institucional autonòmic i el límit de l'interès general com a concepte que tots els poders públics han de respectar);
- tècniques d'integració competencial que permeten que el repartiment territorial del poder sigui clar, coherent i complet;
- els mecanismes per a la resolució de conflictes entre les diferents instàncies territorials i l'Estat (principalment, per mitjà del Tribunal Constitucional).

c) Finalment, el **principi de solidaritat** significa que totes les parts que formen el conjunt de l'Estat estan unides per l'interès general que comparteixen i que a més l'interès de les altres parts no els resulta aliè i, per tant, estan obligades a respectar tant un com els altres. Això es tradueix en el fet que l'Estat té l'obligació constitucional de garantir l'equilibri econòmic adequat i just entre les diverses parts del territori, per al que disposa d'una sèrie de mecanismes: el Fons de Compensació Interterritorial (previst a l'article 158.2 CE), la planificació econòmica, etc. Aquest principi es complementa amb d'altres no explícitament previstos a la Constitució però sí propis de tot Estat descentralitzat, com ara els **principis de lleialtat institucional i el de col·laboració** entre les diferents administracions públiques.

3) Aparició d'un nou nivell territorial de govern i administració: les comunitats autònomes. Com acabem de dir, la CE dissenya un model obert de descentralització territorial, tot preveient les disposicions necessàries perquè determinats territoris manifestin la seva voluntat d'autogovern i puguin iniciar el procediment d'aprovació d'un estatut d'autonomia que finalitzi amb la constitució d'una comunitat autònoma. Més enllà del principi dispositiu en la seva constitució i la indeterminació del contingut concret de la seva autonomia, convé remarcar que la descentralització política duta a terme suposa l'aparició d'un nou nivell territorial en l'exercici dels poders legislatiu i executiu. Això suposa, per tant, que allí on anteriorment operaven l'Estat, per mitjà de la seva pròpia organització (central i perifèrica), o bé les administra-

Vegeu també

Més endavant en aquesta assignatura, estudiarem el contingut de l'autonomia local, com aquella pròpia de les entitats locals.

cions locals (municipis i províncies), en l'Estat autonòmic hi estaran també cridades a intervenir les comunitats autònomes que es constitueixin. El repartiment territorial del poder previst per la Constitució es produirà, doncs, amb un tercer nivell d'organització territorial fins aleshores inexistent i que, per tant, haurà d'encaixar-se amb els altres dos. Com sabem, a partir dels pactes autonòmics del 1981, les comunitats autònomes s'acabaran generalitzant en tot el territori de l'Estat i assoliran, en tots els casos, competències legislatives i executives, de manera que la seva autonomia serà clarament de major abast que la dels ens locals.

Als nostres efectes, cal tenir present, però, com ja hem apuntat en l'exposició dels antecedents històrics, que la posició de l'administració local en l'etapa precedent venia caracteritzada per la seva escassa autonomia, fins al punt que podríem dir que quedava assimilada amb el nivell territorial estatal i que, per tant, el nivell local de govern en realitat no era més que un braç executor de l'administració de l'Estat. Aquesta posició, però, canviarà amb l'arribada de la Constitució, tal com passem a analitzar a continuació.

1.1.3. La nova concepció de l'administració local a la Constitució

La Constitució espanyola suposa el punt de partida per a una profunda transformació de l'administració local espanyola existent fins al moment. Sens dubte la implantació de l'Estat social i democràtic de Dret posen les bases perquè l'administració local esdevingui un poder públic democràtic, sotmès a la llei i que tendeixi a garantir amb eficàcia la igualtat real dels ciutadans, com, per altra banda, succeeix també amb la resta de poders territorials de l'Estat. Però, més enllà d'aquesta transformació que no pot menystenir-se, des de la nostra perspectiva, interessa destacar sobretot el canvi que suposa la introducció de la descentralització territorial.

En aquest marc, cal posar en relleu que la Constitució comporta el reconeixement i garantia d'una administració local amb autonomia per a gestionar els seus interessos, de manera que es constitueix en un poder territorial diferenciat del central (amb el qual venia assimilat en l'etapa precedent), però també de les noves comunitats autònomes creades a partir de la Constitució.

Aquesta diferenciació, però, no suposa un aïllament, sinó que, com a partícips del repartiment territorial del poder executiu, les entitats locals necessàriament hauran d'establir relacions amb els altres dos nivells territorials, que, a la vegada, en tant que titulars de la potestat legislativa, seran els encarregats de definir bona part de l'abast de l'autonomia local. A estudiar la posició jurídica de les entitats locals i les seves relacions amb l'Estat i les comunitats autònomes dedicarem gran part de l'assignatura; en aquest moment, però, hem d'aturar-nos en dues idees prèvies: primer, el fet que és la Constitució qui as-

senta les bases d'aquesta posició jurídica, i segon, que aquesta posició jurídica és substancialment diferent de la del sistema precedent, fins al punt que suposa una concepció de l'administració local totalment oposada a l'existent fins aleshores.

Un bon reflex d'aquestes dues idees és l'evolució que va patir la regulació de **l'administració local durant el procediment d'elaboració del text constitucional**. Així, mentre les primeres redaccions són deutors encara de la concepció tradicional i centralista de l'administració local, la versió final (i avui vigent) de la regulació constitucional configura els municipis i les províncies com a entitats dotades d'autonomia en el marc d'un Estat territorialment descentralitzat, on coexisteixen sense assimilar-se amb les comunitats autònomes i el mateix Estat central.

1) Si atenem a l'Avantprojecte de Constitució, de 5 de gener del 1978, la regulació de les entitats locals es dispensava en el si del títol v, que portava com a rúbrica «Del Govern i de l'Administració» i oferia una concepció de l'Administració local molt pròxima al sistema anterior, en el qual el municipi i la província eren part integrant de l'Administració de l'Estat.

L'article 105 de l'Avantprojecte de Constitució establia:

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

2. Las provincias o, en su caso, las circunscripciones que los estatutos de autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios, gozarán igualmente de plena personalidad jurídica y servirán de base a la organización territorial de la Administración pública, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con este fin. Su gobierno y administración estarán encomendados a diputaciones, cabildos o corporaciones de carácter representativo.

3. Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de impuestos y tasas propios y de participaciones en los ingresos del Estado y de los territorios autónomos.»

Com va criticar en el seu moment la doctrina, en l'avantprojecte, l'Administració local era concebuda com «una illa al si de l'Administració de l'Estat³», sense cap mena d'articulació amb aquesta ni amb la de les comunitats autònomes. En efecte, no es preveia cap tipus de relació entre l'administració local i les noves entitats autonòmiques i alhora quedava sense determinar a qui corresponien les competències legislatives i executives sobre l'administració local. Addicionalment, la regulació de la província es deixava a allò que disposessin les comunitats autònomes per mitjà dels seus estatuts d'autonomia, sense imposar-ne, per tant, la seva obligatòria existència a tot el territori estatal.

⁽³⁾ R. Entrena Cuesta (1999). «La Administración local». A: O. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (pàg. 2.086 i següents). Madrid: Edersa.

2) El text constitucional finalment aprovat modificava notablement la concepció de l'administració local de l'avantprojecte. Tot i que, en una primera lectura, pugui semblar que es mantenia el gruix de la redacció, el canvi d'ubicació sistemàtica i algunes modificacions substantives posen en relleu una concepció renovada de l'administració local, que trencava amb el criteri centralista de l'època anterior.

En la versió definitiva, la regulació de l'administració local es conté en un capítol específic dedicat exclusivament a l'administració local (capítol II) i que s'ubica en el títol VIII «De l'organització territorial de l'Estat» (articles 140-142). Aquest canvi d'ubicació sistemàtica parteix, doncs, de la consideració de municipis i províncies com una part de l'Estat, en tant que poders públics en què aquest s'organitza territorialment, però que participen de la descentralització dissenyada pel constituent i que gaudeixen del reconeixement i garantia de la seva autonomia.

1.2. Línies fonamentals de la regulació constitucional vigent sobre el govern local

Partint del canvi substantiu que suposa respecte a l'etapa precedent, apuntem a continuació les línies principals de la regulació que la Constitució fa sobre el govern local i que s'erigeix, per tant, en el màxim fonament normatiu per a definir avui la posició dels ens locals a l'Estat autònom.

Una primera nota que cal destacar sobre aquesta regulació és la seva **parquetat o brevetat**. Com hem dit, a més de les referències a l'article 137 CE com a pòrtic del títol VIII, la Constitució només dedica específicament tres breus articles als ens locals sota un capítol específic denominat «De l'Administració local». Certament, no és propi de les constitucions dur a terme regulacions detallades i exhaustives, sinó establir les bases politicojurídiques dels aspectes fonamentals de l'Estat. I també és cert que, comparativament, la Constitució espanyola no conté una regulació sobre les entitats locals molt diferent en termes quantitius de les constitucions del seu entorn. Ara bé, si atenem a l'aspecte qualitatiu, les disposicions constitucionals han plantejat i plantegen encara molts dubtes interpretatius, que es poden atribuir a una densitat normativa insuficient, però també a l'ambigüitat pròpia de tot el text constitucional del 1978. En aquest context, esdevé, doncs, essencial i molt rellevant la tasca interpretativa realitzada pel Tribunal Constitucional per mitjà de la seva jurisprudència.

Malgrat la seva brevetat, la Constitució fixa ja alguns continguts fonamentals sobre els governs locals que podem sistematitzar en tres àmbits⁴: la tipologia d'entitats locals, els principis fonamentals que les regulen i les regles de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes sobre els governs locals. Tot i que aquestes són qüestions que estudiarem al llarg de l'assignatura, ara en fem una primera aproximació general.

⁽⁴⁾Evidentment, a les entitats locals també se'ls aplica totes les previsions constitucionals referides als poders públics en general i a les administracions públiques en particular (i molt especialment, els articles 103, 106 i 135 CE). Aquí només ens referim a aquella regulació específica del nivell territorial local.

1) Quant a la **tipologia d'entitats locals**, la Constitució parteix de la composició plural del nivell local d'organització territorial. En realitat, doncs, la referència a l'administració local en singular amaga una pluralitat de tipus d'entitats locals, la majoria dels quals són ja preexistents a la Carta Magna (pensem en els municipis i les províncies). En particular, el text constitucional imposa unes entitats locals d'existència necessària o obligatòria a tot l'Estat, alhora que possibilita l'existència d'altres entitats addicionals o potestatives.

Els tipus d'**entitats locals d'existència obligatòria** són el municipi, la província i també les illes. L'existència obligatòria dels municipis i les províncies resulta de l'article 137 CE, que, segons ja hem dit, les configura com a entitats amb autonomia en què s'organitza territorialment l'Estat. Els municipis tenen una regulació específica en l'article 140 CE, mentre que l'article 141 CE és el dedicat a la província. Malgrat no aparèixer a l'article 137 CE, les illes són entitats d'existència obligatòria als arxipèlags, d'acord amb l'article 141.4 CE.

Dintre d'aquests tres tipus, el **municipi** se situa com l'entitat local bàsica, en tant que assumeix una posició central en el nivell local, i això és així en atenció al major reforçament constitucional de la seva autonomia i de la seva major legitimitat democràtica. Quant a la **província**, cal advertir que la seva naturalesa com a administració local és compartida amb la seva configuració com a administració perifèrica de l'Estat (article 141.1 CE) i també com a circumscripció a les eleccions al Congrés i al Senat (article 69 CE). Per altra banda, com estudiarem més endavant, l'existència de la província a tot l'Estat ha de matisar-se en atenció a la diversitat de règims provincials, alguns dels quals, com els de les comunitats autònomes uniprovincials, porten a una desaparició *de facto* de la dimensió local de la província. Finalment, la minsa regulació constitucional de les **illes**, que pràcticament es limita a la garantia de la seva existència obligatòria als arxipèlags, deixa en mans dels respectius estatuts d'autonomia la seva configuració jurídica principal.

Més enllà dels municipis, les províncies i les illes, la Constitució no garanteix la necessària existència de cap altre tipus d'entitat local. Tanmateix, sí que preveu, i fins i tot habilita, la possibilitat que puguin existir-ne d'altres, que, en tot cas, seran d'**existència potestativa**. Així, l'article 141.3 CE estableix que es podran crear «d'altres agrupacions de municipis diferents de la província». I, en termes similars, l'article 152.3 CE disposa que:

«Mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs, els estatuts d'autonomia podran establir circumscripcions territorials pròpies, que gaudiran de personalitat jurídica plena».

Tot i que sense fer-ne referència expressa, s'ha entès que, amb aquestes referències, el constituent pensava, sobretot en el segon dels preceptes reproduïts, en la possible creació de comarques i, en menor mesura, també en la subsistència d'altres tipus d'entitats locals supramunicipals preexistents al text constitucional (entitats metropolitanes i mancomunitats de municipis, entre d'altres).

2) La Constitució també determina els **principis fonamentals** que defineixen la posició jurídica dels ens locals. Entre ells destaquen el principi d'autonomia local, el principi democràtic i el principi de suficiència financera.

Ja sabem que el **principi d'autonomia** és essencial en el model d'organització territorial del conjunt de l'Estat. En la seva projecció sobre les entitats locals, l'autonomia té un contingut i abast específics, que estudiarem amb detall en el següent mòdul de l'assignatura. Per ara, només apuntem que la Constitució reconeix i garanteix explícitament l'autonomia de municipis (articles 137 i 140 CE) i províncies (articles 137 i 141 CE) per a la gestió dels seus propis interessos. La Constitució no defineix, però, explícitament l'àmbit al qual s'estén aquesta autonomia ni quins són aquests respectius interessos. La concreció de l'autonomia dels ens locals queda en mans del legislador infraconstitucional, que, en tot cas, ha de respectar, però, el mínim constitucionalment garantit, la identificació del qual és essencialment de construcció jurisprudencial.

El **principi democràtic** és, com sabem, un dels que fonamenta la forma constitucional de l'Estat (article 1.1 CE). Per tant, el seu contingut es predica de tots els poders públics i de tots els diferents nivells territorials de govern i administració. Els ens locals es regeixen, doncs, pel principi democràtic. En termes generals, aquest principi garanteix la connexió entre governants i governats, de manera que l'actuació dels primers respongui a la voluntat dels segons; connexió que s'aconsegueix essencialment a partir de la integració dels òrgans de govern local a partir de representants escollits pels ciutadans.

Com veurem més endavant, la projecció d'aquest principi en l'àmbit local gaudeix d'especial protecció per mitjà de la Carta Europea d'Autonomia Local, fruit de la integració espanyola en el conjunt d'estats del Consell d'Europa. Tanmateix, la mateixa Constitució ja conté algunes referències al principi democràtic relatives a l'àmbit municipal (article 140 CE) i provincial (141.2 CE). I precisament aquestes referències posen de manifest el diferent abast de la protecció constitucional d'aquest principi en relació amb un i altre tipus d'entitat local. Així, mentre es garanteix la necessària elecció directa dels regidors municipals⁵, per a les diputacions provincials només s'exigeix el seu «caràcter representatiu»⁶, de manera que és constitucionalment legítim que les províncies mantinguin, com han fet històricament, un sistema d'elecció indirecta. En les properes unitats tornarem amb més detall sobre l'organització política i el règim electoral local. Per ara, apuntem només aquest diferent tractament constitucional.

Finalment, es concreta el principi constitucional de **suficiència financera**:

«Les hisendes locals hauran de disposar dels mitjans suficients per al desenvolupament de les funcions que la llei atribueix a les corporacions respectives i es nodriran fonamentalment de tributs propis i de la participació en els de l'Estat i de les comunitats autònomes» (article 142 CE).

Amb caràcter general, aquest principi, íntimament vinculat amb el de l'autonomia, busca assegurar que els ens locals compten amb mitjans suficients per a complir amb les funcions que els encomana l'ordenament jurídic. Des d'aquesta perspectiva, la suficiència financera pretén superar que els ens locals vegin condicionada la seva capacitat de gestió per la manca de recursos econòmics. Almenys dues precisions podem deixar ara apuntades a nivell constitucional. D'entrada, que les atribucions competencials que es facin als

⁽⁵⁾L'article 140 CE disposa que: «(...) Els regidors seran escollits pels veïns del municipi mitjançant sufragi universal, lliure, directe i secret, en la forma establerta per la llei», però en canvi, estableix seguidament que «Els alcaldes seran escollits pels regidors o pels veïns», deixant, doncs, obert el sistema d'elecció de l'alcalde.

⁽⁶⁾En particular, aquesta exigència de representativitat és poc explícita, en tant que l'article 141.2 CE estableix que «El govern i administració de la província està encomanat a les diputacions o altres corporacions de caràcter representatiu»

ens locals hauran d'anar acompanyades del finançament suficient per exercir-les de manera efectiva. Però, per altra banda, aquesta suficiència no ha de passar necessàriament per l'atribució de recursos propis, sinó que es pot basar en mitjans proporcionats per altres entitats territorials (transferències estatals o autonòmiques).

3) En tercer lloc, la Constitució preveu també unes mínimes regles sobre la **distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en relació amb les entitats locals**. Aquest és, però, un dels punts en què l'ambigüitat constitucional és més patent. En efecte, l'articulació entre els articles 148 i 149 CE deixa ben clar que aquesta és una matèria que no estava en cap cas entre les prioritats del constituent a l'hora del repartiment competencial entre Estat i comunitats autònomes. De fet, l'única referència explícita que trobem en els dos llistats competencials és la de l'article 148.2 CE, que, entre les competències que podien assumir estatutàriament les comunitats autònomes, citen la relativa a:

«Les alteracions dels termes municipals compresos en el seu territori i, en general, les funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre les corporacions locals, la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre règim local».

Més enllà d'aquesta referència, ha estat la jurisprudència del Tribunal Constitucional, fruit també de les previsions d'alguns estatuts d'autonomia que s'hi remetien, la que ha interpretat que la matèria relativa al «règim local» està inclosa en el títol competencial de l'article 149.1.18è CE, en establir que estan reservades a l'Estat les «bases del règim jurídic de les administracions públiques», de manera que, amb caràcter general (i com estudiarem més endavant), aquesta matèria esdevé una competència compartida, que suposa l'atribució de la potestat legislativa bàsica per a l'Estat i la de desenvolupament legislatiu i execució per a les comunitats autònomes (ja des de les STC 32/1981 i STC 82/1984).

2. El govern local al Dret internacional. En particular, la Carta Europea de l'Autonomia Local

La intervenció de les entitats locals de manera creixent en la política internacional, així com la reivindicació de la seva posició com a actors influents en la consolidació de la democràcia i la descentralització, ha suscitat l'elaboració de documents internacionals d'abast divers, que tenen per objecte la garantia d'uns principis comuns que ordenin els governs locals més enllà de les fronteres estatals. D'entre aquests, el de més rellevància jurídica és la Carta Europea d'Autonomia Local, tractat internacional aprovat en el si del Consell d'Europa que ha complert ja tres dècades en vigor.

Des d'aquesta perspectiva, en canvi, el dret de la Unió Europea resulta, però, escassament rellevant. Com és sabut, les normes comunitàries europees tenen per destinataris els particulars, les institucions europees o els estats membres de la Unió, però no pas directament els ens locals⁷. De fet, la forma d'organització territorial interna dels estats membres és indiferent per a la Unió Europea i no és objecte d'atenció pel seu Dret. En aquest context, interessa, doncs, l'anàlisi de la Carta Europea de l'Autonomia Local (CEAL) en tant que font directa del dret local espanyol.

⁽⁷⁾ Òbviament, això no vol dir que als ens locals no se'ls apliqui el Dret de la Unió Europea, ja que, com a poders públics d'un estat membre, han d'aplicar-lo i complir-lo de manera adequada. Però sí que és cert que el Dret europeu no té per objecte la regulació directa de l'organització i règim jurídic dels governs locals dels diferents estats membres.

2.1. Concepte i naturalesa jurídica de la Carta Europea de l'Autonomia Local

La Carta Europea és un tractat internacional aprovat en el si del Consell d'Europa l'any 1985 i que té per objecte la protecció de la democràcia i l'autonomia locals en el conjunt d'estats membres d'aquesta organització.

La posició i naturalesa jurídiques de la CEAL deriven precisament de les diferents notes en què es pot desmembrar aquesta definició.

1) La CEAL és un **tractat internacional** i ocupa la posició pròpia d'aquests en el sistema de fonts. És, doncs, un acord escrit entre subjectes de Dret internacional regits per aquest. D'acord amb l'article 96.1 CE, els tractats internacionals vàlidament aprovats per Espanya s'integren a l'ordenament jurídic intern, un cop ratificats i publicats (article 96.1 CE). La CEAL és, doncs, un tractat internacional que és part de l'ordenament jurídic espanyol i, com a tal, cal determinar la seva posició el sistema de fonts del Dret local.

Per a saber-ne més

I. Lasagabaster Herrarte (2004). *La Carta Europea de Autonomía Local*. Madrid: Ed. Iustel.

Aquesta posició parteix de la seva necessària subordinació a la Constitució, de manera que no hi cap que l'Estat ratifiqui un tractat internacional contrari al text constitucional si no hi ha prèvia reforma constitucional. Les majors dificultats apareixen en definir la seva posició en relació amb les lleis.

D'entrada, tenen força passiva respecte a la resta de normes, ja que només poden ser modificats o derogats pels procediments previstos en ells mateixos i en el Dret internacional (article 96.1 *in fine* CE). Menys clara és la seva eficàcia o força activa respecte a la resta de normes. En aquest sentit, part de la doctrina ha proposat la possibilitat de considerar la CEAL com a paràmetre de constitucionalitat de les normes amb rang de llei⁸. Tanmateix, el Tribunal Constitucional ha aclarit que els tractats internacionals no són paràmetre de constitucionalitat de les lleis⁹ i explícitament tampoc la CEAL. En particular, ha vingut a afirmar que el fet que una llei contradigui un tractat internacional, com ara la CEAL, «no és un problema de constitucionalitat i per tant de validesa de la llei», sobre el qual hagi de decidir el mateix TC, sinó que és un problema de selecció del Dret aplicable al cas concret, sobre el qual decidiran els aplicadors del Dret i la jurisdicció ordinària (STC 235/2000, de 5 d'octubre, FJ. 2).

Partint d'aquest pressupòsit, la pregunta, doncs, és com es resol aquest problema d'aplicació del Dret entre la CEAL com a tractat internacional i una llei contradictòria. Tot i que alguna doctrina havia proposat distingir en funció del tipus de tractat internacional¹⁰, sembla que, avui, la solució és la primàcia aplicativa dels tractats internacionals sobre les lleis, atesa la seva força passiva derivada de l'article 96.1 CE. No obstant això, no deixa de ser cert que, com en totes les qüestions d'aplicació del dret, la solució final més adequada passa per atendre al cas concret i les seves circumstàncies específiques. En aquest sentit, cal dir que, en relació amb la CEAL, els tribunals espanyols han estat força reticents a aplicar aquesta preferència aplicativa de la CEAL sobre les lleis internes. Cosa que, si bé és cert que podria derivar del mateix contingut de la CEAL (mandats als poders públics de difícil eficàcia directa), també té a veure amb una escassa manca de cultura jurídica dels tribunals ordinaris en l'aplicació del Dret internacional, que només lentament va superant-se en els darrers anys.

En aquest context, el valor jurídic de la CEAL, durant aquestes tres dècades d'aplicació, s'ha reduït, en termes generals, a esdevenir una guia, una orientació per als tribunals en la interpretació de les lleis internes, en bona mesura a partir de la influència de la doctrina acadèmica, que l'ha anat incorporant en les reflexions sobre l'autonomia local. A la vegada, com veurem quan n'estudiem el contingut, també el dret positiu ha anat incorporant alguns dels mandats de la CEAL (especialment, la previsió del recurs en defensa de l'autonomia local l'any 1999 o bé la concepció de l'autonomia local en els estatuts d'autonomia de nova generació...).

⁽⁸⁾A favor d'aquesta opció s'ha defensat, per exemple, que qualsevol llei contrària a un tractat internacional seria també contrària a l'article 96.1 CE; l'existència d'una reserva material o de competència dels tractats internacionals; o fins i tot l'aplicació de l'article 10.2 CE, relativa a la interpretació conforme de la CE en matèria de drets fonamentals. Arguments que no han trobat acollida per part de la jurisprudència constitucional.

⁽⁹⁾Entre d'altres, STC 49/1988, de 22 de març, FJ. 14; STC 28/1991, de 14 de febrer, FJ. 5; STC 254/1993, de 20 de juliol, FJ. 5.

⁽¹⁰⁾Així es proposava distingir en funció de si el tractat exigia o no aprovació per part de les Corts Generals (article 94.1 CE), de manera que només en el segon cas es podria parlar d'una veritable preferència aplicativa del tractat sobre la llei interna.

2) La CEAL és un tractat internacional **aprovat pel Consell d'Europa**. Aquesta és una organització internacional, creada el 10 de maig del 1949, fruit de la Conferència de La Haia, amb la finalitat de defensa de la democràcia i els drets humans en el si dels estats membres.

El Consell d'Europa no s'ha de confondre amb altres estructures organitzatives existents en el marc internacional europeu que, per la seva denominació, poden resultar-nos similars.

Per exemple, el Consell de la Unió Europea, que és una de les principals institucions comunitàries i que actua, per tant, en el si de la Unió Europea, en representació dels interessos dels 28 estats membres, amb poder legislatiu en diferents matèries, i es reuneix a partir dels representants enviats per cadascun dels estats en funció de la matèria tractada (per exemple, la reunió dels ministres d'economia i finances, coneguda com ECOFIN).

Tampoc s'ha de confondre el Consell d'Europa amb el Consell Europeu, que és una altra de les institucions de la UE, formada per la reunió dels caps d'Estat o de govern dels diferents estats membres juntament amb el president de la UE, que s'encarrega d'impulsar i definir les orientacions polítiques generals de la UE i de resoldre qüestions de gran urgència i/o complexitat política.

Inicialment, el Consell d'Europa fou fundat per 10 estats membres, que avui han esdevingut ja 47, i s'ha convertit en l'organització més gran en l'àmbit europeu. Espanya s'hi va incorporar el 24 de novembre del 1977.

El Consell d'Europa compta amb la seva pròpia organització interna: un secretari general, amb funcions de direcció política de l'organització escollit per a 5 anys, per una assemblea, formada per 324 parlamentaris dels estats membres, designats per a 4 anys, amb importants funcions de deliberació i de designació (com ara els jutges membres del TEDH) i un Consell de Ministres, amb funcions executives i integrat pels ministres d'afers exteriors dels estats membres o els seus representants permanents a Estrasburg. A ells, s'hi afegeix l'actual Congrés de Poders Locals i Regionals, que substituï, l'any 1994, la Conferència Permanent, com a òrgan permanent del Consell en representació dels ens locals i regionals dels estats membres. Actualment està formada per 648 representants de més de 2.000 entitats locals i regionals. Té funcions consultives i d'assessorament tècnic, per tal d'esdevenir un espai de diàleg sobre els problemes comuns dels diferents ens territorials, assistir a l'Assemblea i el Consell de Ministres del Consell d'Europa en les qüestions relacionades amb l'àmbit local i regional i fer el seguiment del compliment i aplicació dels principis de la CEAL.

3) La CEAL **persegueix enfortir la democràcia i autonomia dels ens locals** en els estats membres del Consell d'Europa. Com hem dit, les finalitats principals del Consell d'Europa giren entorn de dos eixos principals:

- a) la promoció dels drets humans, per a la qual compta amb el Conveni Europeu de Drets Humans, aprovat a Roma el 1950, i la creació d'una estructura administrativa i jurisdiccional pròpia dirigida a establir els instruments necessaris per a garantir la vigència i aplicació del mateix conveni (entre els quals destaca el Tribunal Europeu de Drets Humans, amb seu a Estrasburg); i
- b) la promoció dels valors democràtics en l'organització i funcionament dels estats membres, enfront de les experiències i amenaces dels totalitarismes.

És precisament, en el marc d'aquest segon eix, i en defensa de la democràcia en el nivell local de govern, on se situen les accions del Consell d'Europa per a protegir i impulsar l'autonomia dels ens locals en els seus estats membres. Un dels primers textos aprovats pel Consell en aquest sentit fou la Carta Europea de les Llibertats Municipals del 1953, signada a Versalles (coneguda com Carta de Versalles), que es pot considerar un primer antecedent de la CEAL, aprovada tres dècades després (1985), a partir de la Conferència Permanent de Poders Locals i Regionals, creada el 1961 (avui, com hem dit, substituïda pel Congrés de Poders Locals i Regionals).

4) La Carta Europea d'Autonomia Local fou aprovada el 15 d'octubre del 1985. I **ratificada per Espanya** el 20 de gener del 1988 (Instrument de Ratificació publicat al BOE de 24 de febrer del 1989), de manera que va entrar en vigor, segons allò previst a l'article 15.3 de la mateixa Carta, l'1 de març del 1989.

D'acord amb el citat instrument de ratificació, l'aplicació de la CEAL a Espanya es regeix per la següent **declaració**:

«El Reino de España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma».

Aquesta declaració mereix almenys dos comentaris. D'entrada, la seva literalitat presenta alguns dubtes sobre l'**àmbit d'aplicació subjectiu de la CEAL** a Espanya. Així, la referència a les «col·lectivitats contemplades a la legislació espanyola de règim local i previstes als articles 140 i 141 de la Constitució» pot donar lloc a diverses interpretacions:

a) una restrictiva que interpreti que la CEAL s'aplica només a municipis, províncies i illes, en tant que entitats locals constitucionalment garantides i expressament previstes a la CE;

b) una més àmplia que hi inclogui, a més de les anteriors, les «altres agrupacions de municipis» que es puguin crear segons l'article 141.3 CE;

c) finalment, una que inclogui tots els tipus d'entitats locals reconeguts per la legislació espanyola (tant l'estatal com l'autonòmica), i, per tant, no sols les d'existència constitucionalment obligatòria o les agrupacions supramunicipals que es puguin crear potestativament, sinó també tota la resta d'entitats locals (per exemple, d'àmbit inframunicipal).

Per altra banda, aquesta declaració inclou també una **reserva** expressa per la qual l'Estat espanyol afirma que no se sent vinculat per un dels preceptes concrets de la CEAL, de manera que aquest no resultarà d'aplicació a Espanya. En particular, es tracta de l'apartat 2n. de l'article 3 relatiu a la forma

d'elecció directa dels membres de les entitats locals pel que fa a l'obligatorietat d'estendre-la a totes les entitats locals a les quals s'apliqui la CEAL. La raó principal d'aquesta reserva rau en la voluntat de l'Estat espanyol de mantenir el sistema d'elecció indirecta que tradicionalment han tingut les províncies i que, d'acord amb la seva configuració constitucional i legal, encara conserven.

2.2. Estructura i contingut de la Carta Europea d'Autonomia

Local: elements principals

La CEAL consta d'un preàmbul i 18 articles estructurats en tres parts. El contingut substantiu se centra en la primera part (articles 1-11), mentre que la segona (articles 12-14) i tercera (articles 15-18), s'ocupen de qüestions específiques d'aplicació i seguiment del compliment de la CEAL i de les clàusules típiques de tot tractat internacional (firma, ratificació, entrada en vigor, clàusula territorial, denúncia i notificació), respectivament.

Com resulta ja del preàmbul, la CEAL té per objectiu principal garantir les institucions i principis democràtics en l'àmbit local del conjunt d'estats membres del Consell d'Europa. El vincle entre autonomia local i democràcia es fa palès en les diferents consideracions del preàmbul en què s'afirma que la defensa i enfortiment de l'autonomia local representa «una contribució essencial» per a la construcció d'una Europa basada en els principis de democràcia i descentralització del poder.

A partir d'aquest objectiu general, els articles 1 a 11 de la CEAL contenen, en realitat, un conjunt de mandats i orientacions als legisladors dels estats membres perquè garanteixin l'autonomia i la democràcia locals en els respectius estats.

El conjunt de garanties de diferents tipus en què es tradueixen aquests mandats a la CEAL pot resumir-se en les següents idees:

- 1) Reconeixement de l'autonomia local. El principi de l'autonomia local ha d'estar reconegut en la legislació interna i, en la mesura del possible, en la Constitució (article 2).
- 2) Concepte d'autonomia local. Es defineix l'autonomia local com el dret i la capacitat efectiva de les entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants (article 3.1).

3) Contingut competencial de l'autonomia local. Les competències bàsiques de les entitats locals vénen fixades per la Constitució o per la llei; aquestes tenen, dins l'àmbit de la llei, llibertat plena per exercir la seva iniciativa en tota matèria que no estigui exclosa de la seva competència o atribuïda a una altra autoritat (article 4).

4) Principi de subsidiarietat. L'exercici de les competències públiques, de manera general, ha d'incumbir preferentment a les autoritats més properes als ciutadans (article 4.3).

5) Modificació territorial. Per a qualsevol modificació dels límits territorials locals, les col·lectivitats locals afectades hauran de ser consultades prèviament, arribat el cas, per via de referèndum allà on la legislació ho permeti (article 5).

6) Potestat d'autoorganització. Sense perjudici de les disposicions més generals creades per llei, les entitats locals han de poder definir per si mateixes les estructures administratives internes amb les quals pretenen dotar-se, a fi d'adaptar-les a les seves necessitats específiques i per tal de permetre una gestió eficaç (article 6.1).

7) Garanties per accés a la funció pública local. L'Estatut del personal de les entitats locals ha de permetre un procés de selecció de qualitat, fonamentat en els principis de mèrit i capacitat (article 6.2).

8) Drets dels electes locals. L'Estatut dels representants locals ha d'assegurar el lliure exercici del seu mandat i ha de permetre la compensació financera adequada a les despeses causades amb motiu de l'exercici d'aquest mandat (article 7).

9) Contingut institucional de l'autonomia local. Tot control administratiu sobre les Entitats locals no pot ser exercit sinó segons les formes i en els casos previstos per la Constitució o per la llei, i normalment només ha de tenir com a objectiu assegurar el respecte a la legalitat i als principis constitucionals (article 8).

10) Suficiència financera. Les entitats locals tenen dret, en el marc de la política econòmica nacional, a tenir recursos propis suficients dels quals poden disposar lliurement en l'exercici de les seves competències. Almenys una part dels recursos financers de les entitats locals ha de provenir d'ingressos patrimonials i de tributs locals respecte dels quals tinguin la potestat de fixar la quota o el tipus dins dels límits de la llei (article 9).

11) Autonomia financera. En la mesura del possible, les subvencions concedides a les entitats locals no han de ser destinades al finançament de projectes específics. La concessió de subvencions no haurà de causar perjudici a la llibertat fonamental de la política de les entitats locals, en el seu propi àmbit de competència (article 9.7).

12) Dret d'associació. Les entitats locals tenen el dret, en l'exercici de les seves competències, de cooperar i, en l'àmbit de la llei, associar-se amb altres entitats locals per a la realització de tasques d'interès comú.

13) Recurs jurisdiccional. Les entitats locals han de poder disposar d'una via de recurs jurisdiccional per a poder defensar-se davant d'eventuals vulneracions de la seva autonomia per part de les lleis.

En aquest context, la CEAL ha esdevingut un instrument normatiu de primer ordre utilitzat pels governs locals i les seves associacions per a reivindicar una posició juridicoinstitucional més forta dintre de cada estat membre, basada en una veritable autonomia política i financera. El grau de compliment de la CEAL en cada país és analitzat pel Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa, que n'emet diferents informes de seguiment i recomanacions¹¹.

⁽¹¹⁾En relació amb Espanya, podeu veure les recomanacions sobre la democràcia local i regional a Espanya, elaborades pels comitès de seguiment corresponents: Recomanació 336 (2013), de 19 de març del 2013, i Recomanació 121 (2002), de 14 de novembre del 2002.

3. El govern local als estatuts d'autonomia

Un altre dels tipus normatius essencials a atendre en l'estudi de la posició jurídica dels governs locals en l'Estat autonòmic són els estatuts d'autonomia. En tant que norma constitucionalment cridada a completar el model d'organització territorial, contenen alguns aspectes importants sobre les entitats locals de la respectiva comunitat autònoma. En qualsevol cas, el paper dels estatuts d'autonomia en la regulació local ha anat evolucionant amb el temps, de manera que no ha estat fins a les darreres reformes, iniciades l'any 2006 amb l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, quan es pot afirmar que abasten una veritable regulació substantiva del govern local en la comunitat autònoma. És per això que, a continuació, n'exposem aquesta evolució de manera general, prenent com a referència habitual l'exemple de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en tant que precursor i model d'aquesta tendència.

3.1. El paper dels estatuts d'autonomia en la regulació del govern local: evolució

Com és sabut, l'estatut d'autonomia és la «norma institucional bàsica de la comunitat autònoma», per la qual s'exerceix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions de l'article 2 CE. És una norma estatal, integrada en l'ordenament jurídic estatal, aprovada formalment per una llei orgànica (article 81 CE), si bé a partir d'un procediment d'elaboració singular que li atorga un caràcter eminentment pactat o «paccionat» entre l'Estat i el respectiu territori que vol accedir a l'autonomia¹². L'estatut d'autonomia, tot i que està jeràrquicament subordinat a la Constitució, forma part del «bloc de la constitucionalitat», de manera que esdevé paràmetre de constitucionalitat de la resta de normes (article 28.1 LOTC). A la vegada, l'estatut té una especial força passiva respecte a la resta de lleis estatals, ja que, com hem dit, només pot ser reformat pel procediment previst en ell mateix. Especialment problemàtica esdevé la relació amb la legislació bàsica estatal, en tant que aquesta té per funció fixar un mínim comú denominador sobre totes les comunitats autònomes. Finalment, en l'ordenament jurídic de la respectiva comunitat autònoma, l'estatut és la norma de capçalera, jeràrquicament superior a qualsevol altra norma autonòmica.

Fet aquest ràpid repàs de la posició jurídica de l'estatut d'autonomia en el sistema de fonts, ens ocupem ja del paper que aquests tenen en la regulació del govern local. El punt de partida aquí passa, però, per recordar també que la Constitució estableix el contingut mínim dels estatuts d'autonomia (article 147.2 CE), entre els quals no hi ha expressament una referència a la regulació de les entitats locals¹³. De fet, segurament per això i per la seva brevetat, els

⁽¹²⁾El procediment d'aprovació varia segons la via d'accés a l'autonomia (articles 151 i 152 CE). I el procediment de reforma serà el previst en cadascun dels estatuts d'autonomia respectius (article 147.3 CE).

Vegeu també

Quan parlem del paper del legislador en el sistema de fonts del dret local (apartat 5) tornarem a fer esment de la relació amb la legislació bàsica estatal.

⁽¹³⁾L'article 147.2 CE disposa que els estatuts regularan: la denominació, el territori, les institucions d'autogovern i les competències de la comunitat autònoma; i l'article 147.3 CE afegeix la necessitat de regular també el procediment de reforma.

primers estatuts d'autonomia contenien molt poques referències als governs locals, i no ha estat fins a la darrera etapa de reformes estatutàries (2006-2011) que els estatuts d'autonomia han esdevingut materialment rellevants per a la regulació dels governs locals.

3.1.1. El govern local en els primers estatuts d'autonomia

En els primers textos estatutaris aprovats (des dels estatuts basc i català a l'any 1979 fins als darrers aprovats el 1983), els aspectes relatius a l'administració local es limitaven, en termes generals, als dos següents: la delimitació dels tipus d'entitats locals existents a la comunitat autònoma, i l'assumpció i qualificació de la competència autonòmica en les matèries relatives a l'administració local.

1) En relació amb el primer aspecte, els estatuts d'autonomia es dediquen a fixar la **tipologia d'entitats locals existents**, com a part integrant de l'organització territorial de la comunitat autònoma. Delimitaven, en definitiva, allò que ha vingut a denominar-se la «planta local». Així, juntament amb els municipis, les províncies i, en el seu cas, les illes (tipus d'entitats ja imposats constitucionalment), cada estatut es referia, segons el cas, a d'altres classes d'administracions locals que –obligatòriament o de manera potestativa– s'afegien al conjunt d'entitats en què s'organitza territorialment la comunitat autònoma. Aquí s'inclouïen, amb certa diversitat entre les comunitats autònomes, les referències a les comarques i les entitats metropolitanes, així com una reserva de llei autonòmica per a la seva creació i/o, en el seu cas, la determinació del seu règim jurídic.

Així ho feia, per exemple, l'article 5 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1979:

«1. La Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarcales.

2. Així mateix, podran crear-se agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i amb finalitats específiques.

3. Una llei del Parlament regularà l'organització territorial de Catalunya, d'acord amb el present Estatut, garantint l'autonomia de les diferents entitats territorials.

4. Allò establert en els apartats anteriors s'entendrà sense perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat, de conformitat amb allò previst als articles 137 i 141 de la Constitució».

2) Per altra banda, en compliment d'un dels elements propis de tot estatut d'autonomia, els primers textos estatutaris recollien també un ampli catàleg de **competències de la comunitat autònoma**. Entre elles, la gran majoria d'estatuts assumien, per una banda, la competència exclusiva sobre «l'alteració dels termes municipals», en línia amb el que possibilitava ja l'article 148.1.2 CE; i, per una altra banda, la competència en matèria de «règim local», respecte de la qual variava, però, la qualificació entre els diferents estatuts d'autonomia. Així, mentre uns la definien com una competència exclusiva, d'altres ho feien en termes d'una competència compartida (de manera que la comunitat autònoma només disposava de competència legislativa per a desenvolupar la legis-

lació bàsica aprovada per l'Estat). Tanmateix, les referències a la competència exclusiva en matèria de «règim local» contenien també algunes previsions que contemplaven l'eventual intervenció legislativa estatal en aquesta o en altres matèries afins.

Així, per exemple, ho disposava l'article 9.1.8 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1979 en afirmar que «La Generalitat té competència exclusiva», entre d'altres matèries, en «règim local, sens perjudici del que disposa l'article 149.1.18 CE».

Precisament la referència a l'article 149.1.18 CE donarà peu al fet que el Tribunal Constitucional justifiqui que la matèria «règim local» s'inclou en la relativa a les «bases del règim jurídic de les administracions públiques» i que, per tant, l'exclusivitat proclamada per l'article 9.1.8 EAC esdevingui, en realitat, una compartició competencial que permet a l'Estat aprovar la legislació bàsica sobre tot allò relatiu al règim local.

3) Juntament amb els dos aspectes que acabem d'assenyalar, els estatuts d'autonomia primigenis no contenien pràcticament **altres mencions als governs locals**. Només en alguns casos hi havia algunes referències genèriques al reconeixement i protecció de l'autonomia local, a les relacions amb la comunitat autònoma (especialment en l'àmbit financer) o bé algunes disposicions sobre especialitats territorials pròpies de la respectiva comunitat autònoma.

L'article 45.2 de l'Estatut valencià (en la seva redacció original) disposava: «Les Corts Valencianes impulsaran l'autonomia municipal i podran delegar l'execució de les funcions i competències en aquells ajuntaments que, pels seus mitjans, puguin assumir-les, assegurant la deguda coordinació i eficàcia en la prestació dels serveis».

L'article 48 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1979 establí que: «La Generalitat assumeix la tutela financera dels ens locals, amb respecte a la seva autonomia i suficiència financera».

La disposició addicional primera de l'EAC del 1979, que establí que: «Les peculiaritats de la Vall d'Aran han de ser reconegudes i actualitzades».

Per acabar, cal deixar constància que aquests continguts generals que acabem d'assenyalar són els que preveuen encara els estatuts d'autonomia que no han estat reformats en aquest darrer cicle de modificacions estatutàries aprovades a partir de l'any 2006, de manera que, com expliquem a continuació, es produeix una clara distinció entre els estatuts reformats i els no reformats en aquest darrer cicle.

3.1.2. El govern local en els estatuts d'autonomia de «nova generació»

Durant la primera dècada del segle XXI es produeix una nova onada de reformes dels estatuts d'autonomia, que té per objecte profundes modificacions de la norma institucional bàsica d'un bon nombre de comunitats autònomes¹⁴. Tot i que la intensitat, la forma i els continguts adoptats per les reformes són diversos¹⁵, el cert és que, en termes generals, els textos resultants d'aquests processos són molt més extensos i densos que els seus precedents i marquen una notable diferència respecte les comunitats autònomes que mantenen els estatuts anteriors. Aquests nous estatuts són coneguts com a «estatuts de nova generació» i, com hem avançat ja, tenen el seu màxim exponent en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que va ser objecte de múltiples procediments d'inconstitucionalitat resolts pel Tribunal Constitucional en una sèrie de sentències (la principal, l'STC 31/2010, de 28 de juny), que, més enllà dels coneguts efectes politicoinstitucionals que arriben fins a l'actualitat, obliguen, en termes jurídics, a fer una lectura del text estatutari molt més restrictiva que la plantejada per la mateixa reforma.

En aquest context, els nous estatuts d'autonomia esdevenen també més rellevants en la regulació dels governs locals. En termes generals, els estatuts de nova generació incorporen a les qüestions que tradicionalment ja venien tractant, d'altres aspectes substantius que no es consideraven fins aleshores propis d'aquest tipus de norma. En particular, es pot dir que els estatuts de nova generació compten amb un doble contingut en relació amb els ens locals: un contingut de caràcter competencial i un altre substantiu.

Línies generals del contingut estatutari en relació amb els governs locals

1) D'una banda, segueixen mantenint una **regulació de caràcter competencial**, ja habitual en els textos estatutaris. Tots els estatuts assumeixen competències autonòmiques en matèria d'organització territorial (alteracions de termes municipals i altres aspectes afins) i en matèria règim local, denominació ja tradicional. La novetat és que, en bona part dels casos, ho fan ara amb la voluntat de comptar amb un major abast competencial del que fins aleshores venien gaudint (apostant per incrementar l'àmbit de competències exclusives o bé ampliant l'àmbit de la competència compartida, en d'altres casos). En termes generals, doncs, amb les reformes es busca un increment en les competències de les comunitats autònomes respecte a l'organització territorial i el règim local.

El més clar exemple, inspirador d'altres estatuts, d'aquesta tendència a l'increment de competències autonòmiques és l'estatut català. Mitjançant la tècnica de l'anomenat «blindatge» de competències, realitza una extensa i detallada regulació de les matèries (i submatèries) que poden ser competència exclusiva i compartida en matèria d'organització territorial (article 151 EAC), règim local (article 160 EAC) i finançament local (article 218), reduint i/o eliminant les referències expresses als títols competencials estatals que puguin donar lloc a la intervenció del legislador bàsic.

⁽¹⁴⁾ Durant els anys 2006 i 2011, es produeix la reforma dels estatuts d'autonomia de la Comunitat Valenciana (Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril), Catalunya (Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol), Illes Balears (Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer), Andalusia (Llei orgànica 2/2007, de 19 de març), Aragó (Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril), Castella i Lleó (Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre) i Extremadura (Llei orgànica 1/2011, de 28 de gener).

⁽¹⁵⁾ Així, mentre en el cas valencià, per exemple, formalment el que s'aprova és una llei orgànica que reforma el text vigent, en el cas català, com en bona part de la resta, la reforma suposa l'aprovació d'un nou text per complet.

Per a saber-ne més

Sobre els nous estatuts d'autonomia, àmpliament: **J. Tornos Mas; R. Gràcia Re-tortillo** (2008). «La organització territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña». A: *Anuario del Gobierno Local 2008* (pàg. 75-116).

2) Al costat d'aquest contingut competencial, els nous estatuts incorporen, com venim reiterant, un veritable **contingut substantiu** en relació amb l'organització territorial autònoma, els governs locals i les seves hisendes. Un contingut molt més extens i intens de les principals qüestions que tenen a veure amb la definició i regulació del sistema de governs locals de la comunitat autònoma respectiva.

El primer que cal posar de manifest és que, en coherència amb les línies generals de l'EAC del 2006, es produeix una extensió en el tractament del govern local.

Enfront els escassos articles de l'EAC 1979, en l'EAC del 2006 la regulació substantiva dels governs locals abasta dos capítols del títol II: capítol VI dedicat al «Govern local» (articles 83 a 93 EAC) i capítol VII «Organització institucional pròpia de l'Aran» (article 94), així com el capítol III del títol VI, que té per objecte el tractament de les «Finances dels governs locals» (articles 218 a 221 EAC).

Pel que fa al contingut, els estatuts duen a terme una concreció dels principis rectors de les relacions entre la comunitat autònoma i els governs locals, fent especial èmfasi en la garantia i desenvolupament de l'autonomia local, i singularment de la seva versió municipal. En segon terme, els estatuts procedeixen al disseny d'un model d'organització territorial, més o menys singularitzat, determinant els tipus d'ens locals que configuren l'estructura territorial autònoma, com ja feien fins ara, però ara incideixen més intensament en el paper que cadascun d'ells ha de tenir en aquest model, definint la seva naturalesa, funcions i relacions amb els altres ens.

De nou, l'exemple de la regulació a l'EAC 2006 posa de manifest aquesta tendència. La garantia de l'autonomia local i, particularment, de l'autonomia municipal s'observa a partir del reconeixement i garantia expressos de potestats d'autoorganització i normativa dels municipis (article 84.1 EAC), i d'un ampli catàleg de competències pròpies al conjunt de governs locals (article 84.2), el dret d'associació local (articles 87.1 i 87.3 EAC), la previsió nova de mecanismes de participació local en les decisions de la comunitat autònoma, com ara la creació del Consell de Governos Locals (article 85 EAC) i el reconeixement de l'autonomia i suficiència financera (articles 218 i 219 EAC), en tot un seguit de continguts i fins i tot alguna referència expressa (article 84.3 EAC), que denoten la influència de la concepció política de l'autonomia local impulsada per la CEAL. Per altra banda, l'EAC procedeix també al disseny d'un model d'organització territorial singularitzat, que intenta definir –tot i que no sempre ho aconsegueix clarament– el paper dels diferents ens locals que en formen part. Així, l'article 83 fixa que l'organització territorial bàsica de Catalunya són els municipis i les vegueries (article 83.1 EAC), establint també la necessària existència de comarques (article 83.2 EAC) i preveient la possibilitat de crear àrees metropolitanes i altres entitats resultants de la col·laboració i associació local (mancomunitats de municipis i consorcis, articles 83.3 i 93 EAC). L'EAC guarda silenci en relació amb les províncies, respecte de les quals només afirma que els seus òrgans de govern (diputacions provincials) seran substituïdes pels consells de vegueria (article 91.3 EAC); previsió que, contrastada amb la garantia constitucional de l'existència de la província, va posar en dubte la constitucionalitat d'aquests preceptes i que l'STC 31/2010 va confirmar tot i que limitant-ne les interpretacions possibles a aquelles que permetien mantenir l'existència de la província a Catalunya i subordinaven qualsevol alteració dels límits territorials provincials a l'aprovació d'una llei orgànica, en els termes de l'article 141 CE (STC 31/2010, FJ. 39-41).

Aquest increment en la regulació estatutària dels governs locals va comportar, des d'un inici, els dubtes sobre la constitucionalitat d'aquesta operació, que, en realitat, amaga un debat de fons més profund sobre la inserció dels governs locals en el model d'organització territorial de l'Estat. Vegem-ho.

El govern local com a matèria de regulació estatutària

En general, es qüestionava que els estatuts d'autonomia fossin el nivell normatiu idoni per a poder entrar a regular substantivament el govern local, al·legant que aquesta era una matèria no prevista expressament per la Constitució com un contingut propi d'un estatut d'autonomia i que corresponia a la legislació bàsica de l'Estat i al desenvolupament de les comunitats autònomes.

Va ser precisament en examinar la constitucionalitat del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya quan el Tribunal Constitucional va tenir ocasió de posar fi a aquesta polèmica, o almenys de fixar la seva doctrina sobre la qüestió. El seu pronunciament sobre el tema es limita, en essència, al següent fragment:

«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 de 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 artículo 149.1.18 CE» (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ. 36).

Amb aquesta decisió el Tribunal no fa sinó aplicar al cas concret del govern local la seva doctrina general sobre l'abast material dels estatuts d'autonomia, recollida ja en la precedent STC 247/2007, de 12 de desembre (referida a alguns aspectes de la reforma de l'estatut valencià). Segons aquesta doctrina, el contingut dels estatuts d'autonomia no es restringeix al que explícitament reserva la Constitució (article 147.2 CE o altres disposicions específiques), sinó que, al costat d'aquest contingut mínim o necessari, cal distingir un altre possible o disponible per al legislador estatutari. Encara que aquest contingut addicional pot derivar també d'altres autoritzacions constitucionals expresses als estatuts, el seu àmbit material s'amplia fins a afirmar que els textos estatutaris poden dotar-se també d'un contingut implícit vinculat a la seva funció com a norma institucional bàsica de la comunitat autònoma. Així, l'acceptació del fet que l'estatut català pugui regular el govern local «en tant que [és] la seva norma institucional bàsica» s'ha d'entendre com que la matèria local forma part implícitament del contingut possible d'un estatut d'autonomia, perquè es connecta amb la funció constitucional d'aquest tipus de norma.

Per al Tribunal Constitucional, a l'STC 31/2010 queda, per tant, aclarit el dubte de si el govern local –i, en particular, la seva regulació substantiva o directa– és un contingut admissible en un estatut d'autonomia. En resum, encara que no és un contingut constitucionalment obligatori ni tan sols expressament previst a la Constitució, sí que pot ser propi dels estatuts d'autonomia, perquè resulta inherent a la seva funció constitucional.

3.2. El debat sobre l'anomenada «interiorització autonòmica» dels governs locals

El debat al qual acabem de referir-nos sobre la consideració del govern local com una matèria estatutària –que podria pensar-se que té un caràcter eminentment formal– i, en general, tota la regulació dels governs locals continguda en els nous estatuts d'autonomia, estan íntimament lligats amb un altre debat de fons, que s'emmarca en la definició del model de repartiment territorial del poder en el conjunt de l'Estat. En particular es discuteix si els governs locals són concebuts com a part de l'organització territorial de l'Estat (nivell central de govern) o bé només són, en realitat, expressió de l'organització autonòmica (nivell subcentral o regional de govern) i els efectes que s'hi deriven.

Per entendre una mica millor de què estem parlant, pot ser útil una breu referència prèvia als models comparats, que distingeixi, en termes clàssics, entre els models ideals d'estats centralitzats (o unitaris) i d'estats descentralitzats (o federals).

1) En els sistemes centralitzats, acostuma a existir una distribució territorial del poder en què el nivell local es considera una qüestió d'interès exclusivament estatal o central. El nivell local és un nivell territorial integrat exclusivament en l'organització territorial de l'Estat. I, en conseqüència, les entitats locals només es relacionen directament amb les autoritats de l'Estat central, que és alhora qui té la competència exclusiva per regular tots els aspectes de la definició i configuració jurídica de les entitats locals, sens perjudici, això sí, del necessari respecte a l'autonomia local.

2) En els sistemes més descentralitzats i sobretot en els federals, els ens locals són considerats una qüestió d'interès exclusiu de cadascun dels diferents nivells subestats. Els ens locals es consideren exclusivament part de l'organització institucional dels estats federats, de manera que es diu que hi estan plenament «interioritzats». En conseqüència, qualsevol relació entre els ens locals i la federació o nivell central ha de passar necessàriament per l'estat federat; no hi ha, doncs, relacions directes locals-centrals. A la vegada, són ca-

Per a saber-ne més

Sobre els diferents models comparats, en profunditat:
F. Velasco Caballero (dir.) (2010). *Gobiernos locales en estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Barcelona: IEA.

dascun dels estats federats (o equivalents) els que tenen la competència exclusiva per a legislar sobre tot el que té a veure amb els ens locals del seu territori, sense cap poder legislatiu directe del nivell central.

Davant d'aquests dos models, certament teòrics i amb molts matisos en la pràctica, ¿quin és, doncs, el model d'integració dels governs locals en l'Estat autonòmic dissenyat pel constituent del 78? La resposta no és fàcil i, certament, segueix essent avui objecte d'un ampli debat doctrinal.

D'acord amb la jurisprudència constitucional, es pot concloure que el model espanyol se situa en una posició intermèdia entre les dues anteriors. De fet, el Tribunal Constitucional parla de manera reiterada del **caràcter «bifront» del règim local**, per afirmar, en termes generals, que els ens locals no són una qüestió d'exclusiu interès estatal ni autonòmic, sinó que formen part alhora de l'organització territorial de l'Estat i de les comunitats autònomes, amb el necessari respecte a l'autonomia local.

Per a saber-ne més

T. Font i Llovet; L. I. Ortega Álvarez; F. Velasco Caballero (2006). *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

I d'aquí se'n deriven, almenys, dues importants conseqüències. D'entrada, que l'Estat sí que pot establir relacions directes amb les entitats locals, si bé aquestes mantenen una relació més «natural i intensa» amb les comunitats autònomes del seu territori (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ. 29; i STC 331/1993, de 12 de novembre, FJ. 3). I també, com ja hem vist, que la competència legislativa per a regular el règim local és compartida, de manera que tant l'Estat com les comunitats autònomes hi han de participar, en les formes previstes per la Constitució i els respectius estatuts d'autonomia. En tot cas, cal introduir un matís segons el tipus d'entitats locals de què es tracti, ja que les entitats locals que no es troben constitucionalment garantides (creades per les comunitats autònomes, com ara les comarques) són objecte d'una «forta interiorització» (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ. 4), enfront del caràcter clarament bifront de municipis i províncies.

En aquest context, els estatuts d'autonomia, i molt especialment l'EAC, parteixen de la voluntat d'incrementar la «interiorització» dels ens locals en el nivell autonòmic, de manera que no només s'augmenti l'abast de la competència legislativa de la comunitat autònoma per a regular els governs locals, sinó que també es prioritzin les relacions locals amb la respectiva comunitat autònoma. Tanmateix, l'STC 31/2010 manté la seva jurisprudència tradicional sobre el caràcter bifront del règim local (FJ. 36), en els termes que hem resumit anteriorment i que exposarem amb més detall en l'apartat sobre la distribució de competències legislatives.

En particular, com a exemple del que acabem d'assenyalar, ens referim a l'article 2.3 EAC, que estableix que:

«Els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia».

Aquest article va ser objecte de diverses i contraposades interpretacions sobre l'abast que calia donar a la integració dels ens locals en el sistema institucional de la Generalitat. D'una banda, en una interpretació excessivament literal, alguns autors (Ortega Álvarez) van arribar a qüestionar-ne la seva constitucionalitat, afirmant que aquesta integració suposava considerar els ens locals com a institucions d'autogovern pròpies de la comunitat autònoma i això vulnerava la seva autonomia constitucionalment garantida. D'altres (Font Llovet) van optar, en línia amb la voluntat interioritzadora i federalitzant de l'EAC, que, en realitat, el que es pretén és reflectir la relació preferent que es dona entre els ens locals i les comunitats autònomes i que ha de portar fins i tot a aquestes a exercir una funció més activa en la protecció i garantia de l'autonomia local, tradicionalment confiada en exclusiva a l'Estat. Aquest no va ser un article expressament impugnat en cap dels recursos d'inconstitucionalitat i, per tant, l'article segueix plenament en vigor, sense un pronunciament exprés del Tribunal Constitucional, que, com hem dit, sí que ratificà la seva jurisprudència tradicional sobre el caràcter bifront del règim local.

4. El paper de les lleis en la regulació del govern local

La llei ocupa un paper molt rellevant en el sistema de fonts del Dret local. Tal com ha explicat la doctrina, això parteix fonamentalment de la primarietat que, amb caràcter general, ja té la llei en el nostre ordenament jurídic, però també, en el cas específic de la matèria local, de la rellevància o essencialitat del govern local en el conjunt de l'Estat, que suposa una menor intervenció reglamentària de l'Estat i les comunitats autònomes.

Partint d'aquesta rellevància pràctica i de la manca de poder legislatiu de les entitats locals, l'organització territorial de l'Estat autonòmic obliga a determinar quin d'entre els diversos legisladors possibles (estatal o autonòmic) és el competent per a regular la creació, organització, funcionament, règim jurídic, finançament i resta d'aspectes que tenen a veure amb la configuració jurídica de les entitats locals. A continuació, intentem exposar l'estat actual sobre aquesta complexa qüestió, per tal d'identificar el marc legislatiu vigent avui dia, tot destacant la Llei de bases de règim local i les lleis autonòmiques de desenvolupament.

4.1. La distribució de competències legislatives entre l'Estat i les comunitats autònomes en relació amb els ens locals

Com ja hem vist, la distribució de competències en relació amb la regulació dels governs locals és oberta a la Constitució, atès que, en el seu text, no es preveu expressament la seva atribució a l'Estat o a les comunitats autònomes, més enllà de la possibilitat que s'assumeixin les competències autonòmiques quant a l'alteració dels límits municipals (article 148.1.2 CE). També hem vist que, fruit d'aquest marc constitucional, bona part dels primers estatuts d'autonomia, com el català, van assumir la competència exclusiva en matèria de «règim local», si bé ho feien reconeixent que l'Estat seguia mantenint les seves competències en aspectes com l'establiment de «les bases del règim jurídic de les administracions públiques» (article 149.1.18 CE).

Aquest context normatiu dona peu precisament al fet que el Tribunal Constitucional assenti ja des de les seves primeres sentències una jurisprudència que no ha estat objecte de grans modificacions, ni tan sols malgrat els canvis introduïts pels estatuts de «nova generació», que, segons s'ha estudiat, pretenien – a l'estela del nou estatut català – incrementar l'àmbit competencial autonòmic que s'havia vist diluït en la pràctica, com a conseqüència d'una àmplia extensió de les bases estatals en la regulació del règim local. Un repàs als principals elements d'aquesta jurisprudència permet exposar, doncs, els termes generals de l'estat de la qüestió:

Per a saber-ne més

F. Velasco Caballero (2009). *Derecho Local. Sistema de fuentes* (pàg. 159 i següents). Madrid: Marcial Pons.

Per a saber-ne més

Sobre l'evolució d'aquesta qüestió fins a l'STC 31/2010: A. Galán Galán; R. Gracia Retortillo (març 2011). «Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos Locales y Tribunal Constitucional». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (núm. 12, pàg. 237-301).

1) El TC parteix de la base que el «**règim local**» és una **matèria competencial**. Ja hem dit que la CE no ho estableix expressament així, però que, en canvi, tant els primers estatuts d'autonomia com els de nova generació s'hi refereixen entre el llistat de competències autonòmiques, sigui a títol d'exclusives o compartides. En paraules del mateix Tribunal:

«Resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado (...), sino una materia con perfiles propios» (FJ. 1, STC 214/1989, de 21 de desembre).

És precisament per això que podem parlar, amb tota propietat, de l'existència d'una jurisprudència constitucional relativa a la distribució de competències, entre l'Estat i les comunitats autònomes, particularment amb la catalana, sobre règim local.

Expressió aquesta que, amb tota naturalitat, s'anirà incorporant a la legislació postconstitucional reguladora dels ens locals: tant l'estatal (per exemple, Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, o bé el Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local), com l'autonòmica (així, Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya). I que s'ha mantingut en els nous estatuts d'autonomia (per tots, l'article 160 EAC). El que suposa, en definitiva, entroncar amb la nostra tradició en dret local, ja que, en efecte, l'expressió «règim local» és ben coneguda en el nostre ordenament des de fa llarg temps (sense remuntar-nos més enrere, serveixen d'exemple la Llei de règim local, text articulat i refós, aprovat per Decret de 24 de juny del 1955, i el text articulat parcial de la Llei 41/1975, de bases de l'estatut de règim local, aprovat per Reial decret 3046/1977, de 6 d'octubre).

Tot i el que acabem de concloure, la configuració de l'àmbit local com una matèria competencial ha merescut la crítica de la doctrina. Així, s'addueix que el món local no pot ser reduït a un sector material més, com sí que poden ser-ho, en canvi, els transports, el turisme o el consum, sinó que posseeix una naturalesa diferent: constitueix un dels pilars sobre els quals s'assenta l'organització territorial de l'Estat; dit d'una altra manera, és un dels nivells territorials de govern. És il·lustratiu del que estem dient l'existència d'una Conferència sectorial per a assumptes locals (article 120 bis de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local), al costat d'altres conferències pròpies de molts altres sectors (agricultura i desenvolupament rural, pesca, turisme, educació, consum, medi ambient, assumptes socials, cultura, etc.). Allò local, doncs, queda minimitzat, en identificar-se amb un sector concret d'activitat.

2) El règim local és considerat com una **submatèria inclosa dins de la matèria més genèrica del «règim jurídic de les administracions públiques»** de l'article 149.1.18 CE. En efecte, des de les seves primeres sentències, el Tribunal Constitucional afirma que les comunitats autònomes poden assumir competències en matèria de «règim local», expressió que hem identificat amb el «règim jurídic de les administracions locals», insistint que l'expressió «bases del règim jurídic de les administracions públiques engloba les administracions locals» (STC 214/1989, FJ. 1; STC 31/2010, FJ. 36).

Per a saber-ne més

Sobre la jurisprudència més recent en la matèria derivada del control de constitucionalitat de l'LRSA:

L. Medina Alcoz (2016). «La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013». A: *Anuario del Gobierno Local 2015/2016* (pàg. 189-224).

Darrere de la idea que el règim local és una part del règim jurídic de les administracions públiques, en última instància, rau la concepció dels ens locals només en la seva faceta administrativa, com a administracions locals, i no en la seva més àmplia dimensió política, com a autèntics governs locals. En efecte, en la mesura que els ens locals són considerats únicament com a entitats de naturalesa administrativa, no es tenen majors objeccions a l'hora d'incloure'ls íntegrament dins de l'expressió «administracions públiques» de l'article 149.1.18 CE. Aquest precepte constitucional té precisament com a finalitat assegurar l'existència d'un règim comú a totes les administracions que coexisteixen a Espanya per, d'aquesta manera, garantir un tractament comú a tots els ciutadans en les seves relacions amb qualsevol administració (incloses les locals). Coherent amb aquest plantejament va ser la primera doctrina del Tribunal Constitucional que qualifica l'autonomia local com a administrativa, en contraposició amb l'autonomia política de les comunitats autònomes. D'aquesta manera, durant anys es va mantenir, també amb sòlids suports doctrinals, aquesta concepció reduccionista de l'autonomia local entesa com a autonomia «merament administrativa»¹⁶. Superada avui aquesta concepció¹⁷, bona part de la doctrina va defensar que, amb els nous estatuts d'autonomia, hauria d'haver arribat el moment de reflexionar críticament sobre aquella subsumpció de tota la matèria local en el règim jurídic comú de les administracions públiques. Tanmateix, tot i haver avançat cap al reconeixement del caràcter polític de l'autonomia local, el cert és que el Tribunal Constitucional segueix mantenint, sense matisos, la inclusió de tot el règim local en les bases del règim jurídic de les administracions públiques (STC 103/2013, FJ. 4; STC 41/2016, FJ. 3).

3) La competència de l'Estat sobre el règim local es **fonamenta en l'article 149.1.18 CE**. Per al Tribunal Constitucional, aquest precepte és el principal per a justificar l'atribució de la competència a l'Estat i així ho ha mantingut des de les seves primeres sentències (STC 4/1981, de 2 de febrer, FJ. 5) i fins a l'actualitat, fins i tot en examinar el text del nou estatut català que havia evitat explícitament tota referència a aquest precepte constitucional (STC 31/2010, FJ. 36).

Tanmateix, en algunes ocasions, cal dir que el Tribunal Constitucional també ha destacat altres arguments addicionals o complementaris per a justificar la competència estatal sobre el règim local, com ara: la referència a l'article 149.1.1 CE, relativa a la garantia de la igualtat de tots els espanyols o bé al dret de participació regulat per l'article 23 CE (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ. 5), la garantia de l'autonomia local constitucionalment garantida (STC 84/1982, FJ. 4) o, més recentment, la vinculació amb els principis d'eficàcia administrativa, eficiència en l'ús dels recursos públics i d'estabilitat pressupostària (STC 41/2016, FJ. 3).

4) En particular, la competència sobre el règim local es qualifica de «**compartida**» entre l'Estat i les comunitats autònomes, de manera que li correspon al primer l'establiment de les bases i a les segones el desenvolupament legisla-

(16) Serveixi d'exemple l'STC 32/1981. En el seu FJ. 3 es qualifica l'autonomia de municipis i províncies d'«administrativa», mentre que adjectiva de «política» l'autonomia de les comunitats autònomes. Una mica més endavant, en l'FJ. 5 d'aquesta mateixa sentència, arriba a afirmar-se, en relació amb els ens territorials diferents de les comunitats autònomes, que es tracta d'«ens dotats d'un grau inferior d'autonomia». Per la seva banda, confirma aquest plantejament la posterior STC 84/1982, quan, en el seu FJ. 4, sosté que les comunitats autònomes posseeixen un «grau superior d'autonomia» que els municipis i províncies.

(17) Són majoria els autors que avui afirmen la naturalesa política de l'autonomia local. Així, per exemple, Salazar Benítez: (gener-abril 2009). «Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local. Claves para una lectura constitucionalmente óptima de la autonomía local». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (núm. 309, pàg. 99).

tiu i l'execució. I això es declara així fins i tot en els casos en què els estatuts d'autonomia assumeixen com a exclusiva la competència en matèria de règim local. Així era amb els textos originaris, on hem dit que la mateixa al·lusió indirecta a l'article 149.1.18 CE podia haver donat peu a aquesta interpretació (STC 84/1982, en relació amb l'article 9.8 EAC). Però ho és també sota la vigència dels estatuts de nova generació, que, en alguns casos, van eliminar aquesta referència amb la voluntat de reconstruir l'exclusivitat de la competència (per exemple, els articles 160 i 151 EAC).

És il·lustrativa d'aquesta conclusió la insistència de l'STC 31/2010, quan reitera «la competència bàsica que a l'Estat correspon en la matèria en virtut de la reserva de l'article 149.1.18 CE», de manera que «les competències autonòmiques en matèria de règim local han d'ajustar-se, necessàriament, a la competència que sobre les bases de la mateixa correspon a l'Estat ex article 149.1.18 CE» (FJ. 36). Des d'aquesta perspectiva, l'atribució estatutària d'una competència qualificada expressament com a exclusiva a la Generalitat, tant en la matèria organització territorial (article 151 EAC) com en la matèria règim local (article 160.1 EAC), no impedeix el reconeixement d'una competència bàsica a l'Estat per obra de l'article 149.1.18 CE. El que fa el Tribunal, en definitiva, és salvar la constitucionalitat d'aquests preceptes estatutaris, però al preu d'afirmar que estem davant competències exclusives «impròpies»: en efecte, l'Estatut català «en reconèixer a la comunitat autònoma les competències examinades en exclusivitat, ho fa de manera impròpia i no impedeix que sobre aquestes competències autonòmiques puguin operar plenament les bases estatals, específicament les de l'article 149.1.18 CE» (FJ. 100, amb remissió als FJ. 60 i 64).

Bona part de la doctrina ha estat particularment crítica amb aquesta interpretació del Tribunal Constitucional¹⁸, en la mesura que ha mantingut el seu posicionament tot i haver-se modificat clarament les circumstàncies existents en el moment en què es va forjar aquesta jurisprudència, a principis dels anys vuitanta. Almenys podem destacar dos aspectes:

⁽¹⁸⁾Per exemple, se sosté que l'STC 31/2010 ha realitzat una «interpretació molt extensiva de les competències estatals» (Tur Ausina i Álvarez Conde).

R. Tur Ausina; E. Álvarez Conde (2010). *Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña* (pàg. 193). Cizur Menor: Aranzadi.

a) per una banda, el fet que els ens locals ja tenen accés directe per accedir al Tribunal Constitucional davant d'una eventual vulneració de la seva autonomia.

Recordeu que l'STC 32/1981 lligava l'atribució de competències a l'Estat, en compliment d'una funció de garantia del dret a l'autonomia local, a la dada que aquest dret «no va acompanyat, com en altres ordenaments succeeix, d'un dret de caràcter reaccional que, eventualment, els obri una via davant la jurisdicció constitucional enfront de normes amb rang de llei» (FJ. 5).

b) i, per una altra banda, el canvi d'un dels paràmetres d'enjudiciament que ha d'utilitzar el Tribunal, atès que, com hem vist, l'aprovació d'un nou Estatut d'Autonomia de Catalunya introdueix importants canvis quant a l'atribució de competències a la Generalitat respecte dels ens locals catalans.

Sense declarar-ne la inconstitucionalitat, però mantenint la seva jurisprudència anterior, el Tribunal Constitucional neutralitza la voluntat autonòmica d'increment competencial.

5) L'existència d'una competència compartida en matèria de règim local ha portat al Tribunal Constitucional a afirmar el «**caràcter bifront** del règim jurídic de les autonomies locals» (STC 84/1982, FJ. 4; reiterat en l'STC 31/2010, FJ. 36 i 100 i en l'STC 41/2016, FJ. 3). Com ja hem apuntat, d'aquest caràcter n'han derivat algunes conseqüències de gran importància, que podem sistematitzar en les següents:

a) Els ens locals són part alhora de l'organització territorial de l'Estat i de la comunitat autònoma respectiva, de manera que no es pot afirmar el caràcter exclusivament «extracomunitari» o «intracomunitari» de les autonomies locals. En paraules del Tribunal:

«Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas (...) no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en comunidades autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las comunidades autónomas, les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la comunidad, aunque puedan cumplir también esta función (...). Siendo más precisos, se hace imposible calificarlo de forma unívoca como intracomunitario o extracomunitario» (STC 84/1982, FJ. 4; i encara en l'STC 41/2016, FJ. 3).

En definitiva, segons el Tribunal, els governs locals no són una qüestió exclusivament d'interès autonòmic, com tampoc no són només d'interès de l'Estat.

Convé destacar, però, que la mateixa jurisprudència constitucional ha admès amb naturalitat que el grau de compartició competencial entre l'Estat i la comunitat autònoma pot variar en funció del tipus d'entitat local que es tracti. En concret, s'ha admès que hi ha un major grau d'«interiorització autonòmica» quan estem en presència d'entitats locals d'existència constitucionalment no necessària, això és, aquelles l'existència de les quals entra dins de l'àmbit de disponibilitat de les comunitats autònomes que comptin amb la corresponent competència (STC 214/1989, FJ. 4; STC 233/1999, FJ. 37).

b) Els ens locals poden mantenir relacions directes tant amb l'Estat com amb la comunitat autònoma respectiva. El caràcter bifront implica, des del punt de vista de les relacions interadministratives, que l'ens local pot relacionar-se directament tant amb l'Estat com amb la seva comunitat autònoma. Res no impedeix, doncs, que l'Estat pugui entaular relacions directes amb les entitats locals (STC 214/1989, FJ. 29). I, per tant, no és imprescindible en tot cas la intermediació de la comunitat autònoma corresponent. Aquestes relacions directes amb l'Estat tenen diverses i rellevants manifestacions, entre d'altres: la possibilitat de subvencions directes de l'Estat, de controls estatals o del trasllat

Vegeu també

Recordeu el que hem dit en relació amb els diferents models comparats i el debat sobre la interiorització del govern local a l'apartat 3.2 d'aquest mòdul.

directe de competències pròpies de l'Estat als ens locals. Si bé, l'Estat tindrà sempre altres opcions, de manera que no necessàriament ha de decantar-se per l'establiment de la relació directa amb el nivell local (STC 84/1982, FJ. 4; STC 214/1989, FJ. 11 i 29).

Per altra banda, que els ens locals puguin relacionar-se directament tant amb l'Estat com amb la comunitat autònoma no significa, no obstant això, que la intensitat d'ambdues relacions hagi de ser necessàriament la mateixa. En efecte, el Tribunal Constitucional admet sense problemes que les entitats locals estableixin una vinculació més forta amb la seva comunitat autònoma, en tant que amb ella mantenen una «relació més natural i intensa» (STC 331/1993, FJ. 3; STC 31/2010, FJ. 36).

6) Com a conseqüència de subsumir el règim local dins de la matèria règim jurídic de les administracions públiques de l'article 149.1.18 CE, correspon a l'Estat la **competència per a dictar les bases sobre règim local**. La determinació de l'abast d'aquesta competència ha passat perquè la jurisprudència ha anat precisant què ha d'entendre's per «règim jurídic de les administracions públiques», per «règim local» i per «bases» en aquest àmbit material.

a) Quant al *règim jurídic de les administracions públiques*, el Tribunal va fixar ja, en les seves primeres sentències, que aquesta expressió és referent a una «acció reflexiva de l'Estat», que, si bé no es pot limitar a designar només el procediment i el règim de recursos, tampoc no pot abastar tot el Dret administratiu en el seu conjunt (STC 32/1981, FJ. 5).

b) El *règim local* és, per al Tribunal Constitucional, una matèria amb perfils propis i d'un caràcter globalitzador, comprensiva de la totalitat dels aspectes que es refereixen a l'administració local (entre d'altres, STC 233/1999, FJ. 4.c). Aquest caràcter globalitzador justifica que puguin incloure's dins del règim local no solament els aspectes organitzatius o institucionals, sinó també aquells que fan referència a les competències dels ens locals (STC 32/1981, FJ. 5; STC 214/1989, FJ. 6) i fins i tot els aspectes relatius a les hisendes locals (STC 233/1999). Ara bé, en tots els casos, la legislació estatal es limita a les qüestions que les «concerneixin directament» (STC 32/1981, FJ. 2) i hauria de circumscriure's principalment als ens locals constitucionalment necessaris (STC 214/1989, FJ. 1).

c) Finalment, l'abast del concepte de *bases* és, sens dubte, una de les qüestions més complexes i polèmiques de tot el model de repartiment territorial del poder dissenyat pel constituent del 1978. El Tribunal Constitucional ha dedicat una bona part de la seva tasca, al llarg de tots aquests anys, a precisar el significat i l'abast que han de tenir les bases estatals. Pel que fa al règim local, el mateix Tribunal ha reconegut que no sempre serà senzill determinar l'abast concret de les bases en aquesta matèria i que és una tasca que no pot fer-se

amb un caràcter general i previ, sinó atenent a cada cas concret, que correspon realitzar-la al legislador estatal, sense perjudici que, en cas de conflicte, tingui l'última paraula el Tribunal Constitucional.

El Tribunal ha reconegut a l'Estat la competència per a «la fixació de principis o criteris bàsics» en matèria de règim local, amb l'advertiment que seran «de general aplicació en tot l'Estat» (STC 32/1981, FJ. 5). El límit de la competència bàsica estatal serà, però, que el seu exercici no pot conduir a la uniformitat en l'àmbit local, resultat incompatible amb l'autonomia que tenen reconeguda les comunitats autònomes amb competència sobre règim local (STC 32/1981, FJ. 5).

En particular, el Tribunal Constitucional ha afirmat que **les bases del règim local responen essencialment a dues finalitats**. La primera és «concretar l'autonomia local constitucionalment garantida per establir el marc definitori de l'autogovern dels ens locals directament regulats per la Constitució» (entre d'altres, STC 103/2013, FJ. 4; STC 143/2013, FJ. 3). Des de les seves primeres sentències, el Tribunal va establir una clara connexió entre la competència legislativa bàsica de l'Estat i la garantia constitucional de l'autonomia local. Del fet que aquesta garantia és de «caràcter general i configuradora d'un model d'Estat» es deriva, doncs, necessàriament que ha de correspondre a l'Estat «la fixació de principis o criteris bàsics en matèria d'organització i competència de general aplicació en tot l'Estat» i que la definició d'aquestes qüestions no pot ser deixada a la interpretació que cada comunitat autònoma pugui fer (STC 32/1981, FJ. 5).

La connexió entre les bases del règim local i la garantia de l'autonomia local

L'evolució de la jurisprudència sobre aquesta connexió entre la competència legislativa bàsica i la garantia de l'autonomia local mereix almenys dues consideracions específiques.

En primer lloc, en la jurisprudència que acabem d'explicar sembla que l'atribució de la funció protectora de l'Estat s'ofereix als ens locals enfront de les comunitats autònomes. Fet que no deixa de respondre, almenys en part, a la realitat observada al llarg dels anys: el procés de creació i assentament de les comunitats autònomes ha tingut lloc, en bona mesura, a costa d'assumir part del poder de les entitats locals assentades al seu territori. Realitat, però, que els estatuts d'autonomia de nova generació volien rectificar atribuïnt-se també aquesta funció de protecció enfront del legislador i potenciant una definició en positiu de l'autonomia local per part del legislador. Tanmateix, el Tribunal Constitucional va perdre l'oportunitat, en l'STC 31/2010, de matisar aquesta connexió entre legislació bàsica i garantia de l'autonomia local. Com va reclamar part de la doctrina¹⁹, la fixació estatutària d'uns continguts mínims de l'autonomia en els estatuts d'autonomia s'hauria de poder imposar també al legislador estatal bàsic. Però, sobretot l'increment de competències autonòmiques que pretenien els estatuts (i, per tant, el correlatiu increment de responsabilitat) per a regular els governs locals hauria de poder suposar que correspon «també» a les comunitats autònomes la funció de garantir l'autonomia local.

La segona de les consideracions sobre l'evolució jurisprudencial té a veure amb una qüestió més nova que ha incorporat el Tribunal especialment a partir de l'examen de les darreres reformes legislatives lligades a la crisi econòmica. Així, l'STC 41/2016, que va examinar la constitucionalitat de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), va precisar que:

⁽¹⁹⁾T. Font Llovet (2006). *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, cit., pàg. 11-40.

⁽²⁰⁾F. Velasco Caballero. *Derecho local. Sistema de fuentes*. Op. cit., in totum.

«El legislador bàsic, quan desenvolupa la garantia constitucional de l'autonomia local, pot exercir en un o altre sentit la seva llibertat de configuració, sempre que deixi espai a les comunitats autònomes i respecti el dret de l'entitat local a participar per mitjà d'òrgans propis en el govern i administració [STC 154/2015, de 9 de juliol, FJ. 5 a) i les que allí se citen]. Per això una legislació estatal que, respectant aquells límits, pretengués reduir l'autonomia local al mínim constitucionalment garantit podria ser tan bàsica i legítima com la que tractés d'eixamplar al màxim. Ambdues solucions es corresponen amb els pols dins dels quals es pot moure el legislador bàsic del règim local en el marc d'un sistema constitucional basat en el principi democràtic» (article 1 CE).

Per tant, a diferència del que havien proposat alguns autors²⁰, el Tribunal afirma que la funció de garantia no implica un deure d'optimització de l'autonomia local constitucionalment garantida, sinó que es pot traduir en una reducció dels nivells d'autonomia existents, sempre amb el límit de respectar el mínim constitucionalment establert. En paraules del Tribunal:

«[I]nterpretar que la competència normativa estatal comença allà on la legislació bàsica pretén incrementar aquesta autonomia local conduiria a concebre els articles 149.1.18, 137, 140 i 141 CE com una mena de garantia d'irreversibilitat de les cotes d'autonomia local aconseguides mitjançant la llei; amb això l'Estat no tindria competència per a derogar o modificar les normes prèviament dictades per ell que ampliaven l'autonomia local» (STC 41/2016, FJ. 3).

La segona de les finalitats de la legislació bàsica en matèria de règim local és, en termes jurisprudencials, «**concretar els restants aspectes del règim jurídic bàsic de tots els ens locals** que són, en definitiva, administracions públiques» (STC 103/2013, FJ. 4; STC 143/2013, FJ. 3; STC 41/2016, FJ. 3). Segons la jurisprudència constitucional, l'article 149.1.18 CE habilita l'Estat no només per regular els aspectes directament arrelats als articles 137, 140 i 141 CE, sinó que li atorga també la facultat de regular aspectes més enllà de la garantia de l'autonomia local, atès que el contingut d'aquesta i el de la competència bàsica «no són coextensos». El legislador bàsic «pot establir», en particular, la sèrie d'«elements comuns o uniformes» que requereixi la satisfacció dels «interessos generals als quals serveix l'Estat» (STC 103/2013, FJ. 5.i). Sempre amb el límit d'incloure només «els aspectes que siguin necessaris, sense que hi hagi d'esgotar tot l'espai normatiu que ha de correspondre al legislador autonòmic, especialment en les qüestions relacionades amb l'organització i funcionament intern dels òrgans» (STC 103/2013, FJ. 5.e, i reiterat per l'STC 41/2016, FJ. 3).

7) Per acabar, cal dir que, a més de la competència sobre les bases del règim local derivada del títol del 149.1.18 CE, l'Estat conserva també **altres títols competencials** que li atorguen potestat legislativa per intervenir en la regulació de matèries afins però no directament incloses en el «règim local». En termes generals, sense entrar ara en detalls, podem destacar que l'Estat té competència per a regular els aspectes següents:

a) El finançament o hisenda de les entitats locals. Per al Tribunal Constitucional, la hisenda local és competència estatal en la mesura que, com hem dit, és part també del règim jurídic de les administracions públiques (article 149.1.18 CE). Però, complementàriament, es reconeix que l'Estat també té competència sobre les hisendes locals a partir del títol exclusiu de l'article 149.1.14 CE («hisenda general»). Aquesta darrera competència es limita a la regulació de les «institucions comunes a les diferents hisendes o de mesures de coordinació

entre la hisenda estatal i les hisendes de les corporacions locals. O també quan la seva finalitat sigui la salvaguarda de la suficiència financera garantida per l'article 142 CE com a pressupòsit indispensable per a l'autonomia local» (STC 233/1999, FJ. 4).

b) El règim electoral dels municipis i les províncies. Segons la jurisprudència constitucional tradicional, la reserva de llei orgànica relativa al «règim electoral general» (article 81 CE) inclou totes les eleccions de rellevància constitucional i, entre elles, les de les entitats locals constitucionalment garantides, això és, municipis i províncies (STC 38/1983, de 16 de maig, FJ. 2 i 3). Tot i que alguns autors (Font Llovet, Velasco) van defensar, basant-se en la mateixa jurisprudència constitucional, la possibilitat que els estatuts d'autonomia continguessin també una àmplia regulació sobre aquesta matèria, el cert és que els estatuts de nova generació s'han limitat a assumir la jurisprudència tradicional (confirmada per l'STC 31/2010, FJ. 94 i 100) i només han deixat en mans autonòmiques la competència per a regular el règim electoral de les entitats locals de creació autonòmica.

c) El règim estatutari dels funcionaris locals. El ja citat títol competencial de l'article 149.1.18 CE es completa amb una sèrie de qüestions molt lligades al dret administratiu i, en particular, també «les bases del règim estatutari dels funcionaris», de manera que es reconeix la competència estatal per a regular els aspectes essencials de la burocràcia de les administracions públiques (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ. 49), entre els quals hi ha les condicions i procediments d'accés a la funció pública en els diferents nivells territorials (STC 85/1983, de 25 d'octubre).

4.2. La legislació estatal sobre règim local

Un cop coneguda la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes per a legislar sobre el règim local, es tracta d'identificar quines són les normes concretes en què s'ha traduït en la pràctica l'exercici d'aquestes competències legislatives. Si ens ocupem en primer lloc de la legislació estatal, destaca, per sobre de qualsevol altra, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), que és la norma estatal bàsica de referència en matèria de règim local durant més de tres dècades, període durant el qual ha estat objecte de múltiples i significatives reformes, algunes d'elles jurídicament controvertides. Un repàs a aquesta evolució legislativa ens permet donar una imatge bastant aproximada de l'actual paper de l'LBRL en el sistema de fonts del Dret local. Addicionalment, també caldrà fer una breu referència a d'altres lleis estatals que afecten la regulació dels governs locals.

4.2.1. La Llei de bases de règim local

L'exercici de la competència legislativa estatal bàsica ha tingut i té una principal manifestació en la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.

Després de més de 5 anys de vigència de la Constitució, l'any 1985 les Corts Generals aprovaven l'LBRL, que servia per adaptar definitivament la regulació dels governs locals al nou model d'organització territorial dissenyat pel constituent i ja implantat per mitjà de la creació de les 17 comunitats autònomes. Amb l'LBRL es derogava el Dret local de la dictadura que encara havia regit provisionalment, només adaptat de manera parcial i per mitjà de la primerenca intervenció del Tribunal Constitucional en la seva STC 4/1981, de 2 de febrer.

L'LBRL dona compliment, a partir de l'article 149.1.18 CE, a la competència estatal per a regular les bases del règim local, que inclouen, com ja hem estudiat, tant la concreció de la garantia constitucional de l'autonomia local, com també la regulació dels aspectes bàsics del règim jurídic de totes les entitats locals en tant que administracions públiques.

Contingut i posició de l'LBRL

Com ha destacat la doctrina²¹, la interpretació que el legislador estatal va fer d'aquesta competència ha estat molt àmplia, fins al punt que ha comportat una **regulació molt extensa i intensa de les entitats locals**.

⁽²¹⁾F. Velasco Caballero. *Derecho local. Sistema de fuentes, cit.*, pàg. 170.

La regulació de l'LBRL és extensa perquè, entre els seus 141 articles, agrupats en 11 títols, regula l'organització obligatòria, les potestats, la tipologia i el règim jurídic general de les competències de les entitats locals garantides a la Constitució (municipis, províncies i, en menor mesura, illes), però també conté regles generals aplicables a totes les entitats locals (com ara el règim de funcionament i acords o les relacions interadministratives), que inclouen també la resta d'entitats locals creades per la voluntat associativa dels ens locals (mancomunitats de municipis i consorcis locals) o per decisió dels legisladors de les comunitats autònomes (comarques i àrees metropolitanes, fonamentalment).

Alhora, la regulació de l'LBRL és intensa, perquè la regulació dels aspectes assenyalats no es limita a una regulació de principis bàsics, sinó que es pot considerar, en molts àmbits, força detallada i que deixa poc espai de regulació propi a les comunitats autònomes (per mitjà de la seva competència de desenvolupament legislatiu) com també a les mateixes entitats locals (que disposen també de potestat normativa).

El debat sobre la posició de l'LBRL en l'ordenament jurídic

L'LBRL és, formalment, una llei ordinària aprovada per les Corts Generals; s'aprova pel procediment legislatiu ordinari i no es troba, a la Constitució, entre les matèries reservades a llei orgànica (article 81 CE). Des del punt de vista competencial, ja hem dit que és una llei de bases i que, per tant, estableix aquells principis o bases comuns de la regulació que han de ser compartits per totes les comunitats autònomes en la matèria, en els termes exposats anteriorment. D'acord amb això, queda clar que l'LBRL es troba subordinada jeràrquicament a la Constitució. I que alhora ha de ser respectada en el seu contingut tant per les lleis autonòmiques de desenvolupament del règim local, com també per les normes infralegals, com ara els reglaments estatals i autonòmics i les normes locals.

Les dificultats principals per a determinar la posició jurídica de l'LBRL vénen a l'hora de fixar la seva relació amb la resta de lleis estatals i, particularment amb els estatuts d'autonomia de cada comunitat autònoma. La resposta a aquesta qüestió és complexa i ha estat objecte de diferents posicionaments al llarg dels anys. N'apuntem aquí només algunes idees generals.

Tradicionalment, part de la doctrina ha volgut atribuir a l'LBRL una posició especial en l'ordenament jurídic, al·legant que té una **funció constitucional reservada**²²: la definició del contingut de l'autonomia de les entitats constitucionalment garantides. Des d'aquesta perspectiva, d'assimilació entre garantia de l'autonomia local i bases del règim local, es defensa que l'LBRL tindria una posició supraordenada respecte la resta de lleis estatals (i per descomptat autonòmiques) que es refereixin a l'autonomia local. Posició a la qual semblava aproximar-se especialment la primera jurisprudència constitucional, que, més o menys conscientment, utilitzava l'LBRL com a cànon de constitucionalitat de les lleis. Tanmateix, l'STC 240/2006 afirma expressament que l'LBRL no pot considerar-se part del bloc de la constitucionalitat ni, per tant, autoatribuir-se aquesta funció, com ja venia defensant part de la doctrina.

L'aprovació dels nous estatuts i l'increment de la seva regulació substantiva sobre els governs locals, així com la voluntat de blindar i incrementar les competències legislatives autonòmiques en la matèria, va reobrir i intensificar la qüestió sobre la posició de l'LBRL i, en particular, **la seva relació amb els estatuts d'autonomia**. Sense entrar en detalls, part de la doctrina va tornar a defensar la posició supraordenada de l'LBRL, si bé no acudint a la seva funció constitucional, sí negant que l'estatut d'autonomia pugui variar l'àmbit competencial de l'Estat determinat en la seva legislació bàsica, al·legant que això suposaria una clara incidència en el repartiment constitucional del poder. En canvi, d'altres autors, van defensar que l'LBRL pot ser cànon de constitucionalitat dels estatuts i que són aquests qui, com a part del bloc de la constitucionalitat, marquen els límits de les normes bàsiques estatals i, per tant, fixen també, d'acord amb el model d'organització territorial del poder dissenyat per la Constitució, la possibilitat que **les bases s'apliquin de manera diversa i asimètrica** en les diferents comunitats autònomes. Com hem dit, el Tribunal Constitucional va confirmar, en l'STC 31/2010, la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en la CE, partint del caràcter bifront del règim local, que imposa l'existència d'una legislació bàsica estatal que no pot ser desconeguda pels estatuts d'autonomia i que haurà de ser respectada per les comunitats autònomes (FJ. 36, 94 i 100).

⁽²²⁾R. Gómez-Ferrer Morant (1991). «Legislación básica en materia de régimen local: relación con las leyes de las comunidades autónomas». A: R. Gómez-Ferrer Morant (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Marcial Pons / Diputació de Barcelona.

Evolució legislativa i modificacions principals de l'LBRL

Durant els seus més de 30 anys de vigència, l'LBRL ha patit múltiples modificacions. A continuació en destaquem les tres més rellevants, a mode de contextualització de la regulació vigent.

D'entrada, tot i que no fou una reforma legislativa en sentit estricte, sí que cal mencionar que l'LBRL fou objecte de control de constitucionalitat per part del Tribunal Constitucional, per mitjà de l'**STC 214/1989, de 21 de desembre**, en el que constitueix encara avui un pronunciament molt important per a inter-

prestar l'abast d'aquesta norma. El Tribunal va confirmar la compatibilitat amb la Constitució de pràcticament tot el text originari de l'LBRL, però sobretot va fixar importants elements de doctrina constitucional sobre el règim local.

En particular, l'STC 214/1989 va declarar inconstitucionals: l'incís «i en l'article segon» de l'article 4.2; la totalitat de l'article 5; l'incís final «sense altre límit que el respecte a l'organització determinada per aquesta Llei» de l'article 20.1 c), l'incís «sense altre límit que el respecte a l'organització determinada per aquesta Llei» de l'article 32.2, en els dos casos en els termes i amb l'abast que es precisen en el fonament jurídic sisè; l'incís final «en tot allò que el seu Reglament orgànic no disposi el contrari» de l'article 20.2.; l'incís «que regiran en cada província en tot allò en què aquesta no disposi el contrari en exercici de la seva potestat d'autoorganització» de l'article 32.2; l'incís final de l'article 48 «i per mitjà del Ministeri d'Administració Territorial». Així mateix, va fer una interpretació conforme de l'article 2.2 (FJ. 3) i va declarar el caràcter no bàsic de l'article 45.2 b) apartats primer i segon.

D'entre els seus pronunciaments, interessa destacar, als efectes d'aquesta unitat, la declaració d'inconstitucionalitat de l'article 5 LBRL, que, en la seva versió original, va intentar delimitar un sistema de fonts propi dels ens locals, en funció de la matèria concreta de la qual es tractés: règim organitzatiu i de funcionament dels seus òrgans, règim substantiu de les funcions i serveis, règim estatutari dels funcionaris, procediment administratiu, contractes, concessions i altres formes de prestació dels serveis públics, expropiació forçosa i responsabilitat patrimonial, règim de béns i d'hisendes locals.

La nul·litat de l'article 5 LBRL es fonamenta en el fet que el legislador estatal bàsic no pot fixar l'ordre de fonts en un ordenament compost com és l'espanyol i imposar la seva concreta interpretació, sinó que aquell és el que ve establert en el bloc de la constitucionalitat. Així, tot i que l'ordre del sistema de fonts dissenyat per l'article 5 LBRL pogués coincidir, el TC entén que el seu contingut seria superflu, i si no ho fos, invàlid, de manera que conclou que la seva anul·lació no provoca cap buit normatiu.

La Llei 11/1999, de 21 d'abril, sobre el pacte local

Aquesta llei va significar la primera gran reforma legislativa de l'LBRL. El seu origen rau en l'anomenat «Pacte Local», que es va acordar entre el Ministeri d'Administracions Públiques i la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) i formalitzar en el document «Bases para la negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Pacto Local», de 29 de juliol del 1997. Aquest document contenia, amb caràcter general, una sèrie de reivindicacions dels ens locals per a aprofundir i millorar la qualitat de l'autonomia local. Entre les mesures proposades, algunes exigien la intervenció legislativa de l'Estat i d'altres, en canvi, la de les comunitats autònomes.

L'abril del 1999 es va aprovar finalment un paquet de mesures legislatives que incorporaven bona part dels compromisos de l'Estat i que van obligar a la reforma de diferents lleis. Entre elles, es modifiquen:

1) L'LBRL (per mitjà de la citada Llei 11/1999): la reforma té a veure especialment amb l'àmbit organitzatiu, en modificar-se la distribució de competències entre el Ple i l'alcalde (o presidents de les entitats locals); s'augmenten les funcions executives i de gestió dels alcaldes i presidents dels ens locals i com a contrapartida es millora el poder de control polític al Ple.

2) La Llei orgànica del Tribunal Constitucional (per mitjà de la Llei orgànica 7/1999): introdueix el conflicte en defensa de l'autonomia local, que per primera vegada preveu la legitimació activa dels ens locals a recórrer al Tribunal Constitucional quan considerin que una norma amb rang de llei vulnera la seva autonomia.

3) La Llei orgànica del règim electoral general: incorpora una nova regulació de la moció de censura (que preveu la convocatòria automàtica de la sessió) i introdueix la figura qüestion de confiança vinculada a projectes concrets.

Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures de modernització del govern local (LMMGL)

Aquesta modificació contempla com a finalitat principal la superació de l'uniformisme del Dret local que, com hem explicat, ha vingut regint el Dret local espanyol històricament. Tanmateix, l'objectiu es limita específicament a l'àmbit organitzatiu i fonamentalment a la introducció d'un règim especial per als «municipis de gran població» (nou títol x de l'LBRL). Les especialitats d'aquest règim organitzatiu, inspirades en bona part en les que ja gaudia el municipi de Barcelona fruit del seu propi règim especial, tendeixen a una major complexitat institucional (preveuen més òrgans i estructures administratives obligatoris) i, si bé reforcen el paper dels executius locals, contempnen també un major control per part del ple, tot assimilant la forma de govern local amb el sistema parlamentari propi dels nivells estatal i autonòmic.

Adicionalment, aquesta reforma incorpora altres mesures tendents a millorar la regulació d'aspectes puntuals en els àmbits de la participació ciutadana, la gestió dels serveis públics o la potestat sancionadora dels ens locals.

L'LMMGL fou objecte de diversos recursos d'inconstitucionalitat que van donar lloc a successius pronunciaments del Tribunal Constitucional (STC 103/2013 i STC 143/2013). Al respecte destaca la declaració d'inconstitucionalitat –pràcticament l'única– de part de l'article 126.2 LBRL, que incloïa la nova i polèmica possibilitat que l'alcalde nomenés com a membre de la Junta de Govern local dels municipis de gran població a una persona que no tingués la condició de regidor. En resum, el Tribunal ve a dir que la previsió de membres no electes és contrària a l'article 140 CE, que preveu que l'ajuntament s'integra per l'alcalde i els regidors, i, per extensió, al dret de participació política de l'article 23 CE.

Vegeu també

Recordeu allò explicat en l'apartat 1.1.1. d'aquest mòdul, sobre els antecedents històrics del Dret local.

La Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL)

L'anomenada «reforma local» del 2013 es concreta, en realitat, en l'aprovació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), que introdueix importants canvis tant en l'LBRL com, en menor mesura, en el text refós de la Llei reguladora de les hisendes Locals, aprovat mitjançant Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març (TRLHL).

L'aprovació de l'LRSAL s'explica fonamentalment per la confluència de dos factors que, encara que d'origen clarament supraestatal i compartits amb bona part del seu entorn europeu, han tingut, en el cas espanyol, una especial intensitat. És unànime, en efecte, la interpretació que concep aquesta reforma local espanyola com el resultat directe i immediat davant l'agudització de la crisi econòmica sorgida des de l'any 2007 i davant les pressions exercides per les institucions internacionals i, en particular, la Unió Europea, perquè els estats adoptessin determinades mesures tendents als objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En elles, estan precisament l'origen de la reforma «exprés» l'article 135 de la Constitució espanyola, que va elevar a rang constitucional aquests principis i el de l'aprovació de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF), que va desenvolupar les seves previsions.

Com expressament diu el seu preàmbul, l'LRSAL pretén realitzar «noves adaptacions de la normativa bàsica en matèria d'Administració local per a l'adequada aplicació dels principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera o eficiència en l'ús dels recursos públics locals». A partir d'aquest enfocament, l'LRSAL es proposa quatre «objectius bàsics» que poden resumir-se en els següents:

- 1) racionalitzar l'estructura organitzativa local;
- 2) clarificar les competències locals, fent realitat el principi «una administració una competència», evitant les duplicitats competencials i eliminant les anomenades competències impròpies;
- 3) reforçar el control financer i pressupostari; i, en menor mesura,
- 4) afavorir la iniciativa econòmica privada, evitant intervencions administratives desproporcionades.

El compliment d'aquests objectius es tradueix en una sèrie de mesures de difícil resum, però que, en tot cas, tenen el comú denominador de prioritzar l'eficiència econòmica per sobre de qualsevol altre principi estructural dels governs locals (autonomia, democràcia o suficiència financera). Així, les mesures han tendit a:

Per a saber-ne més

Sobre l'LRSAL, es poden consultar els números de l'*Anuario del Gobierno Local* dels anys 2013 a 2016. I també, entre d'altres:

J. A. Carrillo Donaire; P. Navarro Rodríguez (coord.) (2014). *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*. Madrid: Editorial La Ley - El Consultor de los Ayuntamientos.

1) la introducció de mesures per a la reducció del nombre quantitatiu de petits municipis (foment de les fusions voluntàries i límits a la creació de nous municipis) i de les entitats inframunicipals (supressió de la seva personalitat jurídica i nous límits a la seva creació);

2) el redimensionament i simplificació del sector públic instrumental (mancomunitats, consorcis i entitats instrumentals);

3) la reordenació de la tipologia de competències locals, la reducció de les competències municipals pròpies, l'ampliació del règim legal de les competències municipals delegades, el foment de les competències provincials, especialment en l'àmbit de coordinació provincial dels serveis mínims municipals; el trasllat de competències locals en matèria de serveis socials, salut i educació a les comunitats autònomes.

4) l'increment dels controls sobre els ens locals, especialment en l'àmbit del control pressupostari (pla economicofinancer), el seguiment del cost efectiu dels serveis municipals, un nou règim de control economicofinancer intern i el reforçament del paper dels interventors i la seva relació amb l'Administració General de l'Estat, entre d'altres mesures.

Adicionalment, la reforma també incorpora algunes mesures directament basades en la voluntat d'estalvi públic, com ara l'establiment de límits màxims a les retribucions, al nombre de càrrecs amb dedicació exclusiva i al nombre de personal de confiança.

L'aprovació de l'LR SAL va venir presidida per la manca de consens polític a tots els nivells i també per les crítiques doctrinals sobre l'oportunitat i constitucionalitat de la reforma. En aquest context, ha estat objecte de més de 10 procediments d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional, que ja han estat resolts²³ i que, si bé han avalat la constitucionalitat de bona part dels articles impugnats, també han suposat l'anul·lació per inconstitucionals d'algunes de les mesures centrals de la reforma, com ara el trasllat de competències locals a les comunitats autònomes en matèries de serveis socials, salut i educació, o algunes de les competències atorgades a l'Estat per a intervenir en les competències i funcions locals (com ara la coordinació provincial dels serveis municipals, entre d'altres). Sobre l'abast d'aquestes qüestions anirem treballant al llarg de l'assignatura.

⁽²³⁾D'entre el conjunt de sentències dictades sobre l'LR SAL cal destacar les dues primeres, que són les que resolen bona part dels aspectes qüestionats i fixen la doctrina general aplicada en els successius pronunciaments: STC 41/2016, de 3 de març; STC 111/2016, de 9 de juny. L'STC 107/2017, de 21 de setembre, resol el conflicte en defensa de l'autonomia local interposat per gairebé 3.000 municipis contra l'LR SAL.

4.3. Altres lleis reguladores dels governs locals

L'LBRL no esgota la legislació relativa als governs locals. Com hem dit, en l'àmbit estatal cal atendre d'altres lleis que regulen aspectes afins al règim local, però no inclosos en aquesta matèria competencial. I, per descomptat, serà d'atenció necessària també el desenvolupament legislatiu que facin les comunitats autònomes en exercici de la seva competència en matèria de règim

local. Addicionalment, cal posar en relleu el paper dels legisladors sectorials, que delimiten l'espai competencial dels governs locals en els diferents sectors d'activitat.

4.3.1. Altres lleis estatals

D'entre les altres lleis estatals que incideixen en la regulació dels governs locals, cal destacar:

1) El text refós de les disposicions vigents en matèria de règim local

La Disposició final de l'LBRL va autoritzar el Govern a refondre en un sol text les disposicions legals vigents en matèria de règim local fins al moment (en aquelles qüestions no regulades directament per l'LBRL) i procedir a l'aclariment i harmonització d'aquestes disposicions. L'aprovació d'aquest text refós es va produir per mitjà del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de disposicions vigents en matèria de règim local (TRRL).

Per evitar, doncs, els buits normatius que es poguessin produir amb l'aprovació de l'LBRL, aquest text refon, doncs, les disposicions vigents (algunes preconstitucionals) que no van ser integrades en l'LBRL. Al respecte, cal tenir en compte que només tenen caràcter bàsic els preceptes expressament indicats en la disposició final setena del TRRL²⁴. La resta de preceptes (la majoria) són d'aplicació supletòria. Amb el pas dels anys, la rellevància pràctica d'aquest text ha disminuït, ja que moltes comunitats autònomes han anat regulant preferentment molts dels aspectes que s'hi contenen i, en altres casos, ha estat la mateixa legislació estatal la que n'ha derogat alguns articles.

⁽²⁴⁾A més a més, l'STC 385/1995 va declarar inconstitucional l'incís que permetia considerar com a bàsic qualsevol precepte del TRRL «conforme a la seva naturalesa», entenent vulnerat el principi de seguretat jurídica.

2) La Llei d'hisendes locals

Ja hem dit que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, l'Estat té també competència legislativa per a regular les hisendes locals. En particular, aquesta competència s'exerceix avui per mitjà de la Llei d'hisendes locals (TRLHL), continguda en el text refós aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març. El TRLHL regula, a llarg dels seus més de 220 articles, el règim juridicofinancer dels diferents recursos propis de les entitats locals (tributs propis, contribucions especials, taxes, prestacions patrimonials públiques, etc.), així com les formes de participació en els ingressos estatals i autonòmics i també les línies generals del seu règim pressupostari i comptable.

3) La Llei de règim electoral

Un altre dels àmbits que no està regulat directament en l'LBRL és el del règim electoral local, que, segons també hem explicat, s'entén reservat a llei orgànica, almenys pel que fa a l'elecció dels òrgans de govern de les entitats locals constitucionalment garantides. En aquest context, la Llei orgànica 5/1985 del règim electoral general (LOREG) regula el règim de les eleccions municipals (títol III), insulars (títol IV) i provincials (títol V), si bé amb una densitat normativa diferent. L'àmplia regulació sobre el règim electoral de municipis i províncies, que inclou la regulació de tot el sistema electoral i també la forma d'elecció de l'alcalde i dels presidents de les diputacions, així com dels mecanismes extraordinaris de responsabilitat política (moció de censura i qüestió de confiança), contrasta amb la regulació més escassa sobre les eleccions insulars, que és menys densa en favor de la més àmplia interiorització d'aquestes entitats, atesa la seva singularitat i el major pes atorgat als estatuts d'autonomia²⁵. Com hem dit, la regulació del règim electoral de les entitats locals creades per les comunitats autònomes és competència dels legisladors autonòmics²⁶.

(25) De fet, la regulació del títol IV es refereix exclusivament als «cabildos», òrgan de govern de les illes a Canàries. La regulació dels consells insulars de les Illes Balears està continguda a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, després de la seva darrera reforma l'any 2007 (articles 61 a 74).

(26) A Catalunya, per exemple, el sistema d'elecció dels consells comarcals es regula en la mateixa llei comarcal (Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la llei de l'organització comarcal de Catalunya) i la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'àrea metropolitana de Barcelona, regula també el sistema d'elecció dels membres del Consell Metropolità i la resta d'òrgans de govern.

4) Altres lleis estatals reguladores de les administracions locals

Quant al seu règim jurídic i funcionament, a les entitats locals no només se'ls apliquen les normes específiques contingudes en l'LBRL i legislació autonòmica de desenvolupament, sinó que, en tant que administracions públiques, també es regiran per la legislació estatal general en matèria de procediment administratiu comú i règim jurídic (Lleis 39 i 40/2015, d'1 d'octubre, respectivament), contractació administrativa (Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic), expropiació forçosa (Llei de 16 de desembre del 1954), o bé en matèria de funció pública (Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, text refós aprovat per Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre). Val a dir que, en termes generals, aquestes regulacions inclouen també algunes remissions a regulacions especials dels ens locals, que, si existeixen, seran d'aplicació preferent.

4.3.2. Les lleis autonòmiques de règim local

Les comunitats autònomes han exercit les seves competències legislatives en matèria de règim local, si bé ho han fet de formes diverses. D'una banda, la diversitat resulta, com és obvi, del diferent abast competencial assumit en els mateixos estatuts d'autonomia, tot i que, com hem apuntat, l'extensió i intensitat de les bases del règim local, emparades per la jurisprudència constitucional, han comportat una certa homogeneïtzació en l'exercici de la competència legislativa autonòmica, almenys pel que fa al règim local general. De fet, podem dir, d'altra banda, que aquesta ha estat una tendència que s'ha anat incrementant amb el temps.

El cert és que cap comunitat autònoma no va aprovar una llei autonòmica de règim local general abans de l'LBRL i foren molt poques les que ho van fer abans de la dècada dels noranta. A més, en alguns casos, les lleis autonòmiques

es limitaven a regular aspectes parcials (com ara les relacions autonòmiques amb les diputacions provincials o bé només les entitats locals de creació autonòmica), sense fer un veritable desenvolupament legislatiu del règim local estatal.

Per exemple, Catalunya va aprovar, en aquest període, un paquet de quatre lleis en matèria d'organització territorial amb la voluntat de desenvolupar un model propi: Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les diputacions provincials; Llei 6/1987, de 4 d'abril, d'organització comarcal; Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la que s'estableixen i regulen les actuacions públiques especials a la conurbació de Barcelona i a les comarques compreses dintre de la seva zona d'influència directa; Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

Amb el transcurs del temps, les reformes estatutàries dels anys noranta i les més recents que donen lloc als estatuts de nova generació, gairebé totes les comunitats autònomes compten ja amb una llei pròpia de règim local, que s'ocupa de desenvolupar les previsions de l'LBRL i alhora d'introduir també les especialitats del sistema propi de govern local, regulant, doncs, aquells altres tipus d'entitats locals d'àmbit exclusivament autonòmic.

Entre les darreres lleis de governs locals aprovades destaquen la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears; la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia; la Llei 7/2015, d'1 d'abril, dels municipis de Canàries (que es completa amb la Llei 8/2015, d'1 d'abril, dels *cabildos*), o la nova Llei 2/2016, de 7 d'abril, d'institucions locals d'Euskadi. Per la seva banda, a Catalunya la llei de règim local general –a l'espera de l'aprovació d'una nova legislació, pendent des de l'aprovació de l'EAC del 2006– és la continguda en el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que aprova el text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya.

Com hem dit, a les lleis autonòmiques que desenvolupen el règim local de l'LBRL amb caràcter general, s'hi han d'afegir d'altres de caràcter especial que regulen les particularitats pròpies de cada sistema local autonòmic.

Per al cas català, cal atendre, per exemple, al Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, que aprova el text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya, la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries (a dia d'avui, encara en suspens en la seva regulació local, per la Llei 4/2011), i la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'àrea metropolitana de Barcelona.

4.3.3. El paper del legislador sectorial

Més enllà de les lleis generals de règim local, estatal bàsica i autonòmiques, hi ha moltes altres lleis que incideixen en la regulació dels governs locals. Tot just acabem d'assenyalar algunes de les que responen a títols competencials diversos, que si bé no s'inclouen en la matèria «règim local» hi són més o menys afins, en tant que regulen el règim electoral local, les hisendes locals o bé aspectes relatius al seu règim juridicoadministratiu.

Cal fer menció, però, també a un altre tipus de lleis que són, almenys quantitativament, molt importants: les que es coneixen com «lleis sectorials». És a dir, aquelles lleis –normalment ordinàries– que s'ocupen de regular un determinat sector d'activitat (salut, educació, urbanisme, serveis socials, medi ambient, etc.). Certament, no és aquesta una categoria dogmàtica o teòrica

molt elaborada, però sí que serveix per a posar en relleu una qüestió important en el sistema de fonts del Dret local. La distribució de competències legislatives entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria de règim local respon efectivament a un «caràcter bifront», però cal tenir en compte que, pel que fa a **l'atribució i delimitació de les competències i funcions que han de desenvolupar els ens locals**, la determinació del legislador competent té una lògica diferent. En aquest cas, com ha sancionat expressament la jurisprudència constitucional, no és l'Estat qui fixa les bases i les comunitats autònomes qui les desenvolupa, sinó que la fixació de quines són les competències concretes que té un govern local la realitza el legislador sectorial, és a dir, cada llei que regula un sector d'activitat concret. Quin serà aquest legislador (si estatal o autonòmic, o bé els dos de forma compartida) ho determinarà la concreta forma de distribució de competències que hi hagi en aquell sector d'activitat segons les regles de repartiment que corresponguin d'acord amb la Constitució i el respectiu estatut d'autonomia.

Un exemple ajudarà a comprendre millor el que acabem d'explicar. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de serveis socials (article 166.1 EAC). En exercici d'aquesta competència, el Parlament ha aprovat la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials. I és precisament aquesta llei l'encarregada de determinar quines són les competències dels ens locals en aquesta matèria. Malgrat el que puguin dir les lleis de règim local general (que en tot cas, contenen referències al règim jurídic de les competències locals en general o la previsió de matèries que hauran de ser atribuïdes com a competències als ens locals), és cadascun dels legisladors sectorials l'encarregat de determinar quines són les competències dels diferents ens locals en aquell sector concret. Així ho fan, per exemple, els articles 31 i 32 de la citada Llei catalana de serveis socials.

«Article 31. Competències dels municipis

1. Corresponen als municipis les competències següents:

- a) Estudiar i detectar les necessitats socials en llur àmbit territorial.
- b) Crear i gestionar els serveis socials necessaris, tant propis com delegats per altres administracions, d'acord amb la cartera de serveis socials i el pla estratègic corresponent.
- c) Elaborar plans d'actuació local en matèria de serveis socials i participar, si escau, en el pla d'actuació de l'àrea bàsica corresponent.
- d) Establir els centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials bàsics.
- e) Complir les funcions pròpies dels serveis socials bàsics.
- f) Promoure la creació dels centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials especialitzats i gestionar-los, en coordinació amb l'Administració de la Generalitat i l'ens local supramunicipal corresponent, d'acord amb la cartera de serveis socials i el pla estratègic corresponent.
- g) Col·laborar amb l'Administració de la Generalitat en l'exercici de les funcions d'inspecció i control en matèria de serveis socials.
- h) Exercir les funcions que li delegui l'Administració de la Generalitat.
- i) Participar en l'elaboració dels plans i els programes de la Generalitat en matèria de serveis socials.
- j) Coordinar els serveis socials locals, els equips professionals locals dels altres sistemes de benestar social, les entitats associatives i les que actuen en l'àmbit dels serveis socials locals.
- k) Les que els atribueixen les lleis.

2. Les comarques supleixen els municipis de menys de vint mil habitants en la titularitat de les competències pròpies dels serveis socials bàsics que aquests municipis no estiguin en condicions d'assumir directament o mancomunadament.

Article 32. Competències dels ens locals supramunicipals

Corresponen als ens locals supramunicipals les competències següents:

- a) Donar suport tècnic, econòmic i jurídic als ens gestors de les àrees bàsiques de serveis socials.
- b) Oferir serveis d'informació i documentació a les àrees bàsiques de serveis socials.
- c) Programar els serveis socials en llur àmbit territorial, d'acord amb els criteris de planificació i coordinació de la Generalitat, el pla estratègic corresponent i la cartera de serveis socials, en matèria de serveis socials, i convocar una taula territorial amb els consells comarcals i els ajuntaments dels municipis de més de vint mil habitants de llur àmbit territorial.
- d) Promoure i gestionar els serveis, les prestacions i els recursos propis de l'atenció social especialitzada per a garantir la cobertura de les necessitats socials de la població de llur àmbit territorial.
- e) Promoure l'associacionisme i els projectes comunitaris per aconseguir que les necessitats socials es cobreixin i es gestionin millor.»

5. Els reglaments en la regulació dels governs locals

Finalment, l'últim graó del sistema de fonts del Dret local el constitueixen, com en el conjunt de l'ordenament jurídic, les normes reglamentàries. D'entre aquestes, però, interessa diferenciar-ne, encara que sigui de manera molt breu en aquest moment de l'assignatura, la posició que tenen, d'una banda, els reglaments estatals i autonòmics, i, d'una altra, els que poden aprovar els mateixos ens locals.

5.1. Reglaments estatals i autonòmics

L'LBRL també va autoritzar al Govern de l'Estat per a actualitzar i adaptar els reglaments generals sobre règim local que continuessin vigents. En virtut d'aquesta habilitació, es van substituir alguns d'ells per nous reglaments:

- 1) el Reglament de béns de les entitats locals (Reial decret 1372/1986, de 13 de juny),
- 2) el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les corporacions locals (Reial decret 2576/1986, de 28 de novembre),
- 3) el Reglament de funcionaris de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional (Reial decret 1174/1987, de 18 de setembre²⁷).

I a la vegada també es va mantenir expressament en vigor el Reglament de serveis de les corporacions locals (Decret de 17 de juny del 1955), si bé molts dels seus preceptes han anat essent derogats per la legislació posterior, de manera que la seva vigència actual és molt limitada.

En realitat, aquesta darrera conclusió pot estendre's, amb matisos, al conjunt de reglaments estatals que acabem d'enumerar, ja que, en bona part dels casos, aquests reglaments han de quedar desplaçats per la regulació legal que tant l'Estat com les comunitats autònomes han anat aprovant en aquestes matèries. De fet, no són poques les crítiques doctrinals que posen en entredit l'aplicació d'aquests reglaments als ordenaments autonòmics, atesa l'excepcionalitat de la competència executiva estatal en el model de repartiment competencial dissenyat per la Constitució espanyola²⁸.

Per la seva banda, també els governs autonòmics gaudeixen de potestat reglamentària en matèria local. Ara bé, certament aquesta serà clarament limitada, atès el gran nombre de fonts que la condicionen, siguin les lleis, pel seu major rang jeràrquic, però també les normes locals, com veiem a continuació.

⁽²⁷⁾Aquest reglament ha estat substituït pel Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional.

⁽²⁸⁾Velasco Caballero, F. *Derecho Local. Sistema de fuentes, cit.*, pàg. 227 i següents.; Rivero Ysern, J. L. *Manual de Derecho Local, cit.*, pàg. 72-73.

En l'àmbit de Catalunya, podem destacar, per exemple, la rellevància pràctica del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS, aprovat pel Decret 179/1995, de 13 de juny).

5.2. La potestat reglamentària local: breu aproximació

Les entitats locals no tenen potestat legislativa. Sí que tenen, però, autonomia per a la gestió dels seus interessos. Aquesta autonomia inclou, com a part del seu nucli essencial, la potestat per aprovar normes jurídiques. Aquestes normes, en tant que no tenen naturalesa de llei en sentit formal, han estat assimilades tradicionalment als reglaments, de manera que és habitual afirmar que les entitats locals gaudeixen de potestat reglamentària (així, per exemple, l'article 4.1.a de l'LBRL). Sobre la potestat reglamentària ens detindrem més endavant en l'assignatura, en examinar les competències i potestats municipals, un cop haguem estudiat també amb més detall el concepte d'*autonomia local*, veritable fonament, com diem, de la potestat normativa dels ens locals. Assenyalem ara només alguns elements, a títol introductori, que també ens permeten concloure amb l'exposició del sistema de fonts dels governs locals.

Vegeu també

Sobre la potestat normativa local, més àmpliament, vegeu el mòdul El municipi (I).

1) Una primera idea que cal retenir és que l'atribució de potestat reglamentària deriva directament del **reconeixement de la seva autonomia**. En la mesura que aquesta autonomia està constitucionalment garantida suposa un límit al legislador, que necessàriament haurà de respectar un mínim espai normatiu per a les entitats locals, sense el qual aquestes veurien vulnerada la seva autonomia.

2) La **relació entre la llei i les normes locals** és, com es pot advertir, una qüestió complexa i polèmica. Un plantejament tradicional, que assimili les normes locals als reglaments en sentit estricte, pot, en efecte, limitar aquests problemes als propis de la relació llei-reglament. Ara bé, hi ha un ampli consens en la necessitat de modular aquesta equiparació, de manera que la potestat normativa local porta a plantejar una relació específica amb la llei. En termes generals, sense negar el joc dels principis de jerarquia normativa i de legalitat, el cert és que tant la jurisprudència com la doctrina afirmen majoritàriament una concepció negativa de la vinculació dels ens locals a la llei (que entén que aquests poden fer tot allò que no els estigui expressament prohibit, sense requerir, per tant, una habilitació expressa). A partir d'aquí, són diversos els casos en què s'ha admès una clara flexibilització del principi de reserva de llei (àmbit sancionador o tributari), permetent, doncs, la regulació per mitjà d'ordenances locals, tot i la inexistència o molt escassa regulació prèvia per llei.

3) Per acabar aquesta primera aproximació a la potestat normativa local, cal dir que la legislació bàsica estatal conté una regulació molt parca sobre la potestat normativa local, fet que, si bé pot entendre's en benefici de la mateixa capacitat d'autonormació local, no deixa de provocar també alguns problemes de seguretat jurídica. Així, per exemple, la tipologia de normes locals prevista per l'LBRL només menciona les ordenances (aprovades pel ple), sense aclarir ben bé les seves diferències amb els reglaments (denominació que s'acostuma a

donar especialment a les normes organitzatives locals, com ara els reglaments orgànics) ni tampoc l'eficàcia normativa que cal atribuir als bans de l'alcalde, només previstos expressament per als casos de necessitat (article 21.1.e LBRL). Finalment, l'LBRL també regula algunes escasses però rellevants especialitats en el procediment d'elaboració de les normes locals, que podran ésser desenvolupades i completades per la legislació autonòmica i la regulació que en facin les mateixes entitats locals.

Glossari

CE *f* Constitució espanyola de 1978.

CEAL *f* Carta Europea de l'Autonomia Local.

cit. *f* Obra citada.

EAC *m* Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol.

EAAnd *m* Estatut d'Autonomia d'Andalusia, aprovat per la Llei orgànica 2/2007, de 19 de març.

EACV *m* Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, aprovat per la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol i reformat per la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril.

FJ. *m* Fonament Jurídic.

LBRL *f* Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local.

LMIB *f* Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears.

LOEPSF *f* Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

LOREG *f* Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general.

LOTIC *f* Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional.

LRSAL *f* Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local.

ROAS *m* Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals.

STC *f* Sentència del Tribunal Constitucional.

TRLHL *m* Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la llei reguladora de les hisendes locals.

TRLMRLC *m* 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.

Bibliografia

Carrillo Donaire, J. A.; Navarro Rodríguez, P. (coord.) (2014). *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Madrid: La Ley - El Consultor de los Ayuntamientos.

Entrena Cuesta, R. (1999). «La Administración local». A: O. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (pàg. 2.086 i següents). Madrid: Edersa.

Font i Llovet, T.; Galán Galán, A. (dir.) (2014). *Anuario del Gobierno Local 2013. ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic.

Font i Llovet, T.; Galán Galán, A. (dir.) (2015). *Anuario del Gobierno Local 2014. Los retos del Gobierno local: repolitización, transparencia y reformas*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local / Institut de Dret Públic.

Font i Llovet, T.; Galán Galán, A. (dir.) (2016). *Anuario del Gobierno Local 2015/2016. Nuevas exigencias locales: servicios públicos, economía colaborativa, la provincia. La LRSAL tras las sentencias del Tribunal Constitucional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local / Institut de Dret Públic.

Font i Llovet, T.; Ortega Álvarez, L. I.; Velasco Caballero, F. (2006). *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Galán Galán, A.; Gracia Retortillo, R. (2011). «Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos Locales y Tribunal Constitucional». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* (núm. 12, pàg. 237-301).

Gómez-Ferrer Morant, R. (1991). «Legislación básica en materia de régimen local: relación con las leyes de las comunidades autónomas». A: R. Gómez-Ferrer Morant (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Marcial Pons / Diputació de Barcelona.

Lasagabaster Herrarte, I. (2004). *La Carta Europea de Autonomía Local*. Madrid: Iustel.

Medina Alcoz, L. (2016). «La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013». A: *Anuario del Gobierno Local 2015/2016* (pàg. 189-224).

Rivero Ysern, J. L. (2015). *Manual de Derecho Local*. Madrid: Civitas-Thomson Reuters.

Salazar Benítez, O. (2009). «Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local. Claves para una lectura constitucionalmente óptima de la autonomía local». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (núm. 309).

Tornos Mas, J.; Gracia Retortillo, R. (2008). «La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña». A: *Anuario del Gobierno Local 2008* (pàg. 75-116).

Tur Ausina, R.; Álvarez Conde, E. (2010). *Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña*. Cizur Menor: Aranzadi

Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho Local. Sistema de fuentes* (pàg. 159). Madrid: Marcial Pons.

Velasco Caballero, F. (dir.) (2010). *Gobiernos locales en estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Barcelona: IEA.