

---

# Els elements bàsics dels governos locals: principis i classificació

---

PID\_00259008

Ricard Gracia Retortillo  
Marc Vilalta Reixach

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 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

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	6
<b>1. El principi d'autonomia local: concepte i mecanismes de garantia</b> .....	7
1.1. Concepte i contingut de l'autonomia local .....	8
1.1.1. Contingut subjectiu .....	9
1.1.2. Contingut objectiu .....	9
1.1.3. Contingut institucional .....	10
1.1.4. Contingut financer .....	14
1.2. Mecanismes de garantia de l'autonomia local .....	15
1.2.1. Mecanismes jurisdiccionals .....	16
1.2.2. Mecanismes participatius .....	19
<b>2. El principi democràtic</b> .....	24
2.1. Aproximació general .....	24
2.2. Significat i rellevància del principi democràtic en l'àmbit local .....	25
2.3. La regulació vigent del principi democràtic .....	26
<b>3. El principi de suficiència financera</b> .....	31
3.1. Marc normatiu del principi de suficiència financera local .....	31
3.2. Contingut del principi de suficiència financera: notes fonamentals .....	32
<b>4. Els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera</b> .....	35
4.1. La constitucionalització dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera a l'article 135 CE .....	35
4.2. Significat de l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera .....	37
4.2.1. Estabilitat pressupostària .....	37
4.2.2. Sostenibilitat financera .....	38
4.2.3. L'incompliment de les regles d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera .....	38
4.3. L'impacte dels principis econòmics sobre els governs locals: l'afectació als principis d'autonomia i democràcia locals .....	39
4.3.1. L'impacte sobre l'autonomia local .....	39
4.3.2. L'impacte sobre la democràcia local .....	42

<b>5. Tipologia d'entitats locals.....</b>	<b>44</b>
5.1. Pluralitat i diversitat de governs locals a l'Estat autonòmic .....	44
5.2. Classificació segons la seva existència obligatòria o potestativa .....	46
5.2.1. D'acord amb la Constitució .....	46
5.2.2. D'acord amb els estatuts d'autonomia .....	47
5.3. Classificació segons el seu àmbit territorial .....	47
5.3.1. El municipi com a nivell central del govern local .....	47
5.3.2. Entitats locals d'àmbit supramunicipal .....	49
5.3.3. Entitats locals d'àmbit inframunicipal .....	50
5.4. Classificació segons el seu caràcter territorial o no territorial .....	51
<b>Glossari.....</b>	<b>53</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>54</b>

## Introducció

En aquest mòdul estudiarem els elements definidors dels governs locals en el si de l'Estat autonòmic. Ens ocupem, en concret, dels seus principis constitucionals i també de la seva classificació. L'anàlisi dels principis i de la diversitat de tipus de governs locals permet posar de manifest els elements fonamentals sobre els quals es construeix el règim jurídic dels governs locals i que, per tant, defineixen la seva posició juridicoinstitucional en el nostre ordenament.

Quant als principis, cal partir de l'estudi del principi d'autonomia local, veritable pedra angular del sistema, present com a element imprescindible en la regulació que fan sobre els governs locals la Constitució espanyola (CE), la Carta Europea de l'Autonomia Local (CEAL) i també els estatuts d'autonomia i que, en aquest marc, desenvolupa i concreta la legislació de règim local. Junament amb ell, cal fer referència al principi de suficiència financera, també reconegut a la CE i directament vinculat al d'autonomia. També fonamental és el principi democràtic, que, si bé no té un reconeixement específic per al nivell local, sí és un element estructural de l'Estat constitucional i predicable de tots els poders públics, amb unes particulars manifestacions en el cas local. En un moment com l'actual, no podem deixar de fer referència als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que han adquirit gran rellevància, no només conjuntural, com a conseqüència de la crisi econòmica, sinó també com a part integrada en el sistema mateix, en haver-se constitucionalitzat des de l'any 2011. És d'interès, doncs, veure l'impacte que aquests principis lligats a l'eficiència econòmica han tingut en els altres propis del sistema local (autonomia, suficiència financera i democràcia).

Acabem el mòdul amb la referència als diferents tipus de governs locals, com a punt de partida per a entendre la diversitat i pluralitat del nivell territorial de govern local. Tot i que, durant l'assignatura, estudiarem fonamentalment el municipi com a tipus d'entitat local bàsica de l'organització territorial de l'Estat autonòmic, és d'interès també estudiar almenys el concepte de la resta de tipus d'entitats locals i contextualitzar-los en el conjunt del nivell local de govern.

## Objectius

- 1.** Comprendre la importància i els elements fonamentals del principi d'autonomia local i del seu vessant econòmic, com és el principi de suficiència financera.
- 2.** Comprendre les especialitats del principi democràtic en el nivell local de govern.
- 3.** Comprendre el significat teòric i l'abast pràctic dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
- 4.** Comprendre l'articulació i interrelació dels diferents principis definidors del governs locals en tant que part d'un mateix sistema de governs locals.
- 5.** Conèixer i saber identificar la pluralitat i diversitat de tipus d'entitats locals existents en l'ordenament jurídic vigent i la seva classificació.

## 1. El principi d'autonomia local: concepte i mecanismes de garantia

Sense cap mena de dubte, un dels elements definidors del règim local espanyol a partir de l'entrada en vigor de la Constitució espanyola de 1978 és el reconeixement del principi d'autonomia local. Com ja sabem, la nova Constitució no només va suposar el reconeixement d'un seguit de drets i llibertats fonamentals a tots els ciutadans, sinó que, pel que ens interessa a nosaltres, va instaurar també un nou sistema d'organització territorial, de caràcter descentralitzat.

Aquest sistema d'organització descentralitzat suposa que, si bé l'Estat s'assenta sobre el principi d'unitat (article 2 CE), el poder públic es distribueix entre diferents entitats territorials. A les quals, a més, es reconeix d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos. D'aquesta manera, juntament amb el principi d'unitat, el principi d'autonomia passa a ser un dels principis rectors del nou model d'organització territorial de l'Estat espanyol<sup>1</sup>.

<sup>(1)</sup>Com ja sabeu del que hem estudiat en parlar de la regulació constitucional, hauríem d'afegir dintre dels principis rectors de l'organització territorial de l'Estat el principi de solidaritat (article 2 CE).

Aquesta concepció descentralitzada de l'Estat espanyol es recull a l'article 2 de la Constitució, que preveu expressament el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que integren la nació espanyola. I, sobretot, a l'article 137 de la Constitució quan ens diu:

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

Per tant, a partir de la lectura d'aquest precepte podem afirmar que la Constitució espanyola preveu tres diferents nivells d'organització territorial. Per una banda, l'àmbit local (format per municipis i províncies). De l'altra, l'àmbit autonòmic (format per les comunitats autònomes que puguin constituir-se). I, finalment, l'àmbit estatal.

El problema, com us podeu imaginar, consisteix a determinar en què consisteix aquest principi d'autonomia, és a dir, quin és el seu contingut real. Pel que fa a les comunitats autònomes segurament resulta més fàcil determinar l'abast d'aquest principi, ja que la Constitució dedica bastants articles a definir quin és el seu sistema d'organització i quines poden ser les seves competències<sup>2</sup>. Ara bé, pel que es refereix al nivell local de govern, la qüestió se'ns presenta més complexa, ja que la regulació constitucional de l'autonomia local resulta molt més limitada. Per això que, com veurem a continuació, hagi tingut molta importància la tasca interpretativa que ha anat realitzant el Tribunal Constitucional en aquesta matèria.

<sup>(2)</sup>En concret, la Constitució dedica el Capítol III del Títol X a regular específicament les comunitats autònomes.

## 1.1. Concepte i contingut de l'autonomia local

El fet que la Constitució disposi només d'una mínima regulació sobre el principi d'autonomia referit a municipis i províncies provoca que hagi de ser el legislador –ja sigui el legislador estatal o autonòmic, segons la distribució constitucional de competències que estudiàvem en el mòdul 1– qui hagi d'ocupar-se de concretar en què consisteix aquest principi d'autonomia local.

### Concepte de configuració legal

La remissió al legislador infraconstitucional de quin és el contingut concret de l'autonomia local porta al fet que sovint se'ns presenti l'autonomia local com un concepte de configuració legal, en el sentit que són les diferents normes que regulin el Govern local a Espanya les que hauran d'anar precisant quin és el seu contingut.

De tota manera, en aquesta tasca de concreció del contingut del principi d'autonomia referit a municipis i províncies, el legislador no és absolutament lliure, ja que el Tribunal Constitucional ha vingut considerant que la Constitució conté **una garantia institucional d'aquesta autonomia**.

Aquesta interpretació pren com a referència la teoria alemanya de les garanties institucionals, que fou desenvolupada principalment per Carl Schmitt i que fou importada a Espanya de la mà de la doctrina acadèmica a finals dels anys setanta i principis dels vuitanta, per tal de contribuir a interpretar la declaració constitucional sobre l'autonomia local.

És una tècnica que pretén protegir enfront del legislador determinades institucions jurídiques a les quals es considera components essencials de l'ordenament jurídicopolític i que es jutgen indispensables per a assegurar els principis constitucionals. Així, tal com ha assenyalat en moltes ocasions el Tribunal Constitucional<sup>3</sup>, tot i que és cert que la Constitució no garanteix un contingut concret d'autonomia, fixat d'una vegada per totes, sí que imposa la preservació d'aquestes institucions en termes reconeixibles per a la imatge que la societat en té en un moment determinat. Per tant, tot i que el legislador és lliure de regular l'autonomia local, com a mínim, haurà de respectar aquest nucli essencial –la garantia institucional– que resulta indisponible.

El que es pretén evitar, doncs, és que el legislador desconfiguri la institució de tal manera que se la buidi de contingut, fent-la irreconeixible per a la societat. Anem a veure-ho més clarament amb un exemple concret.

A inicis dels anys vuitanta, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 6/1980, d'1 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat de Catalunya. Amb aquesta norma legal es transferien a la Generalitat de Catalunya –és a dir, al nivell autonòmic– la majoria de les competències que exercien les diputacions provincials, deixant-los només determinades competències d'estudi i consulta (en unes figures anomenades consells territorials).

El Tribunal Constitucional –en la sentència núm. 32/1981, de 28 de juliol– va considerar que, en la mesura que les províncies estan protegides per la Constitució, mitjançant la

### Per a saber-ne més

L. Parejo Alfonso (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

<sup>(3)</sup>Vegeu, per exemple, l'STC núm. 32/1981, de 28 de juliol, FJ. 3 o l'STC núm. 159/2001, de 5 de juliol, FJ. 4.



figura de la garantia institucional de la seva autonomia, no podien quedar privades de la major part de les seves competències, ja que això les faria totalment irreconeixibles. Pel Tribunal Constitucional, la creació de les noves comunitats autònomes no impedia que es pogués produir una redistribució de competències entre aquestes i les entitats locals situades en el seu territori, però la Constitució sí que impedia que es pogués buidar de contingut les províncies de tal manera que quedessin en un simple nom, que res tingués a veure amb les diputacions tal com la Constitució va voler protegir-les.

### Crítica a la garantia institucional

Bona part de la doctrina ha posat en relleu que la tècnica de la garantia institucional de l'autonomia local pot resultar insuficient, ja que, en expressar-se en termes tan amplis i abstractes, pròpiament no assegura un contingut concret d'aquesta autonomia. Per això, alguns autors proposen fer una lectura més àmplia de la Constitució, entenent que aquesta conté una garantia constitucional d'un contingut mínim de l'autonomia local, que ha de ser completada pel legislador ordinari. D'aquesta manera, la garantia de l'autonomia local no es remet a un concepte extrajurídic –com pot ser «la imatge social que es tingui d'una institució»–, sinó a estàndards mínims i concrets que venen fixats directament per la Constitució. Al mateix temps, la garantia constitucional no es fixa com un límit merament negatiu a l'actuació del legislador, sinó que és un mandat dirigit a tots els poders públics de respectar i desenvolupar el contingut d'autonomia previst a la Constitució.

D'acord amb aquesta tècnica de la garantia institucional, el Tribunal Constitucional ha anat definint el contingut de l'autonomia local i del mínim constitucionalment garantit entorn a diversos elements que podem classificar en els següents<sup>4</sup>:

#### 1.1.1. Contingut subjectiu

En primer lloc, el principi d'autonomia local inclouria una garantia de caràcter subjectiu, ja que pretén assegurar l'existència de determinats tipus d'entitats locals. En concret, de municipis i províncies que, tal com es desprèn de l'article 137 de la Constitució, són elements estructurals bàsics de l'organització territorial de l'Estat.

Com apuntàvem abans, aquesta garantia subjectiva implica que el legislador, en desenvolupar el principi d'autonomia local, no pot eliminar del nostre ordenament jurídic municipis i províncies (i, en el seu cas, les illes), l'existència dels quals ve garantida directament per la Constitució. Ara bé, en aquest punt cal fer una matisació important. Com ha posat en relleu el Tribunal Constitucional –per exemple, en l'STC núm. 214/1989, de 21 de desembre, FJ. 13–, aquesta garantia constitucional només s'estén a la pròpia existència d'aquestes institucions, però no al manteniment d'un determinat *statu quo* organitzatiu. En altres paraules, d'acord amb el Tribunal Constitucional, la Constitució no reconeix un dret d'existència de cadascun dels municipis o províncies concrets que trobem avui a Espanya. Al contrari, la Constitució no impedeix que, d'acord amb el nostre ordenament jurídic, es puguin modificar, crear o suprimir nous municipis o províncies.

#### 1.1.2. Contingut objectiu

L'autonomia local ha d'incloure també una dimensió de caràcter objectiu o material, que implica reconèixer-los un conjunt de competències pròpies, sense les quals no es pot parlar d'un funcionament autònom. L'autonomia consti-

#### Per a saber-ne més

J. García Morillo (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons.

F. Velasco Caballero (2009). *Derecho local. Sistema de Fuentes*. Madrid: Marcial Pons.

<sup>(4)</sup> Prenem com a referència la classificació establerta per A. Fanlo Loras (1990). *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Madrid: CEC.

#### El cas dels arxipèlags

Recordeu que, com ja vam estudiar, en el cas dels arxipèlags (illes Canàries i illes Balears) haurem de sumar-hi, a més, les illes, d'acord amb l'article 141.4 CE.

tucionalment garantida suposa el reconeixement d'una esfera d'interessos propis dels ens locals i, conseqüentment, ha d'anar acompanyada de l'atribució de les competències necessàries per a la seva gestió.

El problema, com veurem més endavant en estudiar el règim jurídic de les competències municipals, és que la Constitució –a diferència d'allò previst per l'Estat i les comunitats autònomes (articles 148 i 149 CE)– no ens especifica quines són aquestes competències concretes, per la qual cosa, com apuntàvem abans, haurà de ser el legislador ordinari qui vagi atribuïnt les competències i les potestats necessàries per a poder portar-los a terme.

Aquesta concreció s'ha de realitzar a partir de l'anàlisi dels diferents interessos que concorren en cada supòsit concret, ja que, segons el Tribunal Constitucional –per exemple, des de la ja citada sentència 32/1981, de 28 de juliol–, l'autonomia local garanteix el dret de la comunitat local a participar, per mitjà d'òrgans propis, en el govern i l'administració de tots aquells assumptes que els afecten.

Així ho preveu també la Carta Europea de l'Autonomia Local quan, en regular el concepte d'autonomia local, ens diu que aquesta consisteix en el dret i la capacitat efectiva dels ens locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, sota la seva responsabilitat i en benefici dels seus habitants (article 3.1 CEAL).

La graduació d'aquesta participació –i, per tant, de les competències que corresponen als ens locals– s'ha de fer en funció dels interessos locals i supralocals que hi ha en cada matèria. De tota manera, a partir de la teoria de la garantia institucional de l'autonomia local, el Tribunal Constitucional ha precisat que, tot i que és cert que el legislador pot augmentar o disminuir el conjunt de competències pròpies que han d'exercir els ens locals, en tot cas ha de respectar el nucli essencial d'aquestes institucions, evitant que puguin ser privades enterament de les competències que les fan reconeixibles com a tals.

### **1.1.3. Contingut institucional**

La determinació del contingut institucional de l'autonomia local ha resultat una tasca també complexa. En primer lloc, és evident que l'autonomia garantida constitucionalment no implica sobirania. Per la qual cosa aquest principi no pot oposar-se al principi d'unitat previst a l'article 2 de la Constitució.

Per altra banda, als inicis de l'etapa constitucional es qüestionava també si l'autonomia que la Constitució reconeix a municipis i províncies era igual a l'autonomia de les comunitats autònomes. Un sector doctrinal, i també inicialment el Tribunal Constitucional –per exemple, la sentència núm. 4/1981,

de 2 de febrer, FJ. 3–, van considerar que, davant del caràcter polític de les comunitats autònomes, l'autonomia local es caracteritzava pel seu caràcter merament administratiu.

De tota manera, aquesta afirmació sense matisos resultava excessivament simplificada i el pas del temps ha demostrat que no respon realment a la naturalesa de les coses. No només perquè la separació entre la política i l'administració és en molts casos difusa, sinó també perquè avui dia hi ha consens en afirmar que l'autonomia local no es redueix a l'àmbit exclusivament administratiu, sinó que té un component polític. Com ho demostra el fet que els seus òrgans de govern –per exemple, el Ple de l'Ajuntament o la Diputació Provincial– siguin òrgans formats per electes locals (encara que, com veurem, amb un tipus diferent de legitimitat democràtica).

Per tant, més enllà de la seva consideració com a simples administracions públiques gestores de determinades competències, com apuntàvem anteriorment i d'acord amb la Carta Europea de l'Autonomia Local, l'autonomia local s'ha d'entendre com el dret i la capacitat efectiva dels ens locals no només de gestionar, sinó també d'ordenar (decidir sobre) una part important dels assumptes públics sota la seva responsabilitat (article 3.1 CEAL).

### **La dimensió *ad extra* de l'autonomia local**

Juntament amb aquestes consideracions, el Tribunal Constitucional també ha considerat que l'autonomia local té una projecció *ad extra*, és a dir, en les relacions que les entitats locals poden establir amb altres entitats públiques. En concret, aquesta s'ha plasmat en una limitació molt important dels controls administratius que altres administracions públiques –especialment, l'Administració de l'Estat i de les comunitats autònomes– poden exercir sobre l'activitat dels ens locals.

Aquesta argumentació arrenca ja des de la citada sentència 4/1981, de 2 de febrer, en la qual el Tribunal Constitucional va tenir l'ocasió d'enjudiciar la normativa preconstitucional sobre règim local, que encara continuava vigent a Espanya i preveia diferents tipus de controls estatals sobre l'actuació local (per exemple, la potestat de l'aleshores governador civil per a destituir les autoritats locals o també la seva capacitat per a suspendre l'aplicació de les ordenances municipals).

A partir d'aquests antecedents, el Tribunal Constitucional considera que els ens locals són elements estructurals de l'organització territorial, i per això l'autonomia local resulta plenament incompatible amb l'existència de controls genèrics i indeterminats d'altres administracions públiques sobre la seva activitat. Si us hi fixeu, pel Tribunal Constitucional, la Constitució no exclou necessàriament tots els instruments de control administratiu sobre l'activitat local, sinó només aquells que resultin injustificats o indeterminats. Ja que, en

cas contrari, això situaria els ens locals en una posició de quasi subordinació jeràrquica respecte d'aquestes altres administracions, que resulta contrària a la pròpia idea d'autonomia.

En conseqüència, el Tribunal Constitucional admet que l'autonomia local **sí que és compatible amb l'existència de controls de legalitat**, és a dir, de controls que tinguin per finalitat comprovar l'adequació d'un determinat acte o decisió a l'ordenament jurídic, i que estiguin expressament previstos per les normes legals. Fins i tot, admet també la possible existència de controls d'oportunitat, és a dir, aquells que no van dirigits a comprovar la correspondència de l'actuació local amb els preceptes legals, sinó la conveniència d'aquesta d'acord amb les finalitats que persegueix. Ara bé, en aquest darrer supòsit, el Tribunal Constitucional és molt més restrictiu i considera que són admissibles només amb caràcter puntual i únicament si l'activitat local pot incidir en altres interessos de naturalesa supralocal.

La legislació bàsica en matèria de règim local ha anat recollint aquesta doctrina constitucional, fins i tot d'una manera més rigorosa que l'expressada pel Tribunal Constitucional. Així, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases del Règim Local exclou amb caràcter general l'existència de controls administratius de legalitat o d'oportunitat de l'Estat i les comunitats autònomes sobre l'actuació dels ens locals, substituint-los pel control judicial, és a dir, el control que poden realitzar els jutges i tribunals.

#### **Controls administratius previstos a l'LBRL**

Sense perjudici de l'anterior, és cert que l'LBRL segueix mantenint alguns pocs mecanismes de control administratiu de l'activitat dels ens locals, que es preveuen per a supòsits força excepcionals. Una bona mostra d'aquests controls administratius que es recullen a l'LBRL la trobem, per exemple, a l'article 67.1 de l'LBRL. Aquest precepte permet que, quan una entitat local adopti actes o acords que atemptin greument l'interès general d'Espanya, el delegat del Govern, previ requeriment a l'Administració local afectada, podrà suspendre'l i adoptar les mesures pertinents per a la protecció d'aquell interès.

D'aquesta manera, doncs, el control que altres administracions públiques vulguin realitzar sobre l'actuació local s'haurà de canalitzar principalment **a partir del control judicial**. Per això, l'article 63.1 de l'LBRL legitima l'Administració de l'Estat i de les comunitats autònomes per a impugnar davant la jurisdicció contenciosa administrativa els actes i acords dels ens locals que infringeixin l'ordenament jurídic.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya també recull aquesta mateixa argumentació en relació amb els municipis. Així, l'article 86.4 de l'Estatut preveu expressament que els acords i actes dels municipis no poden ser objecte de control d'oportunitat per cap altra Administració. De manera que, com la legislació bàsica estatal, prohibeix a la Generalitat –i a les restants administracions públiques catalanes– poder establir controls polítics o d'oportunitat sobre l'actuació municipal.

#### **Per a saber-ne més**

E. Giménez i Corrons (2001). *Los controles administrativos sobre los entes locales*. Madrid: Editorial Marcial Pons.

## Els controls sobre les competències delegades

Cal tenir en compte que aquesta dimensió institucional de l'autonomia local s'estén només a les competències pròpies dels ens locals, ja que, en els casos en què aquests exerceixen competències delegades per altres administracions públiques, sí que és possible que l'ens delegant pugui establir mecanismes de control de l'exercici d'aquestes competències. Així ho preveu de forma expressa l'article 27.4 de l'LBRL que, en regular la delegació de competències de l'Estat o de les comunitats autònomes als municipis, afirma: «La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio (...)».

## La dimensió *ad intra* de l'autonomia local

Igualment, el Tribunal Constitucional en diverses ocasions ha fet referència a la dimensió interna del principi d'autonomia local, és a dir, a les conseqüències que aquest principi té per a la pròpia organització local<sup>5</sup>. En aquest punt, essencialment s'ha vingut a destacar la capacitat d'autoorganització que suposa l'autonomia constitucionalment reconeguda.

<sup>(5)</sup>Entre d'altres, podeu veure l'STC núm. 214/1989, de 21 de desembre, FJ. 6.

En efecte, els ens locals disposen de la potestat per a desenvolupar, mitjançant les seves pròpies normes reglamentàries, la seva organització interna i, per tant, per a establir l'estructura organitzativa que resulti més adient per al compliment de les seves finalitats. És habitual que els Estatuts d'autonomia acostumin a fer referència a aquesta potestat dels ens locals. Per exemple, l'article 87 de l'EAC o l'article 91 de l'EAA reconeixen explícitament la potestat normativa i d'autoorganització dels municipis, en el marc de l'ordenament jurídic.

En aquest sentit, com fàcilment pot intuir-se i com veurem en el mòdul 3 amb més detall, **aquesta potestat d'autoorganització no resulta il·limitada**, ja que el nostre ordenament ja estableix una organització mínima o bàsica per a municipis i províncies. Ara bé, respectant aquesta organització mínima, els ens locals tenen la capacitat per a regular l'estructura orgànica i funcional que considerin oportuna.

## Reglament orgànic

Per a l'exercici d'aquesta potestat d'autoorganització, els ens locals poden aprovar l'anomenat reglament orgànic, que no és res més que aquella norma que desenvolupa l'organització interna i el funcionament de l'Ajuntament o Diputació Provincial. Tot i que la seva aprovació no és obligatòria, sí que resulta un bon instrument per a completar l'organització local bàsica prevista a la legislació de règim local.

### 1.1.4. Contingut financer

Finalment, el principi constitucional d'autonomia local es projecta també en l'àmbit economicofinancer. I és que, com s'afirma sovint, de poca cosa pot servir el reconeixement d'autonomia si no es disposa dels recursos materials necessaris per a exercir les seves competències.

En l'àmbit local, la dimensió financera de l'autonomia local es concretaria principalment en dos elements:

1) El principi de suficiència financera. Aquest principi apareix recollit expressament a l'article 142 de la Constitució, que ens diu que les hisendes locals han de tenir els recursos suficients per a poder exercir les funcions que se'ls atribueixen constitucionalment.

Com podeu comprovar, la Constitució simplement garanteix que els ingressos de les entitats locals han de ser suficients per a l'exercici de les seves competències, però això no implica, obligatòriament, que aquests hagin de provenir exclusivament de fons propis. De fet, el mateix article 142 de la Constitució ens diu que els ingressos dels ens locals poden provenir del cobrament de tributs propis –com pot ser l'Impost de Béns Immobles o l'Impost d'Activitats Econòmiques–, o bé de la participació en els tributs de l'Estat i de les comunitats autònomes<sup>6</sup>.

2) I, en segon lloc, l'autonomia local es projecta també sobre les despeses locals, ja que assegura la possibilitat que els ens locals puguin elaborar i aprovar, sota la seva pròpia responsabilitat, els seus pressupostos anuals. Novament, com ha declarat el Tribunal Constitucional –per exemple, en la sentència núm. 104/2000, de 13 d'abril–, la capacitat de despesa, expressada en l'aprovació dels pressupostos, és una potestat decisòria fonamental, sense la qual no és possible parlar d'autonomia.

Pel que fa a la dimensió financera de l'autonomia local, cal tenir present que, recentment, i com a conseqüència de la crisi econòmica, s'han produït algunes afectacions rellevants. La més destacada ha estat la reforma de l'article 135 de la Constitució, que en la seva redacció actual preveu que totes les administracions públiques –també les administracions locals– han d'adequar les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. I, específicament pels ens locals, l'article 135.2 de la Constitució preveu la necessitat de preservar el seu equilibri pressupostari, sense poder incórrer en situacions de dèficit. La concreció d'aquestes mesures la trobem en la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

#### Les hisendes locals dels governs locals de Catalunya

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya dedica especial atenció a regular les hisendes locals dels governs locals de Catalunya (article 217-221 EAC). Així, en primer lloc, s'estableix el principi de suficiència de recursos, equitat, autonomia i responsabilitat fiscal, com a

#### Vegeu també

Sobre el principi de suficiència financera hi tornem, amb més detall, en l'apartat 3 d'aquest mòdul.

<sup>6</sup>Pel que fa al funcionament d'aquesta participació en l'àmbit estatal, vegeu el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals. En l'àmbit autonòmic, la participació dels ens locals en els tributs de la comunitat autònoma es regula per les seves pròpies normes.

#### Vegeu també

Sobre l'abast dels principis de l'article 135 CE, l'apartat 4 d'aquest mòdul.

principis rectors de les hisendes locals, i s'encomana a la Generalitat la tasca de vetllar pel seu compliment.

A partir d'aquí, el principi d'autonomia local –en el seu vessant financer– es tradueix en el reconeixement als governs locals d'autonomia pressupostària i de despesa en l'aplicació dels seus recursos, així com el reconeixement de capacitat tributària pròpia en el marc de les lleis.

Per la seva banda, el principi de suficiència financera comporta el reconeixement als ens locals dels recursos necessaris per a poder prestar adequadament els serveis i les funcions que tenen encomanats. A aquest efecte, el nou text estatutari preveu la creació d'un fons de cooperació local, de caràcter incondicionat, que haurà de dotar-se a partir dels ingressos tributaris de la Generalitat (article 219.1 EAC).

Finalment, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya preveu, com hem dit, l'elaboració d'una llei pròpia d'hisendes locals de Catalunya (article 220 EAC), per a desenvolupar els principis i les disposicions anteriors.

## 1.2. Mecanismes de garantia de l'autonomia local

Com apuntàvem anteriorment, l'autonomia local s'ha vingut considerant pel Tribunal Constitucional com una garantia institucional. D'aquesta manera, s'entén que, tot i ser un concepte de configuració legal, el legislador no pot regular-lo de tal manera que faci irreconeixible la imatge dels ens locals –en particular, de municipis i províncies– que tenim en cada moment.

De tota manera, la teoria de la garantia institucional, per si sola, ha estat considerada com un mecanisme insuficient per a la protecció de l'autonomia local. Tot i que, en efecte, aquesta construcció jurisprudencial s'ha revelat com una bona manera d'assegurar l'existència de determinades entitats locals (de nou, municipis i províncies), amb un mínim contingut competencial, no serveix per a concretar ni establir un contingut positiu de l'autonomia. La garantia institucional se'ns presenta només com un límit negatiu i abstracte a la tasca del legislador infraconstitucional, però resulta molt menys útil a l'hora d'identificar com hauria de regular-se, és a dir, quin contingut concret hauria de tenir aquesta autonomia.

### Exemple

Com veurem més endavant, la debilitat d'aquesta construcció es pot apreciar de manera clara en fer referència a l'àmbit de competències que han de gaudir els ens locals. La teoria de la garantia institucional podria ser efectiva per tal de protegir els ens locals davant de lleis sectorials que no els reconeguessin cap tipus de competències en una determinada matèria d'interès local. Però, en canvi, podria resultar molt més difícil que el Tribunal Constitucional pogués declarar la inconstitucionalitat –per vulneració de l'autonomia local– d'una llei sectorial que, tot i que reconegui algun tipus de competències als ens locals en una determinada matèria, es consideri que aquestes no són suficients. I és que, com dèiem, la garantia institucional de l'autonomia local només es veuria vulnerada si la norma fa absolutament irreconeixible la institució local.

A més, aquesta situació de debilitat de la teoria de la garantia institucional de l'autonomia local davant del legislador és important perquè tradicionalment el legislador infraconstitucional –tant estatal com autonòmic– ha estat molt reticent a l'hora d'atribuir competències i recursos als ens locals.

Davant d'aquest dèficit cal recórrer a altres mecanismes complementaris de protecció de l'autonomia local. Nosaltres en farem referència a dos: en primer lloc, els mecanismes de caràcter jurisdiccional, que permeten als ens locals acudir davant dels tribunals de justícia per a reaccionar davant de normes que es consideri que vulneren l'autonomia local; i, en segon lloc, mecanismes de caràcter participatiu, que permeten als ens locals participar en els procediments decisoris d'altres administracions públiques quan es puguin veure afectats els interessos locals.

### **1.2.1. Mecanismes jurisdiccionals**

Com és obvi, les entitats locals poden recórrer davant dels tribunals de justícia, dintre dels terminis i amb les formalitats previstes per l'ordenament jurídic, davant de qualsevol eventual vulneració de la seva autonomia. En aquest cas, podem diferenciar dues vies jurisdiccionals diferents, en funció del tipus d'acte o norma que doni lloc a aquesta infracció:

1) Si la vulneració de l'autonomia local es produeix a conseqüència d'un acte administratiu o d'una norma de caràcter reglamentari –ja siguin aprovats per l'Estat o les comunitats autònomes–, l'LBRL reconeix legitimació activa als ens locals territorials per impugnar-los directament davant de la jurisdicció contenciosa administrativa (article 63.2 LBRL).

2) Pel contrari, si la vulneració de l'autonomia local es produeix a conseqüència d'una norma amb rang de llei –novament, ja sigui estatal o autonòmica–, la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, regula un procediment jurisdiccional d'impugnació davant del Tribunal Constitucional anomenat «conflicte en defensa de l'autonomia local».

### **El conflicte en defensa de l'autonomia local**

Inicialment, les entitats locals no disposaven d'una via d'impugnació directa de les normes amb rang de llei davant del Tribunal Constitucional. En efecte, si llegim amb atenció l'article 162.1 de la Constitució, veurem que aquestes no estan dintre dels subjectes legitimats per a interposar el recurs d'inconstitucionalitat; a la vegada que tampoc podien recórrer al recurs d'empara previst a l'article 161.1 b) de la Constitució, ja que l'autonomia local –que es regula principalment a l'article 137 de la Constitució– no es configura com un dret fonamental. Per tant, l'única via de què disposaven era la impugnació indirecta, davant de la jurisdicció contenciosa administrativa, dels actes que es derivessin de l'aplicació d'aquestes normes o bé sol·licitar a les persones interessades la interposició del recurs o la qüestió d'inconstitucionalitat.



Aquesta mancança es va veure corregida l'any 1999, en què s'aprova la Llei orgànica 7/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, que afegeix un nou capítol dedicat a regular el conflicte en defensa de l'autonomia local dintre del Títol IV de la LOTC dedicat a regular els conflictes constitucionals (article 75 *bis* a 75 *quinque* LOTC).

### **La influència de la CEAL**

Cal mencionar que la introducció del conflicte en defensa de l'autonomia local a l'ordenament espanyol és conseqüència, entre altres factors, de l'aplicació a Espanya de la CEAL. En efecte, aquest tractat internacional preveia que els ens locals havien de disposar d'una via de recurs jurisdiccional eficaç per tal d'assegurar el lliure exercici de les seves competències i el respecte al principi d'autonomia local (article 11 CEAL).

Per això que, davant l'absència d'una via de recurs directa davant del Tribunal Constitucional, l'any 1999 es decidís crear el *conflicte en defensa de l'autonomia local* com a mecanisme jurisdiccional de caràcter reaccional davant de normes amb rang de llei que es consideri que poden resultar lesives per a l'autonomia local.

Si ens centrem en el règim jurídic del conflicte en defensa de l'autonomia local, podem destacar que la LOTC ha configurat aquest procediment d'una manera molt restrictiva, fet que explica, com veurem més endavant, que a dia d'avui no hagi tingut gaire èxit pel que fa a la protecció de l'autonomia local. En aquest sentit, podem destacar diferents elements del seu règim jurídic:

1) **Objecte:** d'acord amb l'article 75 *bis* de la LOTC, l'objecte d'aquest procediment jurisdiccional són només les normes amb rang de llei, dictades tant per l'Estat com per les comunitats autònomes, que resultin lesives per a l'autonomia local constitucionalment garantida.

En aquest punt, cal tenir molt en compte que l'únic motiu d'impugnació admès és la vulneració de l'autonomia local constitucionalment garantida. Per tant, es limita a comprovar només el respecte de les normes legals amb el nucli essencial de l'autonomia local, que pot derivar-se directament de la Constitució.

2) **Legitimació:** pel que fa a la legitimació per a interposar el conflicte en defensa de l'autonomia local, se'ns presenta també de forma molt restrictiva. Davant del temor que pogués haver-hi una utilització massiva d'aquest procediment per part dels ens locals, que pogués col·lapsar el funcionament del Tribunal Constitucional, la LOTC va restringir de manera molt notable la possibilitat de plantejar aquest nou procediment jurisdiccional.

Així, l'article 75 *ter* de la LOTC ens diu que estan legitimats per a interposar el conflicte en defensa de l'autonomia local:

a) en primer lloc, els municipis que siguin destinataris únics de la norma impugnada;

b) en segon lloc, un nombre de municipis que suposin 1/7 part dels existents en l'àmbit territorial d'aplicació de la disposició amb rang de llei que es vol impugnar i, al mateix temps, representin, com a mínim, 1/6 part de la població oficial de l'àmbit territorial corresponent; i, per últim,

c) un nombre de províncies que suposin la meitat de les províncies existents en l'àmbit territorial d'aplicació de la disposició amb rang de llei que es vol impugnar i, al mateix temps, representin, com a mínim, la meitat de la part de la població oficial de l'àmbit territorial corresponent.

Com pot comprovar-se, s'estableix una legitimació molt restrictiva, que combina tant elements poblacionals com territorials. De fet, ha estat el difícil compliment d'aquests requisits de legitimació el que explica que bona part dels conflictes en defensa de l'autonomia local presentats davant del Tribunal Constitucional hagin estat inadmesos per manca de legitimació.

### **Exemple**

Per a visualitzar aquesta rigorositat podem posar un exemple concret. Així, si ens centrem en el cas de Catalunya i partim de l'existència d'uns 950 municipis, que representen uns set milions d'habitants, per a interposar un conflicte en defensa de l'autonomia local contra una llei aprovada pel Parlament de Catalunya, necessitaríem l'acord d'uns 150 municipis que, al mateix temps, representessin un milió de persones.

**3) Qüestions procedimentals:** pel que fa al procediment de tramitació del conflicte en defensa de l'autonomia local, ens limitarem simplement a destacar alguns dels seus elements més característics. En primer lloc, l'article 75 *ter* de la LOTC ens diu que l'acord d'iniciació ha de ser adoptat pel ple de tots els ens locals que vulguin subscriure el conflicte, per majoria absoluta dels seus membres.

A partir d'aquí, i amb caràcter previ a la formalització del conflicte, és necessari sol·licitar un dictamen, no vinculant, al Consell d'Estat (o òrgan consultiu autonòmic equivalent). Aquest dictamen ha de sol·licitar-se dintre dels tres mesos següents a la data de publicació de la norma amb rang de llei que es consideri que vulnera l'autonomia local. Una vegada rebut el dictamen, els ens locals legitimats disposen d'un mes per a interposar el conflicte davant del Tribunal Constitucional.

Finalment, un darrer aspecte que cal destacar és que la sentència que dicti el Tribunal Constitucional en aquest procediment simplement declararà si hi ha o no vulneració de l'autonomia local. De manera que aquesta sentència no declararà automàticament la inconstitucionalitat de la norma. Per tant, per a aconseguir aquesta declaració d'inconstitucionalitat, d'acord amb l'article 75 *quinquies* de la LOTC, seria necessària una nova sentència del Tribunal Constitucional, si el Ple del Tribunal decideix plantejar-se una qüestió de constitucionalitat després de resoldre el conflicte declarant que s'ha produït una vulneració de l'autonomia local.

Malgrat que la introducció del conflicte en defensa de l'autonomia local ha suposat un pas més en la garantia de l'autonomia local, el cert és que la seva configuració actual ha provocat que aquest sigui un mecanisme molt poc efectiu. La legitimació excessivament restrictiva que preveu la LOTC o les rigoroses exigències procedimentals que s'imposen són factors que expliquen per què, a dia d'avui, cap dels conflictes en defensa de l'autonomia local que s'han plantejat davant del Tribunal Constitucional no ha finalitzat amb una sentència estimatòria, favorable als interessos locals.

Igualment, s'han plantejat altres crítiques a la pròpia naturalesa d'aquests mecanismes jurisdiccionals. Principalment perquè es tracta sempre de mecanismes *ex post*, que pretenen reaccionar davant d'una vulneració de l'autonomia local. Ara bé, són menys eficients en la tasca de prevenir aquestes vulneracions. I, en segon lloc, perquè, de forma semblant a allò que apuntàvem en parlar de la teoria de la garantia institucional de l'autonomia local, es tracta de mecanismes de caràcter negatiu. Protegeixen l'autonomia davant d'una invasió il·legítima de l'autonomia local, però serà més difícil que tinguin efectivitat davant de la manca de desenvolupament per part del legislador sectorial d'aquest principi d'autonomia.

Precisament, per a intentar solucionar algunes d'aquestes deficiències, en els darrers anys s'ha posat en valor buscar altres mecanismes alternatius, com poden ser els mecanismes participatius, que permeten a les entitats locals intervenir en els processos decisoris d'altres administracions que puguin afectar els seus interessos.

### 1.2.2. Mecanismes participatius

Com apuntàvem anteriorment, el Tribunal Constitucional ha entès que l'autonomia local suposa el dret de la comunitat local a participar, per mitjà dels seus mateixos òrgans, en la gestió de tots aquells assumptes que els afectin. En aquest sentit, l'autonomia local no s'esgota només en el reconeixement d'un conjunt de competències i potestats pròpies als ens locals, sinó que se'ls ha d'oferir també la possibilitat d'intervenir en la presa de decisions que puguin prendre altres ens territorials superiors –especialment l'Estat i les comunitats autònomes– i que els puguin afectar de manera directa.

De fet, la Carta Europea de l'Autonomia Local es refereix també a aquesta idea quan, en referir-se a l'abast de l'autonomia local, preveu no només un contingut competencial, sinó també que les entitats locals han de ser consultades, en la mesura del possible, en el seu degut temps i de manera apropiada, al llarg dels processos de planificació i decisió per totes les qüestions que els afecten directament (article 4.6 CEAL).

#### Per a saber-ne més

Sobre els conflictes en defensa de l'autonomia local plantejats fins ara podeu consultar:

**L. Pomed Sánchez (2018).** «El conflicto en defensa de la autonomía local: mayoría de edad en soledad. Balance escéptico de dieciocho años de existencia del conflicto en defensa de la autonomía local». A: *Anuario del Gobierno Local 2017* (pàg. 291-318). Madrid/Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local / Observatori de Dret Públic, IDP.

Tradicionalment, aquesta participació s'ha articulada principalment en l'àmbit administratiu, per mitjà d'òrgans de col·laboració interadministrativa. És a dir, òrgans formats per representants de l'Administració general de l'Estat o de l'Administració autonòmica i dels ens locals, que funcionen com a punts de trobada per a intercanviar informació i debatre qüestions d'interès comú.

En l'àmbit estatal podem mencionar la **Comisión Nacional de Administración Local** (regulada als articles 117-119 de l'LBRL), que es defineix com l'òrgan permanent de col·laboració entre l'Administració general de l'Estat i l'Administració local, i que està formada, sota la presidència del ministre d'Administracions Públiques, per un nombre igual de representants dels ens locals i de l'Administració estatal. Entre d'altres, aquesta comissió exerceix funcions consultives sobre projectes de llei i avantprojectes de reglament de l'Estat en matèries que puguin afectar els ens locals, així com funcions de proposta i assessorament al Govern estatal.

En l'àmbit autonòmic, l'article 58 de l'LBRL permet que les comunitats autònomes puguin crear també els seus òrgans de cooperació amb les entitats locals. Així, en el cas de Catalunya, podem referir-nos a la **Comissió de Govern Local de Catalunya**, que es regula a l'article 192 del TRLMRLC. De manera molt semblant a la CNAL, la Comissió catalana es defineix com l'òrgan permanent de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i les administracions locals; i està integrada, sota la presidència del conseller de Governació i Relacions Institucionals, per un nombre igual de representants de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals. Igualment, les seves funcions són essencialment consultives sobre els avantprojectes de llei i els projectes de reglament que afectin el règim local, així com d'estudi i proposta.

Tot i que, com apuntàvem abans, es tracta de mecanismes de col·laboració molt habituals al nostre ordenament jurídic, en ocasions s'ha posat en relleu la seva escassa eficàcia. No només perquè exerceixen funcions essencialment consultives o d'estudi, però sense cap eficàcia vinculant, sinó també perquè la seva composició mixta –formada per representants de l'Administració estatal o autonòmica i de l'Administració local– limita el seu caràcter representatiu local. A més, en atribuir-se la presidència d'aquests òrgans normalment als representants estatals o autonòmics –que, en cas d'empat, poden decidir les votacions amb el seu vot de qualitat– significa, a la pràctica, deixar la representació local sempre en una posició minoritària. Per la qual cosa es considera que aquests mecanismes de participació són merament formals, però amb una escassa rellevància pràctica.

Pel que fa a la participació dels ens locals en el procediment legislatiu –tant estatal com autonòmic–, el cert és que fins ara també ha resultat molt limitada. Malgrat la importància que pot tenir –especialment pel fet que, com ja sabem, l'autonomia local és un concepte de configuració legal–, aquest tipus de participació s'ha concretat principalment en la possibilitat de donar veu als ens locals en un tràmit d'audiència específic.

Així, per exemple, en l'àmbit autonòmic són diversos els reglaments parlamentaris que han regulat la possibilitat de sol·licitar la compareixença d'alguns representants locals quan es regulen qüestions d'interès local o en els debats generals<sup>7</sup>. O, en l'àmbit estatal, el Reglament del Senat regula l'existència d'una Comisión de Entidades Locales que es configura com una comissió permanent,

<sup>7</sup>Podem citar, per exemple, l'article 48 del Reglament del Parlament de Cantàbria i l'article 180 del Reglament de les Corts d'Aragó.

de caràcter legislatiu –una més de les moltes que hi ha al Senat–, creada per a abordar temes locals i formada pels senadors designats pels diferents grups parlamentaris.

Els processos de reforma dels Estatuts d'Autonomia iniciats l'any 2006 van suposar un moment per a replantejar aquesta situació, en considerar que una bona manera per a reforçar la posició jurídica dels governs locals podia passar també per una major participació en els procediments normatius autonòmics que puguin afectar-los i, molt especialment, en el procediment legislatiu.

Això va donar lloc al fet que la gran majoria dels Estatuts d'Autonomia que s'han anat reformant des d'aleshores (València, Catalunya, Andalusia, Aragó...) hagin previst de forma expressa la creació de nous òrgans de participació dels ens locals en el procediment normatiu autonòmic. Certament, l'organització i el funcionament d'aquests òrgans resulta divers, si bé, de manera molt general, podem destacar-ne algunes característiques comunes:

1) Pel que fa a la seva composició, podem diferenciar aquells que tenen una composició exclusivament local –com és el cas del Consell de Governos Locals de Catalunya (article 85 EAC)– d'aquells que tenen una composició mixta, ja que estan formats per representants dels ens locals, però també representants de l'Administració autonòmica –per exemple, la comissió mixta formada per la Generalitat valenciana i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies (article 64.4 EACV) o el Consejo Local de Aragón, format pel Govern d'aquesta comunitat autònoma i les associacions representatives dels ens locals aragonesos (article 86 EAAnd).

2) Quant a les seves funcions, la creació d'aquests nous òrgans de participació local respon a un doble objectiu: per una banda, enfortir els mecanismes de protecció de l'autonomia local, articulant la participació dels governs locals en els procediments decisoris que els afectin; d'altra banda, un vessant de caràcter més polític o institucional, dirigit a millorar els mecanismes de relació entre les diferents instàncies territorials.

Pel que es refereix a la seva funció de participació en el procediment normatiu, aquests òrgans es configuren sempre com a òrgans de caràcter consultiu. Però amb la novetat que, com dèiem, aquesta funció consultiva s'estén també al procediment legislatiu. En efecte, es preveu que hauran de ser escoltats, de manera obligatòria, en el tràmit parlamentari d'elaboració de determinades normes que afectin específicament els ens locals.

### **Garantia de l'autonomia local**

Aquesta funció de participació en el procediment legislatiu autonòmic és la que constitueix la principal novetat d'aquests nous òrgans autonòmics. Amb aquesta participació es poden intentar subsanar algunes de les deficiències que presenta l'actual configuració de la garantia institucional de l'autonomia local. I és que, a diferència dels anteriors, ara tenim un mecanisme de caràcter positiu, que permet als ens locals contribuir a delimitar de manera més precisa les necessitats i aspiracions dels governs locals. Es pretén tenir en

#### **Per a saber-ne més**

T. Font i Llovet; M. Vilalta Reixach (2011). «Los órganos de participación local en las Comunidades Autónomas». A: S. Muñoz Machado. *Tratado de Derecho Local* (vol. 2). Madrid: Editorial Iustel.

compte la seva opinió per tal de poder donar una millor resposta als interessos locals. A més a més, aquest mecanisme es diferencia dels procediments jurisdiccionals que mencionàvem anteriorment perquè opera amb caràcter *ex ante*, és a dir, en un moment anterior a la presa de la decisió i, per tant, sense necessitat que es produeixi una vulneració de l'ordenament jurídic.

## El Consell de Governos Locals de Catalunya

Com apuntàvem anteriorment, en el cas de Catalunya l'article 85 de l'Estatut preveu la creació del Consell de Governos Locals de Catalunya, com a òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat i que ha de ser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afectin de manera específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes parlamentàries de caràcter idèntic.

El règim jurídic del Consell de Governos Locals va ser desenvolupat per la Llei 12/2010, de 19 de maig –modificada posteriorment per la Llei 8/2011, de 27 de setembre. Aquesta norma, d'acord amb les previsions estatutàries, dissenya el Consell com una institució, amb autonomia orgànica i funcional, de representació exclusivament local, en la qual, per tant, són representats només els municipis i les vegueries de Catalunya<sup>8</sup>.

El Consell de Governos Locals està format per cent membres, que han de ser alcaldes o presidents de vegueria i que han de garantir una representació proporcional i equilibrada de la població, el territori i la representació política dels municipis i les vegueries de Catalunya. L'article 6 de l'LCGL diferencia entre membres nats (per exemple, els presidents dels diferents consells de vegueria o l'alcalde/essa de Barcelona) i membres designats; en aquest cas, la seva designació correspon als partits polítics a partir dels resultats de les eleccions municipals (article 7 LCGL).

Pel que fa a les seves funcions, aquesta Llei diferencia tres grans àmbits:

1) Funcions de representació i proposició, que permeten al Consell actuar com a interlocutor davant de les institucions de la Generalitat i, a la vegada, fer propostes i instar les institucions autonòmiques a realitzar determinades actuacions en benefici de l'autonomia local.

2) Funcions de participació en el procediment normatiu autonòmic. En aquest cas, com apuntàvem, el Consell de Governos Locals ha de ser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals. I també participa en la tramitació de normes reglamentàries, en particular en la tramitació de plans d'àmbit general, normes reglamentàries i avantprojectes de llei que afecten de manera específica les administracions locals; en aquest cas, la participació del Consell es porta a terme per mitjà del tràmit d'audiència o de l'emissió d'un dictamen.

### Per a saber-ne més

M. Vilalta Reixach (2007). *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Editorial Iustel.

<sup>(8)</sup>Fins que es constitueixin les vegueries previstes a l'Estatut, la seva posició l'ocupen les diputacions provincials (Disposició transitòria LCGL).

3) Finalment, la Llei atribueix al Consell de Governos Locals la funció de vetllar per la defensa de l'autonomia local. En aquest àmbit, per exemple, pot sol·licitar el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries sobre l'adequació a l'autonomia local, garantida per l'Estatut d'Autonomia, dels projectes de llei i les proposicions de llei, i també dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern, en els termes que estableix la Llei del Consell de Garanties Estatutàries.

## 2. El principi democràtic

El segon dels principis als quals ens hem de referir per a estudiar la posició jurídica dels governs locals en l'Estat espanyol actual és el principi democràtic. En tant que definidor del mateix Estat, aquest és un principi d'aplicació general a tots els poders públics, i, per tant, també als governs locals. Partint d'aquesta caracterització general, destaquem aquí l'especial significació d'aquest principi en l'àmbit local i el seu contingut específic d'acord amb la seva regulació en les fonts normatives fonamentals.

### 2.1. Aproximació general

Explicat de manera molt sintètica, el significat del principi democràtic es resumeix en la màxima de la sobirania popular: tots els poders de l'Estat emanen del poble, entès aquest com el conjunt dels ciutadans de l'Estat. D'aquesta sobirania es deriva, per una banda, la legitimitat democràtica dels poders públics de l'Estat, que expressen, doncs, la voluntat de la ciutadania, i, de l'altra, el reconeixement i la garantia plens als ciutadans d'una sèrie de drets de participació política (dret de sufragi actiu i passiu, o altres formes de participació directa: referèndums, consultes...; i drets de participació indirecta per mitjà dels seus representants).

Així entès, el principi democràtic s'estén de forma generalitzada en els estats europeus, a partir de la segona meitat del segle XX, de manera que s'incorpora a bona part de les seves constitucions modernes, i molt especialment en aquells casos en què es vol trencar, sense esclatxes, amb la dictadura precedent (Itàlia i Alemanya).

Seguint aquesta tendència, en el cas espanyol, la introducció del principi democràtic és, sens dubte, un dels canvis fonamentals d'entre els introduïts per la Constitució espanyola del 1978. Així es deriva de la seva inclusió en la mateixa definició de l'Estat constitucional a l'article 1.1 CE («Estat social i *democràtic* de dret»). I així ho ha establert també el mateix Tribunal Constitucional, que, ja en els seus primers pronunciaments, va definir el principi de legitimitat democràtica com «la base de l'ordenació jurídicopolítica» (STC 6/1981, de 16 de març).

El principi democràtic és, doncs, un element estructural del sistema que, jurídicament, es configura com un principi que ha d'orientar tota la interpretació constitucional i, políticament, és el fonament últim de tots els poders públics, que es legitimen, en darrera instància, en la voluntat popular. Des d'aquesta posició de superioritat, el principi democràtic es troba lligat a la resta de valors superiors de l'ordenament jurídic previstos per l'article 1 CE: la llibertat, la igualtat i el pluralisme polític. En qualsevol cas, el seu contingut es manifesta



principalment en la idea de participació, que suposa que el poble ha de poder participar en els afers públics, ja sigui directament (democràcia directa) o per via dels seus representants (democràcia representativa o indirecta).

## **2.2. Significat i rellevància del principi democràtic en l'àmbit local**

Com acabem de veure, el principi democràtic informa i orienta tots els àmbits territorials de govern de l'Estat. Entre ells, doncs, també l'àmbit local. En l'àmbit local el principi democràtic significa, principalment, que la comunitat política local de què es tracti ha de ser capaç d'autoseleccionar els seus òrgans de govern, de dotar-se del seu propi govern, de tal manera que tots els membres de la comunitat hi puguin participar, sigui directament o per mitjà dels seus representants (electes locals).

Com veurem amb més detall, però, aquest principi es manifesta amb forma i abast diferents segons el tipus d'entitat local de què es tracti. Així, per exemple, en el cas dels municipis hi està molt més present el vessant de la democràcia directa que en la majoria dels ens locals supramunicipals, com ara les províncies o les comarques, on els representants polítics són d'elecció indirecta.

Sense negar aquest context general, cal destacar que, comparativament amb la resta d'àmbits territorials, el principi democràtic té una especial rellevància en l'àmbit local. Dos almenys són els motius que justifiquen aquesta idea:

1) D'entrada, la rellevància del principi democràtic en l'àmbit local té un fonament de caràcter històric. En la història constitucional espanyola han estat freqüents els episodis en què la celebració d'eleccions locals –en principi, d'un caràcter secundari– s'han creuat amb processos de transició política o constituents que han dotat aquestes eleccions d'una repercussió sobre tot el conjunt del sistema polític. Repercussió que, de cap manera, pot identificar-se amb la seva funció habitual (centrada en un àmbit més local), però que, en canvi, ha contribuït a dotar-les d'una especial transcendència.

Com a prototip d'aquests episodis cal fer menció de les eleccions municipals de 12 d'abril del 1931, a partir de les quals es van desencadenar els fets que, com és sabut, van donar lloc a la proclamació de la II República. Juntament amb aquest moment històric, destaquem especialment el període de transició democràtica (1975-1979), en què les eleccions locals actuen com a catalitzador de la democratització política.

Un cop aprovada la Llei per a la reforma política (1977), i per tant obert el procés de transició, les eleccions locals es converteixen en el primer graó de democratització dels poders territorials (completant el sistema de representació iniciat amb les eleccions generals del 1977). Abans fins i tot d'aprovar la Constitució, s'aprova la Llei 39/1978, de 17 de juliol d'eleccions locals, com a instrument previ de democratització de l'Administració local, que pretén, doncs, establir les bases per a garantir la representativitat democràtica a escala política local, deixant en un segon pla la preocupació pels mecanismes de governabilitat i estabilitat institucionals i la forma de govern local. Un cop aprovada la Constitució,

les primeres eleccions democràtiques que se celebren són les municipals, el 3 d'abril del 1979, que suposen l'inici efectiu d'una nova etapa politicoconstitucional.

2) D'altra banda, l'especial significat del principi democràtic en l'àmbit local es justifica també per la seva singular posició juridicoinstitucional dintre del model d'organització política i territorial vigent. En efecte, l'àmbit local de govern es caracteritza per ser el més proper als ciutadans i, com a tal, per ser la via més accessible perquè els ciutadans facin efectius els seus drets de participació política. La proximitat amb la comunitat política que el legitima és, doncs, quelcom inherent en l'àmbit local de govern. I és per això que hi té especial transcendència la forma en què s'hagi de concretar el principi democràtic i, en particular, el règim d'elecció dels governants locals i també de les diverses formes de participació ciutadana.

El municipi ve expressament definit per l'ordenament jurídic com l'ens local bàsic de l'organització local i la primera via de participació dels ciutadans en els afers públics<sup>9</sup>.

<sup>(9)</sup>Així ho estableix l'article 1 LBRL, que afirma que són «mitjans immediats de participació ciutadana en els afers públics» o, per exemple, l'article 86.1 EAC, que s'hi refereix com el «mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics».

### 2.3. La regulació vigent del principi democràtic

Destacada l'especial rellevància del principi democràtic en l'àmbit local de govern, ens ocupem ara de l'anàlisi del seu contingut, a partir de la regulació que en fan les principals fonts normatives, això és, la Constitució, la CEAL i els estatuts d'autonomia. El contingut en l'àmbit legal del principi excedeix l'abast d'aquest mòdul i s'ha d'estudiar en el moment en què s'abordi l'anàlisi del concret règim jurídic de cada tipus d'entitat local.

1) Com a punt de partida, cal dir que la regulació substantiva del principi es concentra fonamentalment en la normativa de caràcter legal. En efecte, són les lleis estatals i autonòmiques de règim local, però sobretot també la reguladora del règim electoral general, les que s'ocupen de regular la gran majoria d'aspectes substantius de l'organització política dels governs locals i l'exercici dels drets de participació dels ciutadans. Per la seva banda, ni la Constitució, ni tampoc la CEAL ni els estatuts d'autonomia contenen un desenvolupament gaire detallat de la democràcia local. Tanmateix, tot i la seva parquedat, no cal desmerèixer la importància del **reconeixement i la garantia d'aquest principi al màxim nivell normatiu**.

D'entrada, en el text constitucional, més enllà del ja citat reconeixement estructural en l'article 1 CE, s'hi conté una referència a la democràcia municipal en l'article 140 CE quan es disposa expressament l'elecció directa pels veïns dels regidors dels ajuntaments, que s'erigeixen en l'òrgan de govern i administració municipals de règim general. Addicionalment, com veurem, també es garanteix l'elecció democràtica de l'alcalde, tot i que, en aquest cas, es deixa oberta la forma d'elecció directa o indirecta. Així mateix, la referència de l'article 141.2 CE al fet que les províncies són governades per les diputacions

o «altres corporacions de caràcter representatiu», si bé marca diferències quant al tipus d'elecció respecte als municipis, en garanteix també la seva necessària legitimitat democràtica.

Per la seva banda, la CEAL conté una important disposició relativa al principi democràtic que incorpora el doble vessant del dret de participació: indirecte (o representatiu) i directe, de manera que sembla establir que, tot i que la primera n'és la regla general, no ha d'impedir, i per tant ha de ser compatible, amb la segona. En concret, l'article 3.2 CEAL disposa que el dret a l'autonomia local (definit en l'apartat anterior):

«s'exerceix per assemblees o consells integrats per membres elegits per sufragi lliure, secret, igual, directe i universal i que poden disposar d'òrgans executius responsables davant ells mateixos. Aquesta disposició no causarà perjudici al recurs a les assemblees de veïns, al referèndum o a qualsevol altra forma de participació directa dels ciutadans, allà on estigui permès per la llei».

Menys explícita i detallada acostuma a ser, amb caràcter general, la regulació que contenen els estatuts d'autonomia sobre el principi democràtic local. Així, més enllà de referències com la que hem dit al municipi com a via essencial de participació política (article 86.1 EAC o també a l'article 54.1 EAExt), la regulació es limita a preveure, en termes generals, algunes reserves de llei en matèria organitzativa i de règim electoral dels ens locals de creació autonòmica. Tanmateix, cal dir que hi ha algunes excepcions, com la de l'extensa regulació que conté sobre els consells insulars l'Estatut balear (articles 62-67 EAIB).

2) Un segon element que cal destacar és la **intensa connexió entre el principi democràtic i el d'autonomia** en l'àmbit local. La intensitat i rellevància d'aquesta relació la posen de manifest, per una banda, la jurisprudència constitucional i, de l'altra, la CEAL.

a) La doctrina del Tribunal Constitucional al respecte es pot sintetitzar a partir dels següents elements. El punt de partida és la constatació d'una idea que ja hem assenyalat: l'aplicació d'aquest principi a tot l'àmbit local de govern, i particularment a les entitats locals constitucionalment garantides. Partint d'això, el Tribunal ve afirmant que el principi democràtic és «el fonament» de l'autonomia local. Amb això, es vol posar de manifest una «connexió essencial» entre democràcia i autonomia local, que s'explica de la manera següent: el principi democràtic exigeix que la «comunitat local», per mitjà de les entitats locals que la representen, intervingui en els assumptes que l'afectin; per fer possible aquesta exigència democràtica, és necessària l'atribució de competències a aquestes entitats locals i, a més, la garantia de la seva participació en l'exercici de les competències atribuïdes a altres instàncies territorials de govern, que són, com sabem, el nucli objectiu de l'autonomia local<sup>10</sup>.

<sup>(10)</sup>Una exposició sintètica d'aquesta jurisprudència, amb referències a altres sentències prèvies, es pot veure l'STC 111/2016, FJ. 8 (en relació amb la inconstitucionalitat de la disposició addicional 16a de l'LRSA).

b) L'estreta vinculació entre democràcia i autonomia local compta també amb un suport explícit a la CEAL, fet que, cada cop més, és també destacat pel mateix Tribunal Constitucional en les seves sentències. D'entrada, no ha de

sorprendre, però, aquest vincle, en tant que el Consell d'Europa té per objectiu fonamental la satisfacció i garantia del principi democràtic en el conjunt d'estats membres. I, en particular, així ho posa de manifest en diferents moments el preàmbul de la Carta, tot afirmant:

- que «els ens locals són fonament d'un règim democràtic»;
- que l'existència d'entitats locals dotades de competències i autonomia permeten «una administració més propera als ciutadans»;
- que la defensa de l'autonomia local en els diferents països europeus és una «contribució essencial a la construcció d'una Europa basada en els principis de democràcia i descentralització del poder»; o finalment,
- que tot això es tradueix en l'existència d'entitats locals dotades d'òrgans de decisió democràticament constituïts que es beneficien d'una àmplia autonomia quant a competències i recursos.

Per altra banda, ja en l'articulat, l'article 3 CEAL es dedica, com hem vist, en el primer paràgraf a l'autonomia local i en el segon, a la democràcia en l'àmbit local, partint de la idea que el segon «fa efectiu» el primer<sup>11</sup>.

<sup>(11)</sup> En particular, després de definir l'autonomia local en l'apartat 1, l'article 3.2. comença dient «Per a fer-lo efectiu, els representants locals seran escollits per sufragi universal...».

3) Per acabar, cal deixar clar que l'abast i el contingut del principi democràtic és diferent **segons el tipus d'entitat local** de què es tracti. Així es deriva ja de la Constitució i així es constata també en la legislació infraconstitucional. Vegem-ne ara simplement el punt de partida constitucional, amb una referència complementària a la CEAL.

La Constitució regula de manera diferent el grau de vinculació al principi democràtic dels òrgans de govern i administració locals en funció del diferent tipus d'entitat local de què es tracti. Així, mentre guarda silenci en relació amb les illes, el govern i administració de les províncies ha de tenir caràcter «representatiu» (sigui en forma de diputacions o altres corporacions; article 141.2 CE) i els municipis hauran de governar-se a partir d'ajuntaments, integrats per regidors escollits directament pels veïns per sufragi universal, directe, lliure, igual i secret, i per l'alcalde que podrà ser-ho també pels veïns o pels mateixos regidors (article 140 CE). Al respecte, podem fer diferents consideracions:

a) Es constata, en primer lloc, la garantia d'un diferent tipus de legitimitat democràticorepresentativa per als diferents tipus d'entitats locals constitucionals. Així, mentre per als municipis se'n garanteix la legitimitat democràtica directa, això no succeeix per a les províncies ni per a les illes, on la Constitució admetria qualsevol tipus de forma de legitimitació democràtica, sigui directa (elecció pels ciutadans) o indirecta (elecció pels mateixos electes locals).

b) En particular, si ens centrem en el municipi, cal precisar que la legitimitat democràtica directa (elecció directa pels veïns) només ve imposada per als regidors municipals, però no en canvi per a l'alcalde, respecte del qual es deixa oberta la forma concreta d'elecció, essent possible, doncs, l'elecció directa pels veïns o bé la indirecta per mitjà dels regidors electes. La decisió sobre la forma d'elecció de l'alcalde queda, doncs, en mans del legislador infraconstitucional, que pot optar per qualsevol dels dos sistemes<sup>12</sup>.

(12) Com és sabut, la legislació vigent ha optat pel sistema d'elecció indirecta de l'alcalde, que és escollit pels regidors en els termes previstos a l'article 196 de la Llei orgànica 5/1985, de règim electoral general.

c) En qualsevol cas, allò que sí es garanteix constitucionalment per als membres de l'ajuntament, com a òrgan de govern i administració municipal, és el seu caràcter electe i que, per tant, reuneixin aquesta condició, independentment que la seva forma d'elecció sigui directa o indirecta. L'obligat caràcter electe dels membres de l'òrgan de govern municipal ha estat constatat per la jurisprudència constitucional, en examinar i declarar la inconstitucionalitat de la disposició que va introduir –fruit de la reforma de l'LBRL l'any 2003– la possibilitat que l'alcalde dels municipis de gran població nomenés membres de la junta de govern local a persones que no tinguessin la condició d'electe (STC 103/2013, de 25 d'abril, FJ. 6).

És d'interès l'argumentació del Tribunal Constitucional en aquest cas, en afirmar que:

«L'article 140 CE no atribueix les funcions de govern i administració municipal a una corporació representativa com fa l'article 141.2 CE per a les províncies, sinó a un ajuntament compost únicament per alcalde i regidors. Aquests podran exercitar-les, bé individualment, bé mitjançant la seva integració en òrgans col·legiats, decisió aquesta que correspon adoptar al legislador bàsic, en desenvolupament directe de l'article 140 CE, en dissenyar els òrgans de govern municipals. Però, a més, el citat precepte exigeix que regidors i alcaldes siguin elegits democràticament, com a manifestació del dret fonamental de participació en els assumptes públics, consagrat a l'article 23 CE, en el doble vessant de dret a participar directament o per representants lliurement elegits i dret d'accedir en condicions d'igualtat als càrrecs públics. Els regidors són elegits per sufragi universal, igual, lliure, directe i secret en la forma establerta per la llei. L'alcalde, pels regidors o pels veïns. En definitiva, l'article 140 CE atorga una especial legitimitació democràtica al govern municipal, tant en la seva funció de direcció política com d'administració, que contrasta, sens dubte, amb el disseny que la Constitució estableix per al Govern de l'Estat (article 97 i 98 CE). Un plus de legitimitat democràtica, enfront de la professionalització, que, en tot cas, ha de ser respectada pel legislador bàsic en configurar aquest model comú d'autonomia municipal».

d) Finalment, no podem deixar de recordar una última qüestió sobre el joc del principi democràtic en relació amb les entitats locals supramunicipals i, en particular, amb la província. Ja hem dit que la Constitució només garanteix el caràcter «representatiu» dels òrgans de govern provincial, fet que suposa que hauran de ser escollits de forma democràtica, però no necessàriament a partir d'un sistema d'elecció directa per la ciutadania, sinó que hi cap també un model de designació indirecta dels seus membres per part dels electes locals. Com és sabut, aquesta darrera és precisament la fórmula avui vigent per a la composició de les diputacions provincials, seguint el que ha vingut essent el model tradicional i històric del govern provincial espanyol. Model que estava, per tant, en la ment del constituent quan va aprovar l'article 141.2 CE i que comporta també una excepció a la regla general de legitimitació democràtica directa dels governs locals supramunicipals en el conjunt d'estats del nostre

entorn. De fet, aquest caràcter excepcional és el que obliga l'Estat espanyol – i aquest és el recordatori amb què tanquem aquest apartat– a fer una reserva de l'article 3.2 de la CEAL, que és el que obliga els estats membres a garantir que els òrgans de govern de les entitats locals seran d'elecció directa per part dels ciutadans. Per tal de mantenir el sistema d'elecció indirecta provincial (i també d'aquelles altres entitats locals supramunicipals, com ara les comarques o les àrees metropolitanes), Espanya va formular una reserva a aquesta norma que suposa que no s'hi sent vinculada «en la mesura en què hagi de ser posada en pràctica en la totalitat de les col·lectivitats locals incloses en l'àmbit d'aplicació» de la legislació de règim local espanyola. En altres paraules, el mandat d'elecció directa dels òrgans de govern de les entitats locals previst per l'article 141.2 CE no obliga Espanya a modificar el règim electoral provincial ni de les altres entitats locals supramunicipals que compten amb un sistema d'elecció indirecta.

### 3. El principi de suficiència financera

Un altre dels principis fonamentals en la configuració jurídica dels governs locals és el de suficiència financera. A ell ens hi hem referit expressament en parlar de la dimensió economicofinancera de l'autonomia local, però la seva rellevància constitucional com un principi diferenciat, unida a la llarga denúncia i reivindicació política dels ens locals en la garantia d'aquest principi, fan necessària una anàlisi una mica més aprofundida sobre el seu contingut i abast.

#### 3.1. Marc normatiu del principi de suficiència financera local

El principi de suficiència financera de les entitats locals està expressament recollit a la Constitució espanyola. En efecte, el constituent va preveure ja el de la suficiència financera de les entitats locals com un dels principis constitucionals en els quals basar, juntament amb els d'autonomia i democràcia, el nou model de govern local. En concret, l'article 142 CE afirma que:

«Les hisendes locals hauran de disposar dels mitjans suficients per a l'exercici de les funcions que la Llei atribueix a les corporacions respectives i es nodriran fonamentalment de tributs propis i de participació en els de l'Estat i de les comunitats autònomes».

Juntament amb el text constitucional, també la CEAL recull, en un extens article, l'abast que els diferents estats membres han de donar al principi de suficiència financera de les seves entitats locals (article 9 CEAL), de manera que incorpora algunes precisions i aspectes complementaris al sentit general que cal donar-li a la garantia d'aquest principi.

Adicionalment, els estatuts d'autonomia, especialment els de nova generació, han incorporat també algunes mencions més o menys detallades a les finances locals i entre elles al principi de suficiència financera de les entitats locals del seu territori. Així, a diferència dels primers estatuts d'autonomia, centrats a garantir la funció de tutela i control de les administracions autonòmiques sobre les locals, els nous textos estatutaris pretenen posar en valor el seu paper com a garants de l'autonomia i suficiència financeres dels ens locals i en preveuen alguns elements.

En aquest context, la regulació principal sobre les finances de les entitats locals, i, per tant, els tipus de recursos financers i l'abast de les facultats de les quals disposen sobre ells, venen fonamentalment regulades en la Llei d'hisendes locals (Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals). L'estudi d'aquesta norma excedeix el que aquí podem dispensar, de manera que no entrarem en el detall de la seva regulació.

#### Vegeu també

Vegeu el que hem dit sobre la regulació de les hisendes dels governs locals de Catalunya en l'apartat relatiu a la dimensió financera de l'autonomia local.

### La suficiència financera local: contrast entre la norma i la realitat

Malgrat el reconeixement i la garantia del principi de suficiència financera al màxim nivell normatiu, ha estat una constant la denúncia per part de les entitats locals de la manca de compliment efectiu d'aquest principi en la pràctica. En particular, s'ha posat l'accent en les següents mancances, que permeten, doncs, encaixar el debat entorn a l'abast d'aquest principi:

1) D'entrada, es destaca la importància de la despesa realitzada per l'àmbit local de govern en el conjunt de l'Estat. Es calcula que entorn del 15% de la despesa pública prové de les entitats locals, enfront del 50% de l'Estat i el 35% de les comunitats autònomes. Doncs bé, les entitats locals reivindiquen que el grau de cobertura de les necessitats de despesa locals es correspongui també amb aquest pes relatiu.

2) D'altra banda, és habitual que els governs territorialment superiors (estatal i autonòmics) adoptin decisions que suposen un increment de les obligacions dels ens locals, especialment a partir de l'atribució per llei de noves competències o funcions. En aquest cas, es denuncia que és molt poc freqüent que aquestes atribucions s'acompanyin del finançament corresponent, menystenint així la capacitat financera de les entitats destinatàries.

3) Addicionalment, les entitats locals estimen que gairebé un 30% de la despesa pública municipal es destina a la prestació d'activitats que no són legalment obligatòries, d'entre les quals una part són activitats que formalment tenen atribuïdes altres àmbits de govern (estatal o, normalment, autonòmic) i que, per tant, els municipis realitzen de manera «impròpia». Aquests casos no només comporten un problema jurídic, de realització d'activitats sense la necessària cobertura normativa, sinó que, especialment, plantegen evidents problemes financers, en la mesura en què aquesta manca de cobertura jurídica suposa precisament la manca de cobertura financera i alhora les dificultats per poder reclamar els recursos suficients.

### 3.2. Contingut del principi de suficiència financera: notes fonamentals

Del marc normatiu anterior, podem derivar una sèrie d'elements o notes característiques que permeten arribar a un concepte, més o menys consensuat, sobre el principi de suficiència financera i el seu contingut.

1) D'entrada, la suficiència financera es tradueix en l'obligació que les entitats locals vegin garantits els recursos econòmics necessaris per a poder exercir les competències i prestar els serveis que tinguin atribuïts (article 142 CE, article 9.1 CEAL). Com hem dit, la suficiència es pot considerar com un dels vessants de la dimensió financera de l'autonomia local. En concret, aquell que té a veure amb el vessant dels ingressos i que, per tant, ha de permetre que les entitats locals puguin complir de manera adequada amb les competències pròpies atribuïdes per la llei com a fonament d'aquesta autonomia. Des d'aquesta perspectiva, el principi de suficiència financera serveix, doncs, al principi d'autonomia local, com a via per a permetre el millor exercici de les competències atribuïdes.

#### Vegeu també

Sobre el problema de les denominades competències impròpies hi tornarem en el mòdul sobre les competències del municipi.



A partir del plantejament anterior, el principi de suficiència financera exigeix, doncs, una correlació entre les competències i els ingressos. Així es deriva ja del mateix article 142 CE, però així ho expressa també explícitament el mateix article 9.2 CEAL, en parlar de la necessària «proporcionalitat» dels recursos financers de les entitats locals amb les competències atribuïdes per la llei.

### **La suficiència financera a la reforma local de 2013**

Com a garantia d'aquesta proporcionalitat, podem destacar que, tot i que sense ser la prioritat de la reforma, l'LRSA va incorporar, entre altres qüestions, algunes disposicions que tendien a aquesta finalitat. Així, per exemple, la nova i extensa regulació sobre el règim de les competències delegades inclou la garantia que la delegació per l'Estat o la comunitat autònoma de competències als ens locals ha d'anar acompanyada del necessari finançament (article 27 LBRL). Addicionalment, té interès la regulació del nou article 57 bis LBRL, que pretenia regular un sistema de compensació financera «triangular», segons el qual l'Estat, tot i no ser el creditor, podia aplicar retencions en les transferències a les comunitats autònomes quan aquestes incomplien les seves obligacions de pagament davant dels ens locals. Aquesta «clàusula de garantia» permetia, doncs, aplicar retencions sobre les transferències pròpies del finançament autonòmic per a posar-les a disposició dels ens locals creditors, garantint així el cobrament del deute i evitant una situació d'insostenibilitat financera. Tanmateix, l'STC 41/2016 (FJ. 16) va declarar la inconstitucionalitat d'aquest precepte, en entendre que aquesta previsió incideix de manera directa en una matèria (les relacions financeres de l'Estat a les comunitats autònomes) la regulació de la qual està reservada a una llei orgànica a l'article 157.3 CE, reserva avui coberta essencialment per la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes. Així, tot i que podria haver-se convertit en un sistema de garantia de la suficiència financera local i així ho reconeix implícitament el mateix Tribunal, l'afectació al sistema constitucional de fonts en comporta la seva inconstitucionalitat.

En un sentit similar, podem citar també alguns instruments expressament previstos en els estatuts d'autonomia com a garantia de la suficiència financera local. Així, per exemple, l'EAC contempla:

- a) la creació d'un Fons de cooperació local, de caràcter incondicionat, que haurà de dotar-se a partir dels ingressos tributaris de la Generalitat (article 219.1 EAC);
- b) la previsió expressa que tota nova atribució de competències ha d'anar acompanyada de l'assignació dels recursos necessaris per a finançar-les correctament (article 219.3 i article 84.4 EAC); o
- c) la clàusula de garantia de què els recursos dels ens locals resultants de l'aplicació de la nova regulació estatutària no comporti una minoració dels recursos obtinguts segons els criteris utilitzats en l'exercici anterior a l'aprovació de l'EAC (article 219.5).

2) Per altra banda, com hem dit també, la suficiència financera no garanteix que els ingressos de les entitats locals hagin de ser únicament i de manera exclusiva ingressos propis. De fet, l'article 142 CE preveu ja diversos tipus possibles de fonts d'ingressos per a satisfer aquesta suficiència (ingressos propis i transferències de l'Estat i de les comunitats autònomes). Cal destacar, però, que la CEAL introdueix un important matís al respecte, en establir que «almenys una part» dels recursos financers de les entitats locals haurà de procedir «d'ingressos patrimonials i de tributs locals respecte dels quals tinguin la po-

testat de fixa la quota o el tipus dintre dels límits de la llei» (article 9.3 CEAL). La suficiència, entesa, doncs, com a autonomia en el vessant dels ingressos, serveix per a garantir que com a mínim una part d'aquests hauran de ser propis, en el sentit que l'ens local en pugui disposar i decidir-ne el destí, almenys sobre alguns dels seus elements i sempre en el marc de la llei.

Actualment és, com se sap, una llei estatal (TRLHL) la que determina quins són els tipus de recursos que poden obtenir els governs locals. Més enllà del fet que sigui el legislador estatal (i no l'autonòmic) qui faci aquesta determinació<sup>13</sup>, destaca la pluralitat i diversitat d'aquests recursos, que, tot i que varien segons el tipus d'entitat local, es poden resumir en el llistat contingut en l'article 2.1 de la TRLHL, quan afirma que la hisenda de les entitats locals estarà constituïda pels següents recursos:

<sup>(13)</sup>L'EAC va intentar atribuir la competència legislativa sobre els tributs locals a la Generalitat, en la seva voluntat d'introduir un model més aproximat al federalisme fiscal, però l'STC 31/2010 va declarar inconstitucional l'article 218.2 EAC, on es contenia aquesta possibilitat.

- «a) Els ingressos procedents del seu patrimoni i altres de dret privat.
- b) Els tributs propis classificats en taxes, contribucions especials i impostos i els recàrrecs exigibles sobre els impostos de les comunitats autònomes o altres entitats locals.
- c) Les participacions en els tributs de l'Estat i de les comunitats autònomes.
- d) Les subvencions.
- e) Els percebuts en concepte de preus públics.
- f) El producte de les operacions de crèdit.
- g) El producte de les multes i sancions en l'àmbit de les seves competències.
- h) Les altres prestacions de dret públic».

**3)** Per acabar, assenyalem que la suficiència financera garanteix també un vessant d'equilibri territorial, en la mesura en què ha d'incorporar necessaris mecanismes de compensació per a les entitats locals més desfavorides. Així ho estableix, per exemple, l'article 9.5 CEAL, quan disposa que:

«La protecció de les entitats locals financeres més febles reclama l'adopció de procediments de compensació financera o de les mesures equivalents destinades a corregir els efectes del desigual repartiment de les fonts potencials de finançament, així com de les càrregues que els incumbeixen».

## 4. Els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera

Els últims dels principis als quals ens referirem com a definidors de la posició juridicoinstitucional dels actuals governs locals són els d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Sens dubte l'impacte de la crisi economicofinancera de la darrera dècada i la prioritització de les mesures de reducció de la despesa i del dèficit públic per a fer-li front com pràcticament la solució unànime en el context europeu, han situat aquests principis en una posició jurídica central que obliga, d'una banda, a comprendre'n almenys el seu significat general i, de l'altra, a identificar-ne l'impacte sobre els altres principis constitucionals bàsics del sistema de govern local.

### 4.1. La constitucionalització dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera a l'article 135 CE

Com a resultat de la crisi economicofinancera iniciada el 2007 i les decisions adoptades per la Unió Europea per a fer-li front, els estats membres es van veure obligats a prendre una sèrie de mesures que giraven entorn de la prioritització de les regles tendents a l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera. De fet, aquestes regles ja figuraven entre els objectius europeus i havien estat incorporades en la legislació interna espanyola molt abans de la darrera crisi econòmica<sup>14</sup>. La novetat que suposa el nou context economicofinancer del 2007 és la seva prioritització absoluta, de manera que fins i tot es reformen els tractats internacionals i, internament, aquests principis assoleixen rang constitucional.

En efecte, en aquest context, tot i que avançant-se a les exigències europees, el 27 de setembre del 2011 es promulga la reforma constitucional de l'article 135 de la CE, que eleva al màxim nivell normatiu el principi d'estabilitat pressupostària. Aquesta reforma qualificada d'«exprés» per l'escassa durada del seu procediment de tramitació i criticada per la manca de debat suficient, va trobar la seva justificació fonamental en la urgència de garantir la solvència d'Espanya, davant l'explosió de la prima de risc l'agost de 2011 i alhora la necessitat d'introduir mesures estructurals en l'àmbit econòmic, i té el seu model de referència en la reforma constitucional alemanya del 2009. La redacció de l'article 135 CE dona mostra de la importància del seu contingut:

«1. Totes les administracions públiques adequaran les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària.

2. L'Estat i les comunitats autònomes no podran incórrer en un dèficit estructural que superi els marges establerts, si s'escau, per la Unió Europea per als seus estats membres.

<sup>(14)</sup> Tractat de la Unió Europea del 1992, Pacte d'estabilitat i creixement de 17 de juny del 1997. I a nivell intern, la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària (i la seva complementària Llei orgànica 5/2001).

#### Per a saber-ne més

Sobre la reforma constitucional de l'article 135 CE, entre d'altres:

A. Embid Irujo (2012). *La constitucionalització de la crisi econòmica*. Madrid: Iustel.

Una llei orgànica fixarà el dèficit estructural màxim permès a l'Estat i a les comunitats autònomes, en relació amb el seu producte interior brut. Les entitats locals hauran de presentar equilibri pressupostari.

3. L'Estat i les comunitats autònomes hauran d'estar autoritzats per llei per emetre deute públic o contraure crèdit.

Els crèdits per a satisfer els interessos i el capital del deute públic de les administracions s'entendran sempre inclosos en l'estat de despeses dels seus pressupostos i el seu pagament gaudirà de prioritat absoluta. Aquests crèdits no podran ser objecte d'esmena o modificació, mentre s'ajustin a les condicions de la llei d'emissió.

El volum de deute públic del conjunt de les administracions públiques en relació amb el producte interior brut de l'Estat no podrà superar el valor de referència establert en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

4. Els límits de dèficit estructural i de volum de deute públic només podran superar-se en cas de catàstrofes naturals, recessió econòmica o situacions d'emergència extraordinària que escapin al control de l'Estat i perjudiquin considerablement la situació financera o la sostenibilitat econòmica o social de l'Estat, apreciades per la majoria absoluta dels membres del Congrés dels Diputats.

5. Una llei orgànica desenvoluparà els principis a què es refereix aquest article, així com la participació, en els procediments respectius, dels òrgans de coordinació institucional entre les administracions públiques en matèria de política fiscal i financera. En tot cas, regularà:

a) La distribució dels límits de dèficit i el deute entre les diferents administracions públiques, els supòsits excepcionals de superació d'aquests i la manera i el termini de correcció de les desviacions que sobre l'un i l'altre puguin produir-se.

b) La metodologia i el procediment per al càlcul del dèficit estructural.

c) La responsabilitat de cada administració pública en cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària.

6. Les comunitats autònomes, d'acord amb els seus respectius estatuts i dins dels límits a què es refereix aquest article, adoptaran les disposicions que calguin per a l'aplicació efectiva del principi d'estabilitat en les seves normes i decisions pressupostàries».

D'aquesta regulació en destaquem, amb caràcter general, algunes idees centrals:

1) primer, totes les administracions estan obligades a complir amb l'estabilitat pressupostària;

2) en segon lloc, però, **els ens locals, a diferència de l'Estat i les comunitats autònomes, han de situar-se sempre en l'equilibri pressupostari**, sense poder incórrer en situacions de dèficit estructural, que són excepcions que els hi estan excloses als primers;

3) tot i que no es fa referència expressa a la sostenibilitat financera, sí que s'incorporen com a obligacions de totes les administracions públiques la prioritat absoluta del pagament del deute públic i el respecte als límits fixats per la Unió Europea en aquesta matèria.

4) finalment, es preveu una reserva de llei orgànica per a desenvolupar els principis i regles de l'article 135 CE, reserva que es va traduir en l'aprovació de la Llei 2/2012, de 27 d'abril, pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF).

## 4.2. Significat de l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera

La reforma constitucional del 2011 i la LOEPSF que la desenvolupa atorguen, com acabem de dir, una gran rellevància jurídica als conceptes d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i amb ells a d'altres termes afins que obliguen a precisar-ne el significat, especialment abans de determinar quin és el seu impacte sobre la posició jurídica dels governs locals.

Tant l'estabilitat pressupostària com la sostenibilitat financera són considerats dos principis rectors de la política fiscal que, en el marc de la convergència europea, es relacionen, el primer amb el compliment dels límits de dèficit públic i el segon amb el deute públic.

### 4.2.1. Estabilitat pressupostària

La CE no contempla una definició expressa de l'estabilitat pressupostària, sinó que aquesta cal buscar-la en la LOEPSF. L'estabilitat pressupostària implica que totes les administracions públiques han de presentar equilibri o superàvit estructural (net de mesures excepcionals o temporals). Dit d'una altra manera, comporta la prohibició d'incórrer en dèficit, de manera que les despeses no han de superar mai els ingressos, tret de les excepcions previstes, que permeten incórrer en dèficit estructural.

La situació de **dèficit estructural** es refereix a la registrada en el cicle econòmic i no en termes anuals. I, segons la LOEPSF, permet que les administracions poden situar-se en un dèficit del 0,4% del PIB expressat en termes nominals o en aquell establert en la normativa europea, si fos inferior (article 11.2 LOEPSF). Tanmateix, cal recordar que, com ja imposa la Constitució, aquesta possibilitat només està prevista per l'Estat i les comunitats autònomes, però no per a les entitats locals que estan obligades a mantenir l'equilibri pressupostari i, per tant, a tenir sempre ingressos iguals o superiors que despeses.

Malgrat que una primera lectura, induïda també per la pràctica dels poders públics durant aquesta crisi, pugui fer pensar una altra cosa, l'estabilitat pressupostària no s'ha d'identificar automàticament amb la reducció de la despesa, sinó que, com ha posat de manifest la doctrina<sup>15</sup>, l'estabilitat obliga a l'equilibri pressupostari (amb una sèrie d'excepcions), això és, a la igualtat entre ingressos i despeses, cosa que, en una situació de recessió econòmica, no només s'aconsegueix per mitjà d'una reducció de les despeses, sinó que també pot passar per un increment dels ingressos, per exemple, per mitjà de l'increment dels tipus impositius.

<sup>(15)</sup>Per exemple:

V. Ruiz Almedral (2008). *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España* (pàg. 153). Madrid: La Ley.

M. L. Esteve Pardo (2012). «El impacto del principio de estabilidad sobre los gobiernos locales». A: *Anuario del Gobierno Local 2012* (pàg. 160). Barcelona: IDP / FDGL.

#### 4.2.2. Sostenibilitat financera

Per la seva banda, la sostenibilitat financera es defineix com la capacitat per a finançar compromisos de despesa presents i futurs dins dels límits de deute i dèficit públics. Té el seu reflex en l'exigència d'un **volum de deute públic**, per al conjunt de les Administracions Públiques, no superior al 60% del producte interior brut en termes nominals.

Aquest percentatge global es reparteix entre l'Estat (44%), les comunitats autònomes (13% en conjunt i cadascuna d'elles) i les corporacions locals (3%).

El seguiment del compliment dels objectius (fixats per l'Estat cada any per a totes les administracions públiques) es realitza periòdicament mitjançant informes elaborats pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (MINHAP) i la remissió d'informació economicofinancera pels subjectes implicats.

#### 4.2.3. L'incompliment de les regles d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera

Amb caràcter general, les regles generals d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera s'exceptuen, tan sols per a l'Estat i les comunitats autònomes, en determinats supòsits (acompanyant sempre un pla de reequilibri), que hauran de ser apreciats per la majoria absoluta del Congrés dels Diputats: catàstrofes naturals, recessió econòmica greu o situacions d'emergència extraordinària.

Davant d'incompliments dels objectius de dèficit i deute públics, la LOEPSF preveu quatre tipus o fases successives de **mesures**:

1) Mesures preventives: són mesures de seguiment de l'execució pressupostària, la restricció de les operacions d'endeutament, l'aplicació automàtica del factor de sostenibilitat del sistema de pensions i l'advertència pública de risc d'incompliment per part de l'Estat, davant la qual l'administració advertida ha de posar en marxa actuacions que mitiguin aquest risc en el termini d'un mes.

2) Mesures automàtiques de correcció: si no es possessin en marxa les indicacions contingudes en l'advertència o si es produís un incompliment de les exigències de dèficit i deute públics, s'activa la necessitat d'autorització de l'Estat per a dur a terme qualsevol tipus d'operació d'endeutament, l'informe favorable del MINHAP per a subscriure convenis o rebre subvencions i la presentació d'un pla economicofinancer que permeti tornar als límits fixats en el termini d'un any.

3) Mesures coercitives: si no s'aprova o s'incompleix el pla economicofinancer, es posarien en marxa noves mesures que engloben l'aprovació d'una no disponibilitat de crèdits pressupostaris i la realització d'un dipòsit al Banc d'Espanya

com a garanties de compliment; la possibilitat d'enviament d'una comissió d'experts per a estudiar i proposar solucions, la no autorització de cap operació d'endeutament i la prohibició d'accés a mecanismes de finançament.

4) Mesures de compliment forçós: es pot obligar l'Administració Pública incomplidora a adoptar les mesures coercitives d'acord de no disponibilitat, realització de dipòsit o posada en marxa de mesures indicades per la comissió d'experts. L'última possibilitat és, davant la no atenció del requeriment, l'adopció pel Govern de la nació o un altre òrgan de tutela financera de mesures d'execució forçosa, tot i que això ha de comptar amb l'aprovació de la majoria absoluta del Senat, ja que la intervenció d'una comunitat autònoma o corporació local es contempla com un supòsit excepcional.

### 4.3. L'impacte dels principis econòmics sobre els governs locals: l'afectació als principis d'autonomia i democràcia locals

La prioritització dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, entesos en els termes que acabem d'assenyalar, i la voluntat de garantir-ne el compliment per part de totes de les administracions, s'ha traduït especialment en mesures legislatives de reforma del règim local i, particularment, en l'aprovació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL). Ja hem estudiat que aquesta llei modifica bona part de l'LBRL i alguns articles de la TRLHL, si bé no amb una vocació de reforma sistemàtica i estructural, sinó només amb la finalitat ja explicada de prioritzar el compliment dels principis d'eficiència econòmica, en el marc de les polítiques d'ajustament i reducció de la despesa pública. Això s'ha traduït tant en una clara afectació al desenvolupament legal dels principis d'autonomia local com també, en algun aspecte, del principi democràtic, però també ha tingut un impacte evident en la posició i articulació d'aquests principis en l'àmbit constitucional. Sense poder entrar en els detalls de la regulació legal, qüestió que es tractarà quan s'estudiïn els diferents aspectes del règim jurídic de les diferents entitats locals, a continuació destaquem la incidència en termes més generals d'articulació constitucional d'aquests principis.

#### 4.3.1. L'impacte sobre l'autonomia local

Com ha quedat dit, la novetat més immediata i destacada de la reforma constitucional i la regulació que la desenvolupa és l'elevació del principi d'estabilitat pressupostària al màxim rang normatiu, de manera que es col·loca al mateix nivell jeràrquic que altres principis constitucionals, com el d'autonomia local. D'això es deriva, com expressament ha declarat ja el Tribunal Constitucional, «un mandat constitucional que, com a tal, vincula tots els poders públics i que, per tant, en el seu sentit principal, queda fora de la disponibilitat –de la com-

#### El principi de suficiència financera

En parlar del principi de suficiència financera, hem destacat també l'afectació de la reforma introduïda per l'LRSAL en aquesta qüestió, precisament a partir de la modificació de l'article 27 i la introducció del 57 bis LBRL (aquest darrer declarat inconstitucional per l'STC 41/2016).

<sup>(16)</sup> Dictamen del Consell d'Estat núm. 164/2012, d'1 de març del 2012, citat pel Dictamen 338/2014, de 22 de maig (sobre la interposició del conflicte en defensa de l'autonomia local contra l'LRSAL).

petència– de l'Estat i de les comunitats autònomes», i que, a més, constitueix un «un nou cànon de constitucionalitat» (STC 157/2011, de 18 d'octubre, FJ. 3). En el mateix sentit, el Consell d'Estat ha entès que «l'estabilitat pressupostària es configura com un límit constitucional, la contravenció del qual podrà implicar inconstitucionalitat i nul·litat, i també com una orientació constitucionalment vinculant, que prescriu un programa constitucional obligatori per a l'activitat financera pública<sup>16</sup>».

Des d'un punt de vista més substantiu, aquest mandat constitucional es dirigeix, per tant, al conjunt d'administracions públiques (article 135.1 CE), incloses, doncs, les administracions locals. Ara bé, convé recordar, als nostres efectes, que la projecció sobre l'àmbit local de govern és molt més estricta que en la resta d'àmbits territorials. Així, mentre que per a l'Estat i les comunitats autònomes es permet l'existència de dèficit estructural dins dels límits europeus, a les entitats locals se'ls exigeix, sense excepció possible, l'equilibri pressupostari (article 135.3 CE). Aquesta distinció, pròpia i específica del dret constitucional espanyol i no imposada necessàriament pel dret de la Unió Europea, modula a la baixa de forma significativa la posició jurídica de les entitats locals i, en particular, s'acosta a la tradicional distinció –d'origen jurisprudencial– entre l'autonomia política de les comunitats autònomes i una altra més limitada i de caràcter administratiu, pròpia de les entitats locals (ja en l'STC 32/1981, FJ. 4, i reiterada fins i tot en la mateixa STC 111/2016, FJ. 9).

El que s'ha dit fins aquí permet concloure que l'estabilitat pressupostària s'erigeix en un clar condicionant de l'autonomia local, en la mesura en què les entitats locals han de complir amb les regles i mandats que aquell integra. Essent ara aquests mandats de rang constitucional, sembla clar que aquest condicionament s'ha intensificat. Sens perjudici d'això, no és menys cert que el principi de l'article 135 CE no és il·limitat, sinó que el seu desenvolupament ha de respectar també la resta de principis constitucionals, entre ells, particularment, l'autonomia local constitucionalment garantida. En altres paraules, l'autonomia local constitueix també un límit als principis de l'article 135 CE, de manera que el desenvolupament legislatiu de les regles de dèficit i deute o les mesures per al seu compliment no poden vulnerar el mínim d'autonomia local protegit per la Constitució.

Aquesta és precisament l'aproximació que cal fer a la relació entre autonomia local i estabilitat pressupostària en l'LRSAL i, particularment en les SSTC 41/2016 i 111/2016 que n'examinen la constitucionalitat. En efecte, en relació amb l'LRSAL, més que com a paràmetre de constitucionalitat de l'LRSAL, el principi d'estabilitat pressupostària opera com la finalitat constitucional que justifica una sèrie de mesures restrictives o reductores de l'autonomia local. Sense poder entrar aquí a analitzar en detall aquestes mesures ni el control de constitucionalitat fet pel Tribunal, fem simplement algunes consideracions generals a l'efecte d'exposar la relació entre autonomia local i estabilitat pressupostària.

#### Per a saber-ne més

Sobre aquest tema, a més dels treballs citats anteriorment:

**R. Gracia Retortillo** (2017). «La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: su afectación a la autonomía local». A: *Anuario del Gobierno Local 2015/2016* (pàg. 225-280). Barcelona: FDGL-IDP.

**A. Galán Galán** (coord.) (2017). *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

#### Per a saber-ne més

Sobre aquest tema, a més dels treballs citats anteriorment:

**R. Gracia Retortillo** (2016). «Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: una reforma frustrada. Las competencias provinciales como paradigma». *Instituciones del Federalismo* (núm. 4/2016).



D'entrada, convé posar de manifest que les sentències analitzades no ofereixen una reflexió general ni sobre l'abast del principi d'estabilitat ni sobre la seva relació amb l'autonomia local en termes constitucionals. Només l'STC 41/2016 apunta alguns elements en relació amb el seu impacte sobre la competència estatal bàsica de l'article 149.1.18 CE, que poden servir als nostres efectes. En termes generals, es reitera que l'article 135 CE conté un mandat constitucional dirigit a totes les administracions públiques, que obliga, a cadascuna en el marc de les seves respectives competències:

«a adoptar les mesures de racionalització d'estructures administratives i maneig dels seus recursos materials i personals que permetin realitzar els principis d'eficiència (article 31.2 CE) i eficàcia (article 103.1 CE) i aconseguir la situació pressupostària d'equilibri o superàvit que imposa la Constitució (article 135)» (STC 41/2016, FJ. 3.a).

En segon terme, es reconeix la competència de l'Estat, emparada en el citat article 149.1.18 CE, per a desenvolupar les exigències del principi d'estabilitat pressupostària i establir normes amb caràcter bàsic tendents a introduir criteris de racionalitat econòmica en el model local espanyol amb la finalitat de complir aquests mandats constitucionals. I, finalment, es precisa que l'exercici d'aquesta competència bàsica haurà de respectar, d'una banda, la reserva de llei orgànica constitucionalment establerta en l'article 135.5 CE i, a més, l'autonomia reconeguda a les comunitats autònomes i a les entitats locals. Es reitera aquí, per tant, la idea ja apuntada de l'autonomia local com a límit a l'estabilitat pressupostària, que el Tribunal Constitucional concreta en els següents termes:

«Tal autonomia ha de traduir-se en tot cas en espais perquè elles puguin establir instruments amb què donar compliment a les exigències d'eficàcia de l'actuació administrativa (article 103.1 CE), eficiència en l'ús dels recursos públics (article 31.2 CE) i estabilitat pressupostària (article 135 CE). Aquests mandats constitucionals es projecten directament també sobre les comunitats autònomes i els ens locals. L'Estat no és el seu únic destinatari ni una instància que pugui monopolitzar o establir totes les mesures de racionalització i eficiència en l'ús dels recursos públics» (STC 41/2016, FJ. 3.a *in fine*).

A partir d'aquestes consideracions generals, el Tribunal Constitucional procedeix al **contrast de les mesures de racionalització econòmica introduïdes per l'LRSAL amb la garantia constitucional de l'autonomia local**. En aquest judici de constitucionalitat, l'autonomia local cedeix, per regla general i gairebé sense excepció, enfront dels principis lligats a l'eficiència econòmica. En efecte, allí on s'ha hagut de pronunciar, el Tribunal reconeix que les mesures de l'LRSAL redueixen l'autonomia local, però conclou que en cap dels casos es vulnera la seva garantia constitucional. El més habitual és que s'afirmi, sense més, que la incidència sobre l'autonomia local «es justifica», «deriva directament» o «té el seu fonament» legítim en el marge del legislador per a introduir mesures de racionalització econòmica o, com a màxim, que tals principis de racionalitat econòmica constitueixen els «interessos supralocals» que permeten justificar la limitació de l'autonomia local constitucionalment garantida.

Aquesta invocació genèrica dels principis econòmics està present, per exemple, en relació amb els límits a la creació de nous municipis de l'article 13.2 LBRL (STC 41/2016, FJ. 6.b), en la nova regulació de les entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi de l'article

24 bis.3 LBRL (STC 4 1/2016, FJ. 7); en la justificació dels condicionants establerts sobre el règim de les competències pròpies en els articles 25.3, 4 i 5 LBRL o de les competències diferents de les pròpies i les delegades de l'article 7.4 (STC 41/2016, FFJJ. 11 i 12), en les mesures de limitació de les mancomunitats i consorcis (STC 41/2016, FJ. 8); o fins i tot en l'anàlisi de la constitucionalitat de les mesures de control economicofinançer dels articles 85.2 LBRL (STC 41/2016, FJ. 14) i 213 LHL (STC 111/2016, FJ. 5).

En aquest context, creiem que, més enllà que l'LRSAL hagi resultat especialment tocada per la inconstitucionalitat d'algunes de les seves mesures clau, no és erroni afirmar que, si ens atenem a la fonamentació de la seva decisió, el Tribunal Constitucional ha avalat bona part del nou model d'autonomia local que hi ha darrere de la LRSAL i que la supedita al compliment de l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera.

### 4.3.2. L'impacte sobre la democràcia local

Més enllà d'altres aspectes, d'abast més indirecte<sup>17</sup>, la principal incidència que es pot derivar de la regulació de l'LRSAL en relació amb el principi democràtic és la que subjau en la declaració d'inconstitucionalitat de la disposició addicional setzena de l'LBRL. En ella es preveia l'atribució, en situacions excepcionals, a la junta de govern municipal de la potestat per a l'aprovació dels pressupostos municipals. A més a més de la decisió, interessa especialment l'exhaustiva argumentació del FJ. 8 de l'STC 111/2016, de 9 de juny, que compta amb una sèrie de consideracions sobre la relació entre el principi d'autonomia local, democràtic i estabilitat pressupostària. En parlar del principi d'autonomia ja hem fet referència a la connexió entre autonomia i democràcia, apuntem ara simplement els aspectes que tenen a veure amb el binomi democràcia-estabilitat pressupostària.

La decisió d'inconstitucionalitat del Tribunal es basa, en termes generals, en la següent argumentació. A la citada disposició addicional setzena, objecte del recurs, es produeix un conflicte entre el principi democràtic i el d'estabilitat pressupostària. La disposició addicional, pel fet de sostreure la competència al ple en favor de la junta de govern local, imposa un sacrifici «inequívoc» i «enorme», en termes del Tribunal, al principi democràtic. No obstant això, l'existència d'aquest sacrifici no ha d'identificar-se necessàriament amb la inconstitucionalitat, sinó que simplement imposa un judici de ponderació entre els principis implicats. Aquest judici ha de valorar si realment hi ha «molt bones raons» per a justificar el sacrifici del principi democràtic. Per al Tribunal Constitucional, la garantia del principi constitucional d'estabilitat pressupostària davant el risc de situacions hipotètiques de bloqueig institucional en els governs locals no és una raó d'aquest tipus. A més, el principi democràtic està en una posició de superioritat a la del principi de l'article 135 CE, en atenció a la seva condició de valor superior de l'ordenament constitucional. Atesa la manca d'equivalència constitucional d'aquests dos principis, el judici de ponderació es resol en atenció a la regla següent: la disposició analitzada només serà constitucional si ha de causar molts més beneficis sobre el principi d'estabilitat pressupostària que perjudicis sobre el principi democràtic. Mentre que els beneficis sobre el principi d'estabilitat pressupostària no superin àm-

<sup>(17)</sup>Com ara, per exemple, l'impacte que pugui tenir en el principi democràtic la potenciació de les competències d'una entitat com la província, d'elecció indirecta, enfront de la reducció de les competències dels municipis, ens bàsic en el sistema de participació i democràcia locals.

#### Per a saber-ne més

A. Galán Galán (2017). «Principi democràtic i pressupostos municipals. L'aprovació dels pressupostos per part de la Junta de Govern Municipal». A: A. Galán Galán (coord.). *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

pliament ni compensin mínimament els rellevants perjudicis originats sobre el principi democràtic, la conseqüència no pot ser una altra que la declaració d'inconstitucionalitat i la nul·litat d'aquesta disposició.

## 5. Tipologia d'entitats locals

Per a completar l'estudi sobre la posició juridicoinstitucional dels governs locals, cal fer referència a la seva diversitat. El punt de partida d'aquest estudi és, doncs, l'existència d'una gran pluralitat de tipus diferents d'entitats locals que suposa que sigui necessària una panoràmica general sobre aquesta tipologia diversa. La classificació per mitjà de diferents criteris permet donar compte d'aquesta diversitat i pluralitat d'una forma ordenada i alhora contribuint a la seva definició i distinció.

### 5.1. Pluralitat i diversitat de governs locals a l'Estat autonòmic

Sabem ja que, d'acord amb la Constitució (article 137 CE), l'Estat s'organitza territorialment en tres àmbits de govern i administració:

- 1) Estat (nivell central),
- 2) comunitats autònomes (nivell autonòmic o regional) i
- 3) el nivell local (municipis i províncies, entre d'altres).

En aquest model d'organització, el nivell local de govern es caracteritza, precisament, per estar format per una pluralitat d'ens locals, que si bé tenen la característica d'actuar en un àmbit territorial molt més proper al ciutadà que la resta, tenen entre ells moltes diferències no només quant a l'àmbit territorial en què actuen, sinó també quant a les seves funcions i característiques organitzatives.

D'entre tots els tipus de governs o entitats locals, certament el municipi és el que ocupa una posició més destacada, tant des del punt de vista jurídic com també institucional i de rellevància quantitativa. Ara bé, aquest no és l'únic tipus d'entitat local existent. En l'Estat autonòmic, el mapa d'entitats locals o el que ha vingut a anomenar-se la «planta local», està configurat també per províncies, comarques, àrees metropolitanes, mancomunitats de municipis, consorcis locals, entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi, a més d'altres tipus peculiars o singulars propis d'alguns territoris (per exemple, les «cuadrillas» del País Basc). Una aproximació a la base de dades del Ministeri d'Hisenda ens confirma aquesta pluralitat i diversitat de la planta local espanyola.

## Comptador d'entitats locals. Àmbit nacional

Tipus d'entitats	Nombre d'entitats
Municipis (ajuntaments)	8.124
Províncies i illes (diputacions, consells i capítols insulars)	52
Mancomunitats	951
Comarques	82
Àrees metropolitanes	3
Agrupacions de municipis	76
Entitats locals menors	3.698
ConSORCIS	789
Institucions sense ànim de lucre	682
Fundacions	686
Societats mercantils < 50% de participació pública	339
TOTAL	15.482

Font: base de dades d'entitats locals del Ministeri d'Hisenda (consulta 1 de maig de 2018). <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/bdgel/asp/utilidades/conta.aspx>

A la vegada, cal dir que la diversitat es dona també en l'interior de cadascun d'aquests diferents tipus d'entitats locals. Novament, la referència al municipi és prou expressiva del que diem. D'entre els més de 8.000 municipis, trobarem grans diferències quant a les seves característiques geogràfiques o de superfície, demogràfiques o poblacionals, econòmiques i de tot tipus. Com també succeeix en la resta d'entitats. Aquesta diversitat, però, no sempre té un reflex en el tractament jurídic diferenciat dintre de cada tipus d'entitat local, de manera que, si bé és cert que cada cop és més sensible a la diversitat, la legislació espanyola de règim local s'ha caracteritzat tradicionalment per un fort uniformisme.

Per tal de conèixer millor les característiques i sobretot la posició jurídica de cadascuna d'aquestes entitats, és d'interès atendre diferents criteris classificatoris de totes aquestes entitats. Entre els possibles elements de classificació, en destaquem tres que, tot i el seu caràcter principalment doctrinal, permeten complir amb l'objectiu de sistematitzar i presentar l'àmplia diversitat de tipus de governs locals que configuren la planta local espanyola.

## **5.2. Classificació segons la seva existència obligatòria o potestativa**

Un primer criteri de classificació és aquell que atén a si els tipus d'entitats locals són d'existència obligatòria o no en el marc del model d'organització territorial definit per la Constitució, o bé per l'Estatut d'autonomia de la comunitat autònoma respectiva.

### **5.2.1. D'acord amb la Constitució**

#### **1) Entitats d'existència constitucionalment obligatòria**

Aquest tipus d'entitats han d'existir, doncs, en tot el territori de l'Estat. Tot el territori s'organitza entorn seu. La CE en garanteix l'existència. Hi ha una garantia constitucional de l'existència d'aquestes entitats que li ve imposada a la resta de normes infraconstitucionals. Són d'existència obligatòria segons la Constitució: el municipi, la província i l'illa als arxipèlags.

L'existència constitucionalment obligatòria del municipi deriva dels articles 137 i 140 CE. Per la seva banda, l'existència obligatòria de la província resulta del mateix article 137 i també de l'article 141 CE, si bé és cert que, a la pràctica, hi ha alguns matisos importants, ja que la seva diversa configuració en les diferents comunitats autònomes fa que, en alguns casos, la seva existència sigui més formal que real (com ara, en les comunitats autònomes uniprovincials on *de facto* no hi ha administració local provincial). Finalment, l'existència obligatòria de les illes es limita, evidentment, al territori de les comunitats autònomes formades per arxipèlags, i resulta, de forma menys contundent que les anteriors, de l'article 141.4 CE.

#### **2) Entitats locals d'existència constitucionalment potestativa o facultativa**

La CE no fa referència expressa a cap altra entitat local. No menciona expressament ni comarques, ni àrees metropolitanes, ni entitats locals inframunicipals, etc. No obstant això, tampoc no fa cap prohibició expressa de la seva creació. Més aviat al contrari, preveu que es puguin crear «altres agrupacions de municipis diferents a la província» (article 141.3 CE), o bé «altres agrupacions de municipis limítrofs amb personalitat jurídica pròpia» (article 152.3 CE). Per tant, la decisió de si hi ha o no altres tipus d'entitats locals es deixa en mans del legislador infraconstitucional (estatuts d'autonomia i legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes).

### 5.2.2. D'acord amb els estatuts d'autonomia

Respectant el marc constitucional assenyalat, els diferents estatuts d'autonomia i les diferents legislacions autonòmiques han previst el seu propi model d'organització territorial, dissenyant la seva pròpia planta, a partir de la creació de nous tipus d'entitats locals (molts dels quals ja estan també genèricament previstos a l'LBRL) i identificant també quins d'ells tindran caràcter obligatori i, per tant, s'afegeixen necessàriament com un nou tipus de govern local, als municipis, les províncies i, en el seu cas, les illes, ja imposats constitucionalment. En general, cal dir que no hi ha gaire diversitat quant al tipus d'entitats locals existents i que el que acostumen a fer els estatuts és mencionar altres tipus possibles d'entitats locals, la creació de les quals es deixa com una possibilitat als legisladors (comarques, àrees metropolitanes), o bé en mans de la decisió de col·laboració i associació dels mateixos ens locals (mancomunitats de municipis i consorcis locals). Només, molt excepcionalment, es preveu també el caràcter obligatori d'alguns d'ells, com ara les comarques (a Aragó i Catalunya o la comarca d'El Bierzo a Castella i Lleó).

En particular, l'Estatut d'autonomia de Catalunya preveu que són ens d'existència obligatòria els municipis i les vegueries que formen l'organització territorial bàsica de Catalunya (article 83.1 EAC) i també les comarques, que en són part del nivell supramunicipal (article 83.2 EAC). Addicionalment, es preveu que podran existir (per tant, potestativament): mancomunitats de municipis i consorcis locals, àrees metropolitanes (articles 83.3 i 93 EAC) i entitats municipals descentralitzades (86.7 EAC).

No es menciona a l'EAC la província, i, en canvi, apareix, novedosament, la referència a la vegueria, com un nou tipus d'entitat local que, com hem dit, es configura com un tipus d'entitat local bàsica en l'organització territorial de Catalunya. En l'article 91.3 es diu a més a més que els consells de vegueria, òrgan de govern de les vegueries, substitueixen les diputacions provincials. Referència que, contrastada amb el citat silenci sobre la província, va plantejar el respecte a la garantia constitucional de la seva existència. L'STC 31/2010 va resoldre la constitucionalitat de la regulació estatutària de la vegueria, condicionada a la no desaparició de la província com a entitat local i alhora a la impossibilitat que el legislador català pugui modificar unilateralment el mapa provincial (FJ. 39-41).

### 5.3. Classificació segons el seu àmbit territorial

Partint de l'àmbit municipal com a nivell central de govern, poden distingir-se entitats que actuen en un territori més ampli que el municipal, que són per tant l'agrupació de diferents municipis, o bé les entitats que actuen en un àmbit territorial inferior, dintre, per tant, del territori d'un municipi. Abans d'identificar quin tipus d'entitats ubiquem en cadascun d'aquests grups, cal una justificació sobre el fet de prendre com a referència central el municipi.

#### 5.3.1. El municipi com a nivell central del govern local

El municipi es defineix, com ja ha quedat dit, com l'ens local bàsic de l'organització territorial de l'Estat i de la comunitat autònoma i també com el mitjà essencial i immediat de participació de la comunitat local en els assumptes públics (article 1 i 11 LBRL i, entre d'altres, l'article 86.1 EAC).

#### Per a saber-ne més

Sobre la relació entre la vegueria i la província a Catalunya, podeu veure:

**R. Gracia Retortillo** (2008). *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

I, amb posterioritat, a l'STC 31/2010:

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

Més enllà d'aquesta definició, ja prou aclaridora i compartida per la gran majoria d'estats del nostre entorn, la centralitat de la posició jurídica del municipi dintre del sistema de govern local ve confirmada per diversos arguments. En termes generals, podem dir que el municipi és, comparativament amb la resta d'entitats locals, la que compta amb una major garantia constitucional i legal en termes d'autonomia i legitimitat democràtica. En efecte, l'autonomia local reconeguda i garantida a la Constitució es concreta de manera molt més intensa en relació amb el municipi que a la resta d'entitats locals i es tradueix en l'atribució d'un nucli de competències i funcions molt més ampli que la resta d'entitats locals. A més, des del punt de vista democràtic, ja ha quedat també argumentat com la Constitució garanteix la necessària legitimitat democràtica dels municipis i dels membres dels seus òrgans de govern (ajuntaments), a l'hora que imposa que necessàriament aquesta legitimitat sigui directa en el cas dels regidors, garantia i exigència que només succeeix en relació amb els municipis i que, per tant, els dota d'un evident «plus» de legitimitat des del punt de vista democràticorepresentatiu.

Aquesta centralitat del municipi en l'organització de l'àmbit local de govern contrasta, però, amb un dels problemes més greus del nostre sistema de govern local, l'excessiva fragmentació de la planta municipal i l'anomenat «inframunicipalisme».

Com hem vist, a l'Estat autonòmic hi ha molts municipis (tot i que, comparativament, amb la resta d'estats del nostre entorn, encara hi ha estats com França que compten amb un nombre molt més elevat en termes absoluts i relatius<sup>18</sup>). La tendència, a més, no és a la reducció, sinó que, tot i que en la darrera dècada es pot parlar d'una certa estabilització en el nombre de municipis, el total no ha parat de créixer, si bé molt moderadament.

Però el més problemàtic no és la quantia total o relativa de municipis, sinó més aviat la seva mida. La gran majoria d'aquests municipis són molt petits en termes poblacionals i això afecta la seva capacitat de gestió i de fer front a les obligacions i competències atribuïdes per la llei<sup>19</sup>. Per a solucionar aquests problemes, l'ordenament jurídic ha previst diferents solucions:

- 1) la més extrema, la de les fusions municipals (que, atès el seu caràcter voluntari, no ha tingut èxit en el nostre ordenament);
- 2) el recurs a les entitats locals supramunicipals, que tenen per funció la cooperació i assistència tècnica, econòmica i jurídica als municipis com ara les províncies o les comarques; o bé
- 3) l'associació i cooperació entre els municipis (mancomunitats de municipis) o amb altres ens locals o administracions (consorcis).

#### Vegeu també

Sobre la garantia constitucional de l'autonomia i de la legitimitat democràtica dels municipis, els apartats 1.1. i 2.3. d'aquest mòdul, respectivament.

<sup>(18)</sup>A Espanya, hem vist que hi ha entorn als 8.100 municipis, una xifra similar, per exemple, a Itàlia, que compta en canvi amb una població més gran i una menor extensió. Tanmateix, a França hi ha més de 36.000 municipis.

<sup>(19)</sup>A Espanya, el 84% dels municipis tenen menys de 5.000 habitants i entorn al 60% no arriben als 1.000 habitants.



### 5.3.2. Entitats locals d'àmbit supramunicipal

Territorialment per sobre del municipi, hi actuen un conjunt d'entitats locals diferents. Tradicionalment s'agrupen sota el nom «segon nivell de govern local», «nivell intermunicipal» o «supramunicipal». En el nivell supramunicipal hi intervenen o hi poden intervenir una pluralitat ben diversa de tipus d'entitats locals. En tot cas, totes elles tenen la característica de ser el resultat de l'agrupació de diferents municipis, de manera que el seu àmbit territorial és el de més d'un municipi.

Ateses les escasses capacitats i recursos de bona part de la planta municipal, com hem dit, és necessari que hi hagi agrupacions de municipis que assegurin la prestació dels serveis mínims i de les competències que els veïns han de rebre. De totes maneres, aquestes entitats locals supramunicipals<sup>20</sup> també poden respondre a finalitats que no estan directament lligades a l'inframunicipalisme, sinó que pretenen, en general, donar resposta a altres necessitats de planificació estratègica, d'economies d'escala o fins i tot a les necessitats pròpies d'aglomeracions urbanes o d'àmbit metropolità. Segons la seva forma de creació, aquestes entitats locals supramunicipals poden classificar-se en agrupacions legals o forçoses de municipis (si la seva creació és resultat de la decisió del legislador), o bé agrupacions voluntàries de municipis o fórmules associatives (si la seva creació deriva de la voluntat lliure dels municipis d'associar-se entre si o amb altres ens locals).

<sup>(20)</sup>Sobre el nivell local supramunicipal, es pot veure una panoràmica general, si bé abans de l'LRSA, al *Libro Verde de los Gobiernos locales intermedios* (2011). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

#### 1) Agrupacions forçoses o legals de municipis

Són entitats locals que tenen el seu origen en la voluntat del legislador (ja sigui constituent, estatutari o legislador ordinari). És a dir, la seva existència no és creada per decisió del municipi, sinó imposada per l'ordenament jurídic. Aquí hi podem incloure:

**a) Les províncies:** són agrupacions de municipis, governades amb caràcter general per les diputacions provincials (o altres corporacions de caràcter representatiu, en els règims provincials especials) i que tenen com a principal funció la de cooperació i assistència als municipis del seu territori perquè aquests puguin complir amb l'exercici de les seves competències (article 36 LBRL).

**b) Les comarques:** creades efectivament només a tres comunitats autònomes (de manera generalitzada, a Catalunya i Aragó, i una a Castella i Lleó). Són agrupacions de municipis limítrofs, governades per òrgans habitualment d'elecció indirecta per mitjà dels electes municipals, i que assumeixen funcions de diferent tipus: d'assistència i suplència municipal, però també de prestació d'alguns serveis del seu àmbit. Són creades per llei autonòmica amb la participació dels municipis.

c) Les **àrees metropolitanas**: són entitats locals formades per municipis, que integren una gran aglomeració urbana i que comparteixen entre elles vinculacions econòmiques, socials i urbanístiques que fan necessària la planificació conjunta i coordinada de determinades obres i serveis. Es creen per llei autonòmica i singular, amb participació municipal. És una figura que ha tingut molt poc èxit a Espanya, ja que s'ha vist com un contrapoder per part de les comunitats autònomes, que són les encarregades de crear-les<sup>21</sup>.

(21) Avui, s'han creat només l'àrea metropolitana de Barcelona i dues entitats metropolitanas de caràcter sectorial a València. L'àrea metropolitana de Vigo, regulada per llei, no ha arribat a constituir-se efectivament.

## 2) Agrupacions voluntàries o associatives de municipis

Es tracta d'agrupacions o associacions de municipis que són el resultat de l'exercici del dret d'associació dels municipis. Es creen per voluntat dels municipis per associar-se i col·laborar entre ells per a prestar determinats serveis o exercir competències en comú. En podem destacar els següents tipus:

a) Les **mancomunitats de municipis** (article 44 LBRL): són ens locals creats per l'associació voluntària de diferents municipis amb la finalitat de dur a terme l'execució en comú d'obres i serveis determinats de la seva competència. Han estat una fórmula molt habitual de cooperació intermunicipal en matèries com urbanisme, aigües, sanejament, transport, gestió de residus... El seu règim jurídic ve determinat en uns estatuts, aprovats per tots els municipis, en el marc de la llei.

b) Els **consorcis locals**: són entitats públiques de caràcter associatiu i voluntari formades per diferents administracions públiques (i fins i tot, entitats privades) per a satisfer tasques d'interès públic en comú. A diferència de les mancomunitats, on només hi poden formar part els municipis, els consorcis són entitats on hi intervenen diferents tipus d'administracions. Juntament amb els municipis o altres entitats locals, hi poden intervenir altres administracions públiques (estatals o autonòmiques) i també entitats privades (després de la reforma introduïda per la Llei 40/2015, fins i tot també amb ànim de lucre). Es regeixen també pels seus propis estatuts.

### 5.3.3. Entitats locals d'àmbit inframunicipal

En el territori inferior al d'un municipi, o si es vol, en l'interior del territori d'un municipi també hi poden haver altres tipus d'entitats locals. Són les que, d'acord amb la legislació bàsica, es coneixen genèricament com a entitats d'àmbit territorial inferior al municipi.

Tradicionalment, aquestes entitats s'han creat per a donar resposta a les necessitats de nuclis de població separats o dispersos, allunyats d'aquells en els quals té la seu l'ajuntament del municipi, i que requereixen per tant d'una certa autonomia de gestió a partir de la seva pròpia organització, sotmesa a una certa tutela municipal. Fins a l'aprovació de l'LRSA, aquestes entitats tenien personalitat jurídica pròpia i estaven dotades del seu propi govern, al capdavant del qual hi havia un president escollit directament pels veïns. Amb

#### Per a saber-ne més

Tot i que centrat en el cas de Catalunya, amb referències a la normativa general, podeu veure:

**M. Vilalta Reixach; R. Gracia Retortillo** (dir.) (2016). *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*. Barcelona: EAPC.

L'aprovació de la reforma local, totes les entitats inframunicipals que es constitueixin de nou o aquelles que no compleixin amb les regles de l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera no tindran ja personalitat jurídica pròpia, sinó que quedaran integrades en l'organització del municipi com a òrgans de gestió desconcentrada.

El règim jurídic d'aquestes entitats ve determinat principalment per les comunitats autònomes i és, per tant, força divers entre elles, fins i tot en les denominacions que adopten aquestes entitats (entitats locals menors, parròquies, *concejos*...). En el cas de Catalunya, s'anomenen entitats municipals descentralitzades i venen regulades al títol v del TRLMRLC.

D'acord amb les dades del Registre d'Entitats Locals del Ministeri d'Administracions Públiques, a Espanya hi ha entorn de 3.700 entitats d'àmbit territorial inferior al municipi (EATIM), el que representa aproximadament el 45% sobre el total de municipis existents i gairebé el 30% del total d'entitats locals inscrites en aquest registre. Les tradicionalment anomenades «entitats locals menors» són una realitat molt present en el món local.

De la distribució per comunitats autònomes, destaca per sobre de qualsevol altra la comunitat autònoma de Castella i Lleó (2.215), on es concentren dues terceres parts del total d'EATIM de l'Estat. Per contra, ni Canàries ni la regió de Múrcia tenen inscrita cap entitat d'aquest tipus. A Catalunya hi ha 65 entitats municipals descentralitzades (nom que reben les entitats inframunicipals en la legislació catalana). Xifra allunyada, en termes absoluts, de les de Cantàbria (519), Navarra (347) o el País Basc (341), que segueixen a Castella i Lleó en nombre d'entitats en el seu territori.

#### **5.4. Classificació segons el seu caràcter territorial o no territorial**

La classificació entre administracions territorials i no territorials (o institucionals) és, com se sap, una classificació complexa i de difícil delimitació per part de la doctrina, però, en qualsevol cas, aplicable a les administracions o entitats locals i que, fins i tot, recull la legislació local i, en particular, l'article 3 de l'LBRL.

Tradicionalment aquesta classificació prenia com a criteri distintiu l'element del territori i, en concret, el pes que aquest tenia respecte la resta d'elements de l'ens públic. Així, es deia que els ens territorials eren aquells en els quals el territori és un element essencial de la seva constitució o definició. En canvi, els ens institucionals eren aquells en els quals el territori no tenia un paper fonamental o definitiu, sinó més aviat secundari o accessori. Així, per exemple, es deia que el municipi i la província són ens territorials, perquè la seva població i les competències dels seus òrgans venen determinades pel territori al qual s'estén el municipi i la província. A la vegada, les entitats territorials es caracteritzaven per la generalitat o universalitat de les seves finalitats i, en

#### **Per a saber-ne més**

R. Galindo Caldés (2014). *L'organització territorial d'àmbit inferior al municipi a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

conseqüència, gaudien de totes les potestats públiques superiors per a complir amb aquestes finalitats. En canvi, les entitats no territorials es caracteritzaven només per estar creades per a finalitats específiques. Així, per exemple, succeïx amb les mancomunitats de municipis, que són associacions voluntàries de municipis, que es creen per a unes finalitats concretes.

Malgrat que, teòricament, aquesta pot semblar una distinció clara, la seva aplicació ha estat difícil i no hi ha unanimitat respecte a quin ha de ser el criteri distintiu per aquesta classificació entre ens territorials i no territorials. En qualsevol cas, és clar que el criteri del territori ha perdut força entre la doctrina i està cada cop més en desús, com a criteri distintiu, ja que es pot dir que totes les entitats públiques tenen un territori, entès com l'àmbit espacial en què exerceixen les seves competències. En el seu lloc el criteri de les finalitats (generals o especialitzades) o del paper de la comunitat política (ens polítics primaris o secundaris) han adquirit una major operativitat.

Més enllà de la discussió teòrica, aquesta distinció està expressament prevista en l'LBRL i per tant cal tenir-la present en la definició de les entitats locals.

**1) Ens locals territorials:** segons l'LBRL, són ens locals territorials el municipi, la província i l'illa (articles 3.1 i 4.1 LBRL). Es defineixen, doncs, com a territorials els ens locals constitucionalment garantits.

**2) Ens locals no territorials:** per la seva banda, són entitats locals de caràcter no territorial les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi, les comarques o altres agrupacions de municipis creades per les comunitats autònomes, les àrees metropolitanes i les mancomunitats de municipis (aquestes, en els termes establerts pels seus estatuts).

L'LBRL sembla atribuir el caràcter territorial a les entitats locals constitucionalment garantides i que són per tant d'existència obligatòria, mentre que les d'existència constitucional no necessària s'identifiquen amb les no territorials. Tanmateix, cal tenir en compte que les no territorials poden acabar tenint naturalesa territorial si així ho decideix el legislador autonòmic.

La principal conseqüència pràctica que l'LBRL deriva d'aquesta distinció és que les entitats territorials gaudeixen de les potestats públiques superiors en l'àmbit de les seves competències de manera automàtica, pel simple fet de ser territorials (article 4.1 LBRL). En canvi, la resta d'entitats no territorials no gaudeixen de manera automàtica d'aquestes potestats, sinó que és la legislació autonòmica qui determinarà les seves potestats i dirà quines potestats li corresponen a cada tipus d'entitat local. Opció que permet, doncs, com diem, que el legislador autonòmic pugui determinar la naturalesa territorial o no territorial d'aquestes entitats de disponibilitat autonòmica.

## 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.

**EAIB** *m* Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer.

**EAExt** *m* Estatut d'Autonomia d'Extremadura, aprovat per la Llei orgànica 1/2011, de 28 de gener.

**EATIM** *f* Entitat d'àmbit territorial inferior al municipi.

**FJ.** *m* Fonament Jurídic.

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

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

**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 que s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

## Bibliografia

- Embid Irujo, A.** (2012). *La constitucionalización de la crisis económica*. Madrid: Iustel.
- Esteve Pardo, M. L.** (2013). «El impacto del principio de estabilidad presupuestaria en los gobiernos locales». A: *Anuario del Gobierno Local 2012*. Barcelona: FDGL / IDP.
- Font Llovet, T.; Vilalta Reixach, M.** (2011). «Los órganos de participación local en las Comunidades Autónomas». A: S. Muñoz Machado. *Tratado de Derecho Local* (vol. 2). Madrid: Iustel.
- Galán Galán, A.** (coord.) (2017). *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Galán Galán, A.; Gracia Retortillo, R.** (2011). «Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos Locales y Tribunal Constitucional». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (núm. 12, pàg. 237-301).
- Galindo Caldés, R.** (2014). *L'organització territorial d'àmbit inferior al municipi a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- García Morillo, J.** (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons
- Giménez i Corrons, E.** (2001). *Los controles administrativos sobre los entes locales*. Madrid: Marcial Pons.
- Gracia Retortillo, R.** (2008). *La vejería com a govern local intermedi a Catalunya. Encaix constitucional de la seva regulació estatutària*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Gracia Retortillo, R.** (2016). «Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: una reforma frustrada. Las competencias provinciales como paradigma». *Istituzioni del Federalismo* (núm. 4/2016).
- Gracia Retortillo, R.** (2017). «La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: su afectación a la autonomía local». A: *Anuario del Gobierno Local 2015/2016* (pàg. 225-280). Barcelona: FDGL / IDP.
- Parejo Alfonso, L.** (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Pomed Sánchez, L.** (2018). «El conflicto en defensa de la autonomía local: mayoría de edad en soledad. Balance escéptico de dieciocho años de existencia del conflicto en defensa de la autonomía local». A: *Anuario del Gobierno Local 2017* (pàg. 291-318). Madrid / Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local / Observatori de Dret Públic, IDP
- Ruiz Almendral, V.** (2008). *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*. Madrid: La Ley.
- Velasco Caballero, F.** (2009). *Derecho Local. Sistema de fuentes* (pàg. 159). Madrid: Marcial Pons.
- Vilalta Reixach, M.** (2007). *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Iustel.
- Vilalta Reixach, M.; Gracia Retortillo, R.** (dir.) (2016). *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*. Barcelona: EAPC.