
El municipi (II)

PID_00259010

Ricard Gracia Retortillo
Marc Vilalta Reixach

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores





Ricard Gracia Retortillo

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



Marc Vilalta Reixach

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

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Les competències municipals	7
1.1. La dimensió competencial de l'autonomia local	7
2. Les competències municipals a l'LBRL	8
2.1. Competències pròpies	9
2.2. Competències obligatòries	12
2.3. Competències delegades	14
2.4. Competències impròpies	16
2.5. Les competències municipals als nous estatuts d'autonomia	18
3. Les potestats municipals	20
3.1. Potestat reglamentària	21
3.1.1. Relació entre les normes reglamentàries locals i les lleis	21
3.1.2. Titularitat i procediment d'elaboració	22
3.2. La potestat d'autoorganització	24
3.3. La potestat sancionadora	25
3.4. La potestat tributària	26
3.5. La potestat d'expropiació forçosa	28
3.6. La inembargabilitat dels seus béns i drets	28
3.7. La iniciativa pública municipal en l'economia i la prestació de serveis públics	29
3.7.1. La iniciativa pública municipal en l'economia	29
3.7.2. La prestació de serveis públics	30
Glossari	33
Bibliografia	34

Introducció

En aquest mòdul seguirem centrant la nostra atenció en l'estudi de la figura del municipi. Així, una vegada ja coneixem els elements constitutius d'aquest tipus d'entitats locals, hem de passar a analitzar quines són les seves competències i les potestats administratives de què disposen per a portar-les a terme.

Així doncs, en aquest mòdul farem referència, en primer lloc, a la tipologia de competències municipals i al seu règim jurídic. De nou haurem de remetre'ns principalment a allò que preveu la Llei de bases de règim local, però en aquest punt haurem de tenir molt en compte les importants modificacions que la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local ha introduït en aquesta matèria.

En segon lloc, ens centrarem en les potestats administratives que el nostre ordenament reconeix als municipis. Com veurem, en la mesura que aquests són administracions públiques de caràcter territorial, gaudeixen de tot un seguit de prerrogatives específiques per a poder exercir les seves competències.

Objectius

1. Conèixer el concepte jurídic de municipi i els seus elements constitutius.
2. Comprendre el paper i la rellevància del territori, la població i l'organització com a elements constitutius del municipi.
3. Conèixer i distingir els diferents procediments d'alteració del terme municipal.
4. Conèixer l'estatus jurídic general de la població municipal.
5. Conèixer els trets principals de l'organització d'un ajuntament i també dels règims municipals especials.

1. Les competències municipals

1.1. La dimensió competencial de l'autonomia local

A l'hora d'estudiar el règim jurídic de les competències municipals, hem de partir d'una premissa bàsica: a diferència del que succeeix amb l'Estat i les comunitats autònomes (articles 148 i 149 CE), la Constitució espanyola del 1978 no estableix un llistat específic de quines són les competències dels municipis. En efecte, al llarg del text constitucional no hi ha cap precepte que ens indiqui, ni tan sols a títol merament enunciatiu, quines són les funcions concretes que poden realitzar els municipis.

Ara bé, com ja sabem, la Constitució sí que ha reconegut l'existència d'una garantia constitucional de l'autonomia local (article 137 CE) i, singularment, de l'autonomia municipal (article 140.1 CE). I aquest reconeixement ha tingut un impacte determinant en el seu sistema competencial, ja que, com ha declarat reiteradament el Tribunal Constitucional, aquesta autonomia implica 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 afectin. Per tant, l'autonomia local suposa, necessàriament, l'atribució a aquestes entitats d'un conjunt de competències pròpies, així com de les potestats indispensables per a portar-les a terme¹.

⁽¹⁾En aquest sentit, podem citar, entre moltes altres, la sentència núm. 32/1981, de 28 de juliol (FJ. 4) o la sentència núm. 170/1989, de 19 d'octubre (FJ. 9).

En altres paraules, en la mesura que la Constitució reconeix l'existència d'un seguit d'entitats locals –essencialment municipis i províncies– com a part integrant de l'organització territorial de l'Estat, es considera també que la Constitució els ha de garantir un contingut competencial mínim, en aquells assumptes que es considerin d'interès local.

Ara bé, com que és cert que la Constitució no concreta expressament quines són aquestes matèries que es consideren d'interès local, s'entén que **haurà de ser el legislador ordinari qui s'haurà d'ocupar d'identificar-les i establir les competències** que siguin necessàries per tal de permetre als municipis participar activament en la seva gestió.

Per tant, com pot observar-se, la Constitució actuarà només com un estàndard mínim, ja que l'àmbit competencial dels municipis podrà ser major o menor en funció de quins altres béns o principis constitucionals siguin oposables al principi d'autonomia local. De manera que el legislador podrà incrementar o reduir les competències existents però no pot eliminar-les per complet, ja que sempre haurà de garantir als municipis un mínim àmbit de participació en aquells assumptes que afectin els seus interessos.

2. Les competències municipals a l'LBRL

Feta aquesta primera introducció i tenint molt present el lligam existent entre l'autonomia local i les competències, podem passar ja a analitzar quina ha estat la regulació que el nostre ordenament ha realitzat de les competències dels municipis.

En aquest sentit, el primer que hem de mencionar és que la determinació del règim jurídic de les competències municipals s'ha considerat tradicionalment com un dels aspectes bàsics que correspon regular a l'Estat en el marc de les competències que li atribueix l'article 149.1.18 de la Constitució.

En efecte, el Tribunal Constitucional ha considerat que dintre del títol competencial «bases del règim jurídic de les administracions públiques» previst a l'article 149.1.18 de la Constitució, podia incloure's també la determinació de les bases del sistema competencial municipal. A tal efecte podem citar, per exemple, la recent sentència 41/2016, de 3 de març, en la qual el Tribunal Constitucional, tot i partir de l'afirmació que, en consonància amb l'estructura territorial composta que preveu l'article 137 de la Constitució, la regulació i l'assignació de les competències locals no s'atribueix en exclusiva ni a l'Estat ni a les comunitats autònomes, afegeix que «el artículo 149.1.18 CE ampara una regulación estatal básica sobre competencias locales», tot recordant «la conexión directa de esa ordenación [básica sobre las competencias locales] con la garantía constitucional de la autonomía local» (FJ. 9).

És per això que l'estudi d'aquesta matèria l'hem d'iniciar, necessàriament, a partir de la regulació continguda a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases del règim local (LBRL), que, com veurem seguidament, estableix algunes indicacions bàsiques sobre el règim competencial municipal.

Ara bé, tot i la importància de l'LBRL en aquesta matèria, hem d'apuntar ja que, en rigor, aquesta norma tampoc no fixa una llista completa i detallada de totes les competències municipals. Al contrari, l'LBRL es limita principalment a establir la tipologia de competències dels municipis i a fixar els criteris o tècniques que s'han de tenir en compte per a l'atribució d'aquestes competències. Però serà el legislador sectorial, ja sigui estatal o autonòmic, qui haurà d'anar concretant per a cadascun dels diferents sectors d'activitat quines són les competències i funcions concretes que es reconeixen als municipis.

Aquest esquema conceptual ens apareix clarament definit a l'article 2.1 de l'LBRL, que afirma el següent:

Vegeu també

Recordeu que, com vam estudiar al mòdul 1, el règim local s'ha vingut definint com una matèria de «caràcter bi-front», en el sentit que tant l'Estat com les comunitats autònomes disposen de competències per legislar-hi.

«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

Per tant, seran les lleis aprovades per l'Estat o les comunitats autònomes, en funció de les seves respectives competències, les que hauran d'anar identificant quines són les competències concretes que han d'exercir els diferents municipis.

De tota manera, més enllà que correspongui al legislador sectorial la tasca de concretar quines són les competències municipals, com dèiem, l'LBRL sí que preveu algunes indicacions sobre la tipologia de competències que poden exercir els municipis i la manera com han d'atribuir-se aquestes.

En aquest punt, també cal mencionar que la ja esmentada Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), ha incidit de manera molt notable en el règim competencial dels municipis previst a l'LBRL. Aquesta norma, que troba el seu fonament en l'article 135 de la Constitució, pretén introduir l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera com a principis rectors de l'activitat de les administracions locals i, entre d'altres, un dels seus objectius anava dirigit expressament a clarificar les competències municipals per tal d'evitar duplicitats amb altres administracions públiques.

2.1. Competències pròpies

L'LBRL estableix una primera categoria de competències municipals quan ens parla de les competències pròpies. Aquestes, d'acord amb l'article 7.2 de l'LBRL, són aquelles que s'atribueixen als municipis per una llei i que s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la seva responsabilitat.

Com apuntàvem abans, el reconeixement d'aquestes competències pròpies no és res més que una conseqüència directa del reconeixement constitucional de la seva autonomia. Per això, com preveu expressament l'article 7.2 de l'LBRL, aquestes competències s'exerceixen d'una manera autònoma, sense estar subjectes a un poder de direcció politicoadministrativa per part d'altres instàncies territorials.

Més enllà d'aquesta precisió, el règim jurídic de les competències pròpies es caracteritza també per la **necessitat que sigui una llei** –en sentit formal, per tant excloent-ne els reglaments o altres normes amb rang de llei– la que atri-

bueixi directament aquestes competències als municipis. Per tant, com apuntàvem abans, serà el legislador sectorial qui acabarà concretant quines han de ser aquestes competències.

Ara bé, l'article 25.2 de l'LBRL estableix una llista de matèries en les quals, com a mínim, el legislador –de nou, tant estatal com autonòmic– haurà de reconèixer competències pròpies als municipis. Per tant, l'LBRL sembla identificar un conjunt de matèries que, en tot cas, es consideren d'interès municipal; per això s'imposa al legislador sectorial la necessitat que els doti de determinades competències pròpies en aquests àmbits materials.

En concret, l'article 25.2 de l'LBRL ens diu:

«El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones».

En aquest punt, cal afegir que aquesta llista de l'article 25.2 de l'LBRL no s'ha d'entendre, en cap cas, com un llistat exhaustiu o tancat, ja que és possible que la legislació sectorial, tant estatal com autonòmica, pugui conferir als municipis competències pròpies més enllà de les matèries previstes en aquest pre-

cepte. Així ho afirmà expressament el Tribunal Constitucional en la sentència núm. 41/2016, de 3 de març, que considera que aquesta interpretació no només no s'infereix de la redacció de l'article 25.2 de l'LBRL, sinó que, a més, seria manifestament invasiva de les competències autonòmiques, ja que suposaria una prohibició general incompatible amb el sistema constitucional de distribució de competències (FJ. 10 c).

La reassumpció d'algunes competències municipals per les comunitats autònomes

Si compareu la llista de matèries prevista inicialment a l'article 25.2 de l'LBRL amb la que es preveu actualment –després de la reforma de l'LRSA–, veureu que no només és més concreta sinó també notablement més breu. En efecte, l'LRSA va eliminar d'aquest llistat alguna de les matèries que, tradicionalment, s'hi preveïen, com «la defensa de consumidors i usuaris», s'elimina la competència general en matèria de serveis socials o la participació en la gestió de l'atenció primària de la salut.

Podríem dir que aquesta supressió, per si mateixa, no té gaire efecte, ja que el fet que no es mencioni a l'LBRL no impedeix que la legislació sectorial pugui seguir atribuint competències als municipis en aquests àmbits. Ara bé, el Tribunal Constitucional –en la sentència núm. 41/2016, de 3 de març– sí que ha declarat la inconstitucionalitat de la Disposició Transitòria Primera i Segona de l'LRSA, que imposaven l'assumpció d'algunes d'aquestes competències per les comunitats autònomes i limitaven la seva possible delegació als ens locals.

En qualsevol cas, més enllà d'aquesta llista material, cal dir que l'LBRL –a partir de la redacció donada per l'LRSA– també regula la forma com s'ha de realitzar aquesta atribució de competències. Així, en primer lloc, l'article 25.3 de l'LBRL ens diu que aquesta haurà de tenir en compte els principis de descentralització, eficiència i sostenibilitat financera. I, en segon lloc, l'article 25.4 de l'LBRL introdueix també alguns requisits formals a l'atribució *ex lege* de noves competències.

Així, aquest precepte ens diu que la llei que atribueixi competències als municipis haurà d'anar acompanyada de diferents elements:

1) En primer lloc, una **memòria econòmica** que reflecteixi l'impacte sobre els recursos financers de les administracions públiques afectades i el compliment dels principis d'estabilitat, sostenibilitat financera i eficiència del servei o activitat.

2) I, en segon lloc, la llei **haurà de preveure els recursos necessaris** per assegurar la suficiència financera dels ens locals, sense que això pugui suposar una major despesa per les administracions locals.

Per la seva banda, partint de la preocupació per a evitar els supòsits de duplicitat competencial, l'article 25.5 de l'LBRL també ens diu que la llei determinarà la competència municipal pròpia de què es tracti, garantint que no es produeixi una atribució simultània d'aquesta mateixa competència a una altra administració pública.

2.2. Competències obligatòries

En segon lloc, hem de fer referència també als serveis mínims que, d'acord amb l'article 26 de l'LBRL, els municipis han de prestar obligatòriament en funció de la seva població. Tot i que la finalitat d'aquests «serveis mínims obligatoris» no és altra que assegurar la prestació efectiva a tots els ciutadans d'un conjunt de prestacions bàsiques (com veurem seguidament, l'enllumenat públic, l'abastiment d'aigua potable...), el cert és que té com a conseqüència la definició precisa d'una sèrie de competències concretes que han d'exercir obligatòriament els municipis. És la mateixa LBRL la que atribueix directament aquests serveis als municipis, sense que sigui necessària cap intervenció posterior per part del legislador sectorial.

Així, l'article 26.1 de l'LBRL ens diu que els municipis hauran de prestar, en tot cas, els serveis següents:

«a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano».

Diversitat/uniformitat

Com ja sabem, una de les característiques del règim local espanyol ha estat la seva uniformitat. Des d'aquesta perspectiva, l'article 26.1 de l'LBRL és un dels pocs supòsits en què des d'un inici el legislador bàsic estatal ha pres en consideració la capacitat de gestió dels municipis –en aquest cas, a partir del criteri poblacional– per a determinar quins són els serveis que obligatòriament han de prestar els diferents municipis.

De tota manera, en algunes ocasions, la utilització exclusiva del criteri poblacional com a paràmetre per a determinar els serveis mínims obligatoris ha estat criticada, ja que no té en compte la capacitat real d'actuació de cada municipi o deixa de banda altres factors importants, com ara la dispersió de la població en el territori.

En aquest punt, cal tenir en compte que l'LRSA ha eliminat d'aquest llistat de l'article 26.1 de l'LBRL alguns dels serveis que fins ara es consideraven obligatoris (per exemple, el control de begudes i aliments, que era obligatori en tots els municipis). Ara bé, hem d'entendre que la relació de serveis mínims obligatoris prevista a la legislació bàsica estatal és només una llista de mínims, dirigida a garantir la prestació als veïns del municipi de determinats serveis que es consideren essencials. Pel que no exclou que, com passa en algunes ocasions², la legislació autonòmica pugui incrementar els serveis que obligatòriament han de prestar els municipis.

⁽²⁾Vegeu, per exemple, l'article 67 e) del TRLMRLC, que preveu com a servei obligatori dels municipis de més de 50.000 habitants el transport adaptat de les persones amb mobilitat reduïda.

D'altra banda, hem de destacar també la correspondència entre l'obligació dels municipis de prestar aquests serveis mínims i el dret dels veïns a «exigir la prestació i, en el seu cas, l'establiment del corresponent servei públic, en els supòsits que constitueixi una competència municipal pròpia de caràcter obligatori» [article 18.1 g) LBRL]. Per la qual cosa, realment, aquests serveis mínims es configuren com a autèntiques obligacions pels municipis, que poden ser exigides pels veïns, fins i tot en via jurisdiccional.

Algunes comunitats autònomes s'han ocupat de precisar els mecanismes jurídics de què disposen els veïns per a exigir l'establiment dels serveis mínims obligatoris. És el cas, per exemple, de Catalunya, on l'article 44.1 del TRLMRLC ens diu que aquests podran iniciar tots els procediments administratius i jurisdiccionals que corresponguin per llei, i també poden demanar l'actuació del Síndic de Greuges.

A partir d'aquí, l'article 44.2 TRLMRLC ens diu que, per exemple, per a exigir la prestació o l'establiment dels serveis obligatoris es poden formular reclamacions contra l'aprovació inicial dels pressupostos, quan aquests no consignin els crèdits necessaris a aquests efectes, o bé sol·licitar l'execució subsidiària per l'Administració de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb els requisits previstos a l'article 151 del TRLMRLC.

Si bé, des d'un punt de vista de l'autonomia local, en l'actualitat podríem qüestionar-nos si realment la imposició obligatòria als municipis resulta quelcom justificat, cal tenir en compte que els serveis mínims obligatoris s'han vist també com una garantia, mínima, d'un conjunt de competències pròpies dels municipis. Fins i tot, el Tribunal Constitucional, en la sentència núm. 41/2016, de 3 de març, sembla referir-se a aquesta idea quan afirma que els serveis mínims imposats per l'article 26.1 de l'LBRL tenen un doble caràcter: d'obligació prestacional però també d'habilitació directa perquè el municipi pugui prestar aquests serveis [FJ. 10, e)].

Sense perjudici d'això anterior, la redacció inicial de l'article 26.2 de l'LBRL preveia que, en el cas que la prestació dels serveis mínims obligatoris resultés impossible o de molt difícil execució pels municipis, aquests podien sol·licitar a la respectiva comunitat autònoma la dispensa de l'obligació de prestar-los. Per tant, es preveia un mecanisme substitutori pel supòsit en què els municipis no poguessin assegurar la prestació d'aquests serveis.

De tota manera, l'LRSAL ha modificat de manera significativa aquest precepte. Així, desapareix qualsevol referència a la dispensa en la prestació dels serveis mínims obligatoris, que se substitueix per noves competències en matèria de coordinació que s'atribueixen a les diputacions provincials.

Així, la redacció vigent de l'article 26.2 de l'LBRL ens diu que:

«En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público».

Aquesta coordinació, tal com segueix dient l'article 26.2 de l'LBRL, consistirà a proposar –amb la conformitat dels municipis afectats– quina ha de ser la millor manera de prestació d'aquests serveis: ja sigui la prestació directa per part de la mateixa Diputació o bé la prestació a partir de fórmules de gestió compartida per mitjà de consorcis, mancomunitats o altres fórmules.

Inicialment, a partir de les modificacions introduïdes per l'LRSAI, es preveia que correspondria al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques la decisió final sobre la proposta de la forma de gestió proposada per la Diputació Provincial. De tota manera, el Tribunal Constitucional –en la sentència 111/2016, de 9 de juny– va declarar la inconstitucionalitat d'aquesta previsió, perquè es considera que envaeix competències de les comunitats autònomes, ja que l'Estat, en virtut de la competència que li confereix l'article 149.1.18 CE, pot establir «les bases», però no té competència executiva en aquestes matèries (FJ. 12 d).

En tot cas, el que es desprèn d'aquesta nova regulació d'aquestes funcions de coordinació provincials és que els municipis només podran seguir prestant per ells mateixos aquests serveis quan puguin acreditar que realment poden prestar aquests serveis amb un menor cost que el derivat de la forma de prestació proposada per la diputació corresponent³.

2.3. Competències delegades

Un tercer tipus de competències municipals són les «competències delegades». En efecte, l'article 27.1 de l'LBRL permet que l'Estat i les comunitats autònomes, en l'exercici de les seves respectives competències, puguin delegar als municipis l'exercici d'algunes de les seves competències.

Fixem-nos que, a diferència de les anteriors, quan parlem de competències delegades –o atribuïdes per delegació– ens referim a competències pròpies d'altres administracions públiques (ja siguin de l'Estat o de les comunitats autònomes) que, per raons diverses, es considera preferible que siguin exercides per una altra administració, el municipi. D'aquesta manera, doncs, en el cas de les competències delegades per altres administracions, l'ajuntament no disposa de plena autonomia per a gestionar-les, ja que actua simplement com un delegat d'una altra administració.

⁽³⁾Per a fer efectiva aquesta opció, l'article 116ter de l'LBRL preveu que totes les entitats locals hauran de calcular, abans de l'1 de gener de cada any, el cost efectiu dels serveis que presten. L'Ordre HAP/2075/2014, de 6 de novembre, desenvolupa els criteris que cal tenir en compte per al càlcul del cost efectiu dels diferents serveis.

En aquest sentit, el fet que la delegació afecti només a l'exercici de la competència, però no a la seva titularitat –que segueix recaient en l'administració delegant–, justifica que, tal com preveu l'article 27.4 de l'LBRL, aquesta administració delegant pugui dirigir i controlar l'exercici dels serveis delegats, dictar instruccions tècniques de caràcter general i demanar, en qualsevol moment, informació sobre la gestió municipal. Fins i tot, en cas d'incompliment, es podria revocar la delegació efectuada i executar novament per si mateixa la competència delegada al municipi.

Respecte del règim jurídic de les competències delegades, cal mencionar que l'LRSA ha introduït algunes novetats importants, principalment per tal de minimitzar el seu impacte en la despesa pública.

Així, en primer lloc, la delegació ja no ha de tenir com a objectiu principal afavorir la participació ciutadana –com preveia inicialment l'article 27.1 de l'LBRL–, sinó que l'LBRL ens diu ara que aquesta s'ha de dirigir a millorar l'eficiència de la gestió pública, contribuir a eliminar duplicitats administratives i ser conforme amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (article 27.1 LBRL). Per tant, com afirma el Tribunal Constitucional en la citada sentència núm. 41/2016, de 3 de març, la funcionalitat de les competències delegades no és tant estendre o ampliar el poder local (municipal) a competències de titularitat estatal o autonòmica, sinó que ara ha esdevingut un «mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales» (FJ. 11).

Per altra banda, aquestes consideracions no queden només en l'àmbit teòric, ja que, a continuació, es preveu també que la delegació haurà d'anar **acompanyada d'una memòria econòmica** on es justifiqui el compliment d'aquests principis i es valori l'impacte de la delegació en la despesa de les administracions públiques afectades; sense que, com apuntàvem, aquesta pugui suposar un augment de la despesa pública.

En segon lloc, es diu també que la delegació haurà d'anar acompanyada, en tot cas, del corresponent finançament, per la qual cosa serà necessària l'existència d'una dotació pressupostària adequada i suficient als pressupostos de l'Administració delegant, sense la qual la delegació seria nul·la (article 27.6 LBRL).

L'LRSA també ha posat punt i final a la discussió sobre la possibilitat d'imposar obligatòriament la delegació de competències als municipis. Així, si bé inicialment l'article 27.3 de l'LBRL preveia la possibilitat que la delegació es pogués imposar per llei als municipis, la redacció actual de l'article 27.5 de l'LBRL sembla excloure completament aquesta possibilitat, ja que exigeix que la delegació sigui acceptada pel municipi. En conseqüència, semblaria que les

lleis poden atribuir competències pròpies als municipis –fins i tot amb caràcter de serveis obligatoris–, però no imposar-los delegacions de competències en contra de la seva voluntat.

És més, tot i que inicialment s'accepti la delegació, l'article 27.7 de l'LBRL preveu també la possibilitat que el municipi pugui renunciar-hi quan l'administració delegant incompleixi les seves obligacions financeres o, quan per circumstàncies sobrevingudes, el municipi justifiqui suficientment la impossibilitat d'exercir les competències delegades.

Pel que fa a l'objecte de la delegació, l'article 27.3 de l'LBRL preveu un llistat, merament enunciatiu, de possibles competències que poden ser delegades per l'Estat o les comunitats autònomes als municipis. De tota manera, si llegim amb atenció aquest llistat, veurem que en alguns casos estem davant de veritaderes competències –per exemple, la gestió de les instal·lacions esportives de titularitat de la comunitat autònoma o de l'Estat [article 27.3 h) LBRL] o la comunicació, autorització, inspecció i sanció dels espectacles públics [article 27.3 k) LBRL]–, mentre que altres ens trobem davant de matèries com, per exemple, la protecció del medi natural [article 27.3 b) LBRL] o la promoció i gestió turística [article 27.3 j) LBRL]. Per la qual cosa, en aquests darrers supòsits, l'acord de delegació haurà de delimitar quines facultats concretes es pretenen delegar als municipis dintre de cadascuna d'aquestes matèries.

2.4. Competències impròpies

Juntament amb les anteriors, ens apareix també un darrer tipus de competències municipals, les anomenades «competències impròpies». És cert que aquesta denominació no apareix al text de la legislació bàsica estatal, però ens serveix per a denominar, tal com preveu l'article 7.4 de l'LBRL, aquelles competències diferents de les pròpies i les delegades que les entitats locals poden exercir sempre que es compleixin determinats requisits.

Aquesta nova tipologia de competències apareix amb l'aprovació de l'LRSA. Com ja sabem, un dels objectius d'aquesta norma va ser la clarificació de les competències municipals, ja que es parteix de la constatació que, sovint, els ajuntaments presten serveis pels quals no disposen d'un títol competencial específic –les anomenades «competències impròpies»–, fet que pot donar lloc a duplicitats en la prestació de determinats serveis.

Fins a l'aprovació de l'LRSA, podríem dir que la realització d'aquestes competències impròpies venia en certa mesura emparada pel nostre ordenament jurídic. En primer lloc, per l'article 25.1 de l'LBRL, que preveia que els municipis podien promoure tota classe d'activitats i prestar tots aquells serveis que es consideressin convenients pels veïns. I també per l'article 28 de l'LBRL, que permetia als municipis realitzar activitats complementàries a les pròpies d'altres administracions públiques.

L'LRSA, però, modifica aquesta situació, ja que, per una banda, elimina la clàusula general prevista a l'article 25.1 de l'LBRL. De manera que la redacció actual de l'article 25.1 de l'LBRL limita els serveis i les competències que poden prestar els municipis a allò que

reconeix expressament l'article 25 de l'LBRL («en los términos previstos en este artículo»). I, per altra, es deroga expressament l'article 28 de l'LBRL.

En aquest sentit, la idea de l'LRSAI és que si els municipis centren els seus esforços en aquelles competències que els són pròpies –i en aquelles que se'ls puguin delegar–, s'aconseguirà una gestió més eficient d'aquestes competències. De tota manera, l'LRSAI no prohibeix de forma absoluta que els municipis puguin desenvolupar competències impròpies; al contrari, en permet l'exercici però el sotmet al compliment estricte de determinats requisits, tant materials com procedimentals.

Així, l'article 7.4 de l'LBRL ens diu que els municipis només podran exercir competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació:

«Cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública».

Per tant, l'exercici de les competències impròpies queda subjecte al compliment estricte de dues condicions:

- 1) En primer lloc, que no es posi en risc la sostenibilitat financera de la hisenda municipal.
- 2) I, en segon lloc, que no s'incorri en un supòsit d'execució simultània del mateix servei per una altra administració pública.

Per a comprovar el compliment d'aquestes dues condicions, l'article 7.4 de l'LBRL ens diu, a més, que serà obligatori sol·licitar un **informe previ, i vinculant**, a l'Administració competent per raó de la matèria en què s'indiqui la inexistència de duplicitats, així com a l'Administració que té atribuïda la tutela financera sobre la sostenibilitat financera de les noves competències.

La introducció d'aquests dos informes vinculants va generar inicialment importants interrogants, ja que, per una banda, el seu caràcter preceptiu i vinculant suscitava el dubte de la seva compatibilitat amb l'autonomia local i, de l'altra, la manca d'una disposició transitòria feia dubtar sobre si aquests informes es requerien únicament de cara al futur o, en canvi, eren també exigibles en relació amb les activitats impròpies que estiguessin ja realitzant els ens locals en el moment d'entrada en vigor de l'LRSAI.

De tota manera, el Tribunal Constitucional –principalment en la sentència núm. 41/2016, de 3 de març, FJ. 11 b– ha vingut a avalar la constitucionalitat d'aquest precepte i el respecte a l'autonomia local, ja que es conclou que els condicionants que s'imposen a l'exercici de les competències impròpies estan

justificats per la presència d'interessos supralocals, vinculats a la racionalització de les administracions públiques, la sostenibilitat financera i l'estabilitat pressupostària.

Si es compleixen aquests requisits, el municipi podrà exercir aquestes competències. Competències que, com també ha destacat el Tribunal Constitucional –novament, podem mencionar la sentència núm. 41/2016, de 3 de març, FJ. 10–, s'exerciran en règim d'autonomia i sota la seva responsabilitat. Per això que, per a evitar la seva denominació com a «competències impròpies», el Tribunal Constitucional les hagi anomenat «competències pròpies generals» (en oposició a les «competències pròpies específiques», que serien aquelles atribuïdes per llei d'acord amb l'article 25.2 de l'LBRL).

2.5. Les competències municipals als nous estatuts d'autonomia

Inicialment, els diferents estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes no contenien referències a les competències municipals. D'acord amb la Constitució, es limitaven simplement a reconèixer autonomia als municipis per a la gestió dels seus interessos. De tota manera, amb els processos de reforma estatutaris iniciats l'any 2006, la situació canvia notablement i molts dels nous Estatuts sí que recullen previsions competencials, arribant en alguns casos, fins i tot, a assenyalar una relació de matèries pròpies dels governs locals.

El punt de partida d'aquestes regulacions estatutàries es troba en la debilitat que presenta el sistema competencial dissenyat per l'LBRL i que explica que sovint els municipis considerin que no disposen de les competències precises per a atendre les necessitats reals de la població.

Com hem vist, el sistema dissenyat per l'LBRL pivota, essencialment, sobre la idea que és el legislador sectorial, tant estatal com autonòmic, qui haurà d'acabar concretant quines són les potestats i funcions concretes que s'atribueixen als municipis en cada àmbit material d'actuació (article 2.1 LBRL). Ara bé, aquesta funció garantista de l'LBRL només és efectiva davant del legislador autonòmic, però té una eficàcia gairebé nul·la davant del legislador sectorial estatal.

En efecte, formalment, l'LBRL és una llei ordinària, que no ocupa un rang jeràrquic superior a la resta de lleis dictades per l'Estat. Per tant, seguint el criteri d'especialitat i temporalitat, la legislació sectorial estatal no pot ser controlada eficaçment per la legislació bàsica estatal.

Des d'aquesta perspectiva, com apuntàvem, alguns estatuts d'autonomia han incorporat a la seva regulació una llista concreta de matèries que, des del mateix text estatutari, s'atribueixen com a competències pròpies dels municipis (o de la resta de governs locals). És el cas, per exemple, de l'article 84 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya⁴, que preveu el següent:

⁽⁴⁾En termes molt semblants s'expressa també l'article 92 de l'EAAnd.

«Article 84. Competències locals

1. Aquest Estatut garanteix als municipis un nucli de competències pròpies que han d'ésser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, subjecta només a control de constitucionalitat i de legalitat.

2. Els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies sobre les matèries següents, en els termes que determinin les lleis:

a) L'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local.

b) La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial.

c) L'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat.

d) La regulació i la gestió dels equipaments municipals.

(...).

Com podeu veure, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya no modifica substancialment l'esquema competencial dissenyat per l'LBRL. En efecte, segueix preveient que serà el legislador sectorial –l'article 84.2 EAC diu «en els termes que determinin les lleis»– qui haurà de concretar les competències específiques que corresponen en cada cas als governs locals.

Des d'aquesta perspectiva, la principal novetat rau en el fet que, en contenir-se aquesta previsió en una norma de rang estatutari –formalment els estatuts d'autonomia són aprovats mitjançant llei orgànica (article 81.1 CE)–, tenim ja un paràmetre de validesa supralegal a partir del qual poder enjudiciar l'atribució de competències que realitzi el legislador sectorial. En altres paraules, el legislador sectorial ara sí que es troba vinculat per aquest llistat de matèries previst a l'article 84.2 de l'EAC, de manera que si, en regular alguna d'aquestes matèries, no atribueix les competències pertinents als ens locals, aquesta norma seria nul·la de ple dret per vulnerar allò previst a l'EAC.

Ara bé, com podeu imaginar, aquesta garantia tampoc permet superar els problemes abans mencionats, ja que les matèries previstes a l'article 84.2 del EAC es refereixen principalment a àmbits materials on la Generalitat ha assumit competències, de manera que la seva possible vinculació al legislador sectorial estatal segueix sent molt limitada.

3. Les potestats municipals

Els municipis, en la seva condició d'administracions públiques territorials (article 3.1 LBRL), disposen de tota una sèrie de potestats administratives per al compliment de les seves finalitats.

Quan parlem de **potestats administratives** ens referim a un conjunt de poders jurídics, reconeguts expressament per l'ordenament, que atribueixen a les administracions públiques una habilitació per a desenvolupar actuacions declaratives o executives que poden produir efectes sobre els particulars.

L'article 4.1 de l'LBRL recull un llistat, no exhaustiu, de quines són les potestats de què disposen els municipis –així com a la resta d'entitats locals territorials. D'acord amb aquest article, correspondrien en tot cas als municipis les següents:

- «a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes».

Com s'ha apuntat per la doctrina, la funcionalitat d'aquest precepte és més aviat dubtosa, no només perquè no recull totes les possibles potestats que poden exercir els municipis, sinó també perquè l'exercici d'algunes d'elles depèn d'altres normes jurídiques (per exemple, la potestat d'expropiació forçosa es regula a la Llei d'expropiació forçosa del 1954, o la potestat de revisió d'ofici dels actes administratius a l'LPAC). En aquest sentit, però, s'ha assenyalat que aquesta llista de potestats sí que pretén demostrar la superioritat de les administracions locals respecte dels subjectes privats.

Com ha destacat el professor Rebollo Puig, el que es pretén és col·locar a les administracions locals com les pedres angulars del sistema, com a administracions públiques amb el conjunt de potestats i prerrogatives pròpies d'aquestes. Per tant, l'important no són cadascun dels apartats de l'article 4.1 de l'LBRL, sinó el conjunt que formen i que configuren unes administracions públiques completes i autosuficients, com a centres de poder públic que, en aquest sentit, se situen al mateix nivell que l'Administració General de l'Estat i l'administració de les comunitats autònomes.

Certament, resulta complex explicar de manera resumida totes i cadascuna d'aquestes potestats municipals i els problemes que plantegen. Per la qual cosa, a continuació, farem només un resum d'algunes d'aquestes potestats i dels seus aspectes més rellevants.

3.1. Potestat reglamentària

Una de les conseqüències del reconeixement constitucional d'autonomia dels municipis (article 140 CE) és també l'atribució de la capacitat per a aprovar normes jurídiques. En efecte, la potestat normativa municipal es considera inherent a l'autonomia que tenen reconeguda constitucionalment.

Com ha destacat el Tribunal Constitucional en diverses ocasions –per exemple, en la sentència núm. 32/1981, de 28 de juliol, FJ. 4, o en la sentència 214/1989, de 21 de desembre, FJ. 6– la capacitat de què disposen els municipis (i la resta d'entitats locals) de participar per mitjà d'òrgans propis en la gestió de tots aquells assumptes que els afecten no es limita només a l'enumeració d'un seguit de competències administratives sobre un conjunt de matèries més o menys diverses, sinó que ha d'implicar també l'atribució de totes aquelles potestats necessàries per a exercir aquestes competències; entre elles la potestat normativa.

Com ja sabem, els ens locals –entre ells, el municipi– no tenen reconeguda la potestat legislativa, és a dir, la capacitat d'aprovar normes amb rang de llei, sinó només la possibilitat d'aprovar normes de caràcter reglamentari. Aquest fet suposa una important limitació a la seva actuació, ja que, tal com preveu l'article 128.2 de l'LPAC, els reglaments no poden vulnerar la Constitució o les lleis, ni regular aquelles matèries que, constitucionalment o estatutàriament, estan reservades a la llei.

3.1.1. Relació entre les normes reglamentàries locals i les lleis

Precisament, a conseqüència de l'afirmació anterior, un dels aspectes que ha resultat més controvertit en relació amb l'exercici de la potestat normativa local, ha estat la determinació de la seva relació o vinculació amb la llei. És a dir, si els reglaments municipals han de limitar-se únicament a desenvolupar les

Per a saber-ne més

M. Rebollo Puig (2007). «Artículo 4». A: M. Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local* (pàg. 137-138). València: Ed. Tirant lo Blanch.

lleis, per delegació expressa d'aquestes, o bé poden desplegar-se en qualsevol àmbit, sense més límits que el respecte a les normes amb rang de llei (i les matèries reservades a la llei).

Actualment, tant la doctrina com la jurisprudència s'han decantat per entendre que la relació de les normes locals amb la llei es configuraria com una vinculació de caràcter negatiu. És a dir, la llei actuaria només com un límit extern al reglament, que determina el marc que aquest no pot contradir, però fora d'aquest els reglaments locals poden actuar en totes aquelles matèries que siguin de la seva competència sense necessitat que hi hagi una prèvia habilitació legal.

Aquesta flexibilització de la relació entre la llei i els reglaments locals no suposa, òbviament, que aquests puguin contradir una llei. Al contrari, el principi de jerarquia normativa (article 9.3 CE i 128.2 LPAC) determina que els reglaments estan sempre subordinats a la llei (i a la Constitució). Ara bé, tenint això present, podem afirmar que el nostre ordenament jurídic admet l'existència de reglaments locals independents, és a dir, normes que no desenvolupen o executen una llei prèvia, sinó que, directament, innoven l'ordenament jurídic, ja sigui complementant aspectes no regulats completament per una llei prèvia o bé dictats en absència total de llei.

3.1.2. Titularitat i procediment d'elaboració

Com ja sabem, la titularitat de la potestat normativa en l'àmbit municipal correspon al ple. És aquest òrgan al que s'atribueix l'aprovació de les ordenances, del reglament orgànic i dels plans i altres instruments d'ordenació i gestió previstos en la normativa urbanística (article 22.2 LBRL). Competència que, a més, resulta indelegable (article 22.4 LBRL).

El debat sobre la potestat normativa de l'alcalde

Una altra de les qüestions discutides en relació amb l'exercici de la potestat normativa municipal recau en el debat sobre si l'alcalde pot dictar normes jurídiques.

Com apuntàvem al mòdul 1, tradicionalment s'ha vingut negant aquesta possibilitat, ja que l'LBRL simplement autoritza l'alcalde a dictar bans (article 21.1 e LBRL), que, amb l'excepció dels «bans de necessitat» es consideren simples recordatoris sense caràcter normatiu.

Ara bé, tingueu en compte que, en els municipis de gran població, l'article 124.4 g de l'LBRL sí que autoritza a l'alcalde dictar vertaderes normes jurídiques, com els decrets d'alcaldia, que tindran un contingut eminentment organitzatiu. I, en aquest punt, cal tenir en compte que algunes normes autonòmiques –com per exemple, l'article 25.7 de la Llei 2/2016, de 7 d'abril, d'institucions locals d'Euskadi– han ampliat aquesta possibilitat a tots els alcaldes.

Per a saber-ne més

F. Velasco Caballero (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes* (pàg. 235-253). Madrid: Ed. Marcial Pons.

Per altra banda, cal mencionar també que l'exercici de la potestat normativa local presenta també algunes especialitats respecte del procediment general d'elaboració dels reglaments. Aquestes especialitats es preveuen, de manera molt succinta a l'article 49 de l'LBRL i també s'incorporen, pràcticament de manera idèntica, per la legislació autonòmica de desenvolupament⁵.

⁽⁵⁾Vegeu, per exemple, l'article 178 del TRLMRLC o l'article 102 de l'LMIB.

En aquest sentit, i deixant de banda les especialitats que es preveuen per a l'aprovació de les ordenances fiscals o dels pressupostos municipals, podem dir que el procediment d'elaboració de les ordenances municipals consta de tres grans fases:

1) Aprovació inicial pel ple: la iniciativa per a l'aprovació o modificació de les ordenances pot provenir de diferents òrgans municipals, fins i tot dels mateixos veïns – per mitjà de la iniciativa popular municipal regulada a l'article 70 *bis* de l'LBRL–, però requereix en tot cas l'aprovació inicial pel ple.

2) Informació pública i audiència als interessats: a partir d'aquí cal sotmetre el projecte d'ordenances a un tràmit d'informació pública i audiència als interessats per un termini de trenta dies per tal que puguin formular les reclamacions i al·legacions que considerin oportunes.

3) Aprovació definitiva i publicació: una vegada s'hagin resolt, de manera raonada, totes les observacions formulades al projecte d'ordenances, s'ha de procedir a l'aprovació definitiva de la norma per part del ple. En el cas que no s'hagi formulat cap reclamació o suggeriment, aleshores el projecte d'ordenances s'entén definitivament aprovat.

Com a regla general, les ordenances s'aproven per majoria simple dels membres presents (article 47.1 LBRL). Només requereix la majoria absoluta l'aprovació i la modificació de les normes i les ordenances que formin part dels plans i dels instruments d'ordenació urbanística, les ordenances fiscals i el reglament orgànic de la corporació (article 47.2 LBRL).

Finalment, per tal que es puguin aplicar les ordenances, cal també la seva publicació oficial. Així, l'article 70.2 de l'LBRL ens diu que aquestes s'han de publicar al butlletí oficial de la província que correspongui. Igualment, s'afegeix que les ordenances no entraran en vigor fins que s'hagi publicat íntegrament el seu text i hagi transcorregut el termini de quinze dies previst a l'article 65.2 de l'LBRL.

I és que, l'LBRL preveu que els ens locals han de trametre obligatòriament a l'Administració de l'Estat, i a la de la comunitat autònoma que correspongui, en un termini de quinze dies, l'acord d'aprovació definitiva dels acords que adoptin (article 56 LBRL), per tal que aquests, en el seu cas, puguin requerir al municipi la modificació d'aquesta normativa si es considera que infringeix l'ordenament jurídic.

Igualment, cal tenir present que s'aplicaran també al procediment d'elaboració dels reglaments municipals totes aquelles previsions sobre l'exercici de la potestat reglamentària contingudes, amb caràcter bàsic, a l'LPAC i, per tant, aplicables a totes les administracions públiques. En concret, i entre d'altres:

- 1) La realització d'una **consulta pública prèvia** a l'elaboració del projecte de reglament per mitjà del portal web, mitjançant la qual es demanarà l'opinió dels subjectes i les organitzacions més representatives potencialment afectats per la norma (article 133.1 LPAC).
- 2) La necessitat que, anualment, es faci públic un **pla normatiu** en què es relacionin les iniciatives reglamentàries que hagin de ser aprovades l'any següent (article 132 LPAC).
- 3) O la necessitat d'**avaluar periòdicament la seva normativa** vigent per tal d'adaptar-la als principis de bona regulació i per a comprovar si les normes en vigor han servit per a complir els seus objectius (article 130 LPAC).

3.2. La potestat d'autoorganització

Com us podeu imaginar, tot grup social organitzat requereix una mínima capacitat de disposar sobre la seva estructura interna, distribuint les funcions que cal realitzar entre els diferents mitjans personals i materials. En aquest sentit, quan l'article 4.1 a) de l'LBRL reconeix als municipis la potestat per a autoorganitzar-se es fa referència a la possibilitat que aquests puguin disposar dels seus òrgans i serveis, en el marc de la llei, mitjançant la determinació i distribució de les seves funcions.

Com en el cas anterior, el reconeixement de la potestat d'autoorganització municipal no és res més que un reflex de l'autonomia que tenen reconeguda constitucionalment aquestes entitats. En efecte, el seu funcionament autònom requereix que puguin desenvolupar, mitjançant les seves pròpies normes, el seu ordenament intern i establir l'estructura orgànica i funcional que considerin més adient a les seves necessitats.

En aquest punt, podem recordar les paraules del professor Martín Mateo, que considerava que, tot i que hi poden haver dubtes sobre quin havia de ser l'àmbit concret i específic d'aquesta potestat:

«Parece imposible concebir un régimen de autonomía que merezca tal calificación sin reconocer a la comunidad o comunidades implicadas la posibilidad de montar las bases de su administración. La autoorganización constituye, a nuestro juicio, no solo un *prius* sino, a la par, un atributo lógico del propio concepto de autonomía».

En l'àmbit local, la màxima expressió d'aquesta potestat es troba en l'aprovació de l'anomenat **reglament orgànic** (article 20.3 LBRL), la finalitat principal del qual és establir el desenvolupament del règim d'organització i funcionament del municipi. Ara bé, en aquest punt hem de recordar un aspecte molt important: l'LBRL –i la legislació autonòmica que la desenvolupa– ha previst ja una

Per a saber-ne més

R. Martín Mateo (1985). «El Gobierno Municipal». A: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA) (núm. 227, pàg. 425).

organització municipal de caràcter obligatori, l'existència de la qual no és disponible pel mateix municipi, per la qual cosa el reglament orgànic municipal no pot contradir allò previst en aquesta normativa.

Per això que l'àmbit natural del reglament orgànic municipal sigui el de l'organització municipal complementària, és a dir, la regulació d'aquells òrgans municipals l'existència dels quals no ve imposada obligatòriament per l'ordenament jurídic, sinó que depèn de la voluntat del mateix municipi.

En projectar-se sobre un àmbit tan important com és el de l'estructura organitzativa, l'LBRL estableix algunes especialitats importants en relació amb el reglament orgànic municipal. La més destacable, sens dubte, és que, a diferència de la regla general prevista per les ordenances i altres acords municipals, l'aprovació o modificació del reglament orgànic s'ha de produir per majoria absoluta del ple (article 47.2 f LBRL).

3.3. La potestat sancionadora

L'article 4.1 de l'LBRL atribueix també als municipis l'exercici de la potestat sancionadora. I, de fet, és molt habitual que els municipis exerceixin aquesta potestat per a sancionar infraccions previstes en àmbits normatius molt diversos (urbanisme, trànsit...).

De tota manera, l'atribució d'aquesta potestat ha plantejat sovint alguns interrogants, en particular sobre la possibilitat que les normes reglamentàries locals puguin tipificar infraccions i les seves corresponents sancions.

Els dubtes es plantegen, principalment, a conseqüència de la reserva de llei en matèria sancionadora prevista a l'article 25 de la Constitució, que exigeix que les infraccions i sancions estiguin previstes prèviament en una llei. Per la qual cosa, si féssim una lectura restrictiva d'aquest principi, el marge normatiu local en aquesta matèria seria pràcticament nul.

De tota manera, com mencionàvem en analitzar la potestat reglamentària, en aquest àmbit s'ha produït també una certa flexibilització de la reserva de llei en matèria sancionadora. Així, el Tribunal Constitucional –per exemple, en la important sentència núm. 132/2001, de 8 de juny– va admetre la col·laboració de les normes reglamentàries locals en la tipificació de les infraccions i sancions sempre que la llei hagi fixat ja uns criteris mínims d'antijuridicitat i la tipologia de sancions que es poden establir.

D'aquesta manera, doncs, ja no és indispensable que la llei predetermini per complet les infraccions i les sancions, sinó que n'hi hauria prou que s'establissin els criteris que orientin i condicionin les ordenances en la tipificació i que s'estableixi una relació de les possibles sancions.

En aquest sentit, seguint aquestes pautes, la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, va introduir un nou Títol XI a l'LBRL, dirigit a regular la tipificació d'infraccions i sancions per part de les entitats locals en determinades matèries⁶.

⁶Vegeu també l'article 25 de l'LRJSP que estableix, amb caràcter bàsic, els principis de la potestat sancionadora de les administracions públiques.

Així, l'article 139 de l'LBRL preveu que, per a l'ordenació de les relacions de convivència d'interès local i de la utilització dels seus serveis, equipaments, infraestructures, instal·lacions i espais públics, els ens locals, en defecte de normativa específica, poden establir els tipus de les infraccions i imposar les sancions per l'incompliment dels deures, prohibicions o limitacions contingudes en les corresponents ordenances.

Fixem-nos que l'article 139 de l'LBRL parteix sempre de l'**absència d'una normativa sectorial específica**, ja que és evident que si hi ha una llei que reguli les infraccions en un determinat àmbit material, la normativa local haurà de respectar el principi de jerarquia normativa i allò previst en aquesta.

A partir d'aquí, l'article 140 de l'LBRL estableix una classificació de les possibles sancions –que pren com a referència l'esquema habitual d'infraccions: molt greus, greus i lleus–, i l'article 141 de l'LBRL fixa determinats límits a les sancions econòmiques que poden imposar les ordenances locals –que van des dels 750 euros per les infraccions lleus fins als 3.000 euros per les sancions molt greus.

Titularitat de la potestat sancionadora

Amb caràcter general, l'exercici de la potestat sancionadora correspon a l'alcalde [article 21.1 n) de l'LBRL]. De tota manera, com passa habitualment, aquesta és una competència susceptible de ser delegada a altres òrgans municipals (article 21.3 LBRL). En els municipis de gran població, en canvi, aquesta funció correspon a la Junta de Govern local [article 127.1 l) LBRL], si bé, com en el cas anterior, pot delegar-se als tinentes d'alcalde o individualment als altres membres de la junta de govern local (article 127.2 LBRL).

3.4. La potestat tributària

Com vam analitzar al mòdul 1, l'autonomia que es reconeix constitucionalment als ens locals té també una dimensió de caràcter financer, que es concreta, especialment, en el principi de suficiència financera de les hisendes locals previst a l'article 142 de la Constitució.

Des d'aquesta perspectiva, si ens centrem a analitzar la potestat tributària dels ens locals, els dubtes que se'ns plantegen són, sobretot, a l'hora de determinar quin és el seu marge d'actuació en aquesta matèria. I és que, si bé, per una banda l'article 133.2 de la Constitució reconeix de forma expressa la capacitat de les entitats locals d'establir i exigir tributs, d'acord amb la Constitució i les lleis, de l'altra, l'article 133.1 de la Constitució estableix una reserva de llei en matèria tributària.

Per tant, com succeïa en el cas de les sancions, el fet que la capacitat normativa dels ajuntaments es manifesti per mitjà d'ordenances, de naturalesa reglamentària –ja que no disposen de potestat legislativa–, limita notablement l'exercici d'aquesta potestat, ja que el mencionat article 133.1 de la Constitució exigeix, en tot cas, que l'establiment dels tributs vingui previst en una llei.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional –per exemple, en la sentència núm. 19/1987, de 17 de febrer– ha fet una lectura força àmplia d'aquesta reserva, entenent que tant la creació dels tributs com l'establiment dels seus elements essencials ha de contenir-se necessàriament en una llei. D'aquesta manera, doncs, els ens locals (i, particularment, els municipis) només disposen d'una potestat tributària de caràcter derivat, en el sentit que no poden crear tributs propis, al marge de la llei, sinó que la seva potestat tributària es limita en la possibilitat d'establir els tributs que estiguin prèviament configurats per una llei i en desenvolupar aquells aspectes del seu règim jurídic que la mateixa llei determini.

Així ho expressa també l'article 106.1 de l'LBRL quan afirma que les entitats locals tindran autonomia per a establir i exigir tributs d'acord amb allò previst a la legislació de l'Estat reguladora de les hisendes locals i en les lleis que dictin les comunitats autònomes en els supòsits previstos per aquella.

En conseqüència, en aplicació d'aquestes consideracions, ha estat el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'hisendes locals (TRLHL), que s'ocupa d'establir la regulació bàsica de les figures tributàries municipals, fent referència, entre d'altres, a:

- 1) les taxes,
- 2) les contribucions especials,
- 3) els impostos d'establiment obligatori (com l'Impost de béns immobles),
- 4) els impostos d'establiment voluntari (com l'Impost sobre construccions, instal·lacions i obres).

De tota manera, el TRLHL deixa un petit marge de decisió als ajuntaments per a establir, entre altres aspectes, la quantia dels tributs. En aquest sentit, per mitjà de les corresponents ordenances fiscals, i sempre dintre dels límits previstos a la llei, els ajuntaments poden acordar la creació d'impostos, establir exempcions o bonificacions, fixar tipus impositius, etc.

Ordenances fiscals

Com apuntàvem abans, el procediment d'elaboració de les ordenances fiscals compta amb algunes especialitats, que venen regulades directament pels articles 15-19 del TRLHL. Igualment, cal tenir en compte que els articles 107 i 111 de l'LBRL introdueixen també

algunes precisions pel que es refereix a la publicació i entrada en vigor de les ordenances fiscals.

Juntament amb la potestat tributària, hem d'assenyalar també l'autonomia pressupostària de què gaudeixen els municipis, entesa com la facultat de disposar lliurement dels recursos que constitueixen la hisenda municipal d'acord amb els criteris i objectius fixats en cada cas en els pressupostos municipals. De tota manera, com us podeu imaginar, aquesta autonomia pressupostària també està subjecta a importants límits, especialment derivats dels objectius d'estabilitat pressupostària i estabilitat financera⁷.

⁽⁷⁾Sobre aquestes qüestions, vegeu el Títol vi del TRLHL i la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

3.5. La potestat d'expropiació forçosa

L'article 4.1 d) de l'LBRL atribueix també als ens locals la potestat d'expropiació forçosa. De fet, aquesta no és cap novetat rellevant, ja que tradicionalment tant la legislació general de règim local com l'específica sobre expropiació forçosa han vingut reconeixent aquesta potestat als municipis –i les províncies– com a entitats públiques de caràcter territorial.

El règim jurídic d'aquesta potestat municipal està subjecte a la legislació bàsica estatal (article 149.1.18 de la Constitució) que avui dia encara es conté, principalment, a la Llei d'expropiació forçosa de 16 de desembre del 1954.

Cal dir que la normativa autonòmica⁸ reconeix als municipis on resideixen els béns la potestat d'expropiar en favor d'aquelles altres entitats locals no territorials que no tenen reconeguda aquesta potestat (per exemple, les mancomunidades de municipis). Igualment, pel que fa a la declaració d'utilitat pública o interès social, les normes autonòmiques solen donar cobertura perquè es pugui declarar la concurrència d'aquesta circumstància en la major part d'establiment d'execució de serveis i obres locals⁹.

⁽⁸⁾Per exemple, podem citar l'article 6.2 b) de la Llei 5/1997, de 22 de juliol, d'administració local de Galícia, o l'article 8.3 b) del TRLMRLC.

⁽⁹⁾Vegeu, per exemple, l'article 293 de la Llei 5/1997, de 22 de juliol, d'administració local de Galícia.

3.6. La inembargabilitat dels seus béns i drets

La inembargabilitat dels béns i drets dels ens locals [article 4.1 h) LBRL] constitueix una manifestació de la posició jurídica de privilegi que tenen les administracions públiques –en el nostre cas, el municipi– en relació amb l'execució de les sentències judicials en aquells supòsits en què l'Administració sigui condemnada al pagament d'una determinada quantitat.

Així doncs, en virtut d'aquest privilegi, i en el supòsit que s'hagi de fer efectiu el pagament d'una condemna judicial, els béns i drets de les entitats locals no poden ser objecte d'embargament o de procediment de constreyniment.

Tradicionalment, s'havia considerat que aquest privilegi abastava **tots** els béns i drets de les administracions públiques (de manera que s'inclouïen tant els béns de domini públic com els béns patrimonials). De tota manera, a partir de la sentència del Tribunal Constitucional núm. 166/1998, de 15 de juliol, aquesta

situació canvia i es passa a considerar que determinats béns patrimonials –en concret, aquells que no estiguin afectats directament a un ús o servei públic– sí que poden ser objecte d’embargament.

En aquest sentit, l’actual article 173.2 del TRLHL disposa que:

«Los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales, excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público».

3.7. La iniciativa pública municipal en l’economia i la prestació de serveis públics

Són diverses les formes en què els municipis poden incidir en l’economia. Per exemple, si partim de la tradicional distinció entre les formes d’activitat administrativa, podem dir que:

- 1) mitjançant *l’activitat de policia* poden regular o ordenar l’actuació dels particulars o establir-hi controls previs en forma de llicència, declaració responsable...,
- 2) mitjançant *l’activitat de foment* poden concedir subvencions i ajudes per a promoure l’activitat econòmica en el seu territori i, finalment,
- 3) mitjançant *l’activitat de prestació* poden oferir determinats serveis públics als seus veïns en l’àmbit de les seves competències.

3.7.1. La iniciativa pública municipal en l’economia

Juntament amb aquestes, i tot i que pròpiament no es defineixi com una potestat dels municipis –en el sentit de l’article 4.1 de l’LBRL–, ens hem de referir també a una altra possibilitat: la iniciativa pública local en l’activitat econòmica, és a dir, l’exercici d’activitats empresarials per part dels municipis¹⁰.

⁽¹⁰⁾Penseu, per exemple, en la realització de cursos d’anglès pel mateix ajuntament o en l’explotació d’un càmping, etc.

Com sabem, la Constitució espanyola fixa un model econòmic de caràcter flexible, ja que, si bé, per una banda, es reconeix el dret a la propietat privada (article 33 CE) i el principi de llibertat d’empresa (article 38 CE), obligant els poders públics a garantir i protegir el seu exercici, de l’altra, es reconeix també la iniciativa pública en l’activitat econòmica i la possibilitat de reservar al sector públic determinats recursos o serveis essencials (article 128.2 CE). Per tant, com no pot ser d’una altra manera, les llibertats econòmiques individuals poden estar limitades en funció d’altres béns o principis constitucionals.

En aquest sentit, l'article 86.1 de l'LBRL reconeix expressament als ens locals la capacitat per a exercir la iniciativa pública per a l'exercici d'activitats econòmiques. Si bé, a partir de l'aprovació de l'RSAL, aquesta possibilitat se suïpedita al fet que estigui garantit l'objectiu d'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera en l'exercici de les competències.

L'exercici per part dels municipis d'aquestes activitats econòmiques, que es realitza sempre en règim de lliure concurrència, requereix la tramitació d'un expedient previ, en què s'acrediti la conveniència i oportunitat de la mesura, els possibles efectes d'aquesta activitat sobre la concurrència empresarial i es justifiqui que la iniciativa no genera cap risc per a la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal. A partir d'aquí, correspon al ple la decisió final sobre l'establiment de l'activitat, que haurà de determinar també la forma de gestió d'aquest [article 22.2 f) LBRL].

Normativa autonòmica

Tot respectant les previsions bàsiques de l'LBRL, la normativa autonòmica s'ha ocupat de desenvolupar el procediment per a l'exercici de la iniciativa pública econòmica. Podem citar, per exemple, en el cas de Catalunya els articles 142-149 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals de Catalunya (ROAS) o els articles 45-49 de la Llei 5/2010, d'1 de juny, d'autonomia local d'Andalusia.

3.7.2. La prestació de serveis públics

Juntament amb l'anterior possibilitat, com ja sabem, els municipis poden prestar també serveis públics en l'àmbit de les seves competències (article 85.1 de l'LBRL). Així, quan parlem de serveis públics municipals ens referim a activitats prestacionals, dirigides als ciutadans, i que s'emmarquen en alguna de les competències que tenen atribuïdes legalment els municipis.

D'acord amb l'article 85.2 de l'LBRL, l'establiment dels serveis públics per part dels municipis requereix també la tramitació d'una memòria justificativa prèvia –amb un contingut diferent del previst per a la iniciativa pública en l'economia (article 86.1 LBRL)–, que se centra principalment a determinar la forma de gestió del servei i l'examen de la seva sostenibilitat econòmica¹¹.

⁽¹¹⁾Com en el supòsit anterior, la normativa autonòmica s'ocupa també de desenvolupar totes aquestes qüestions. Podem citar, per exemple, els articles 158-163 del ROAS.

Pel que fa al règim jurídic dels serveis públics municipals, cal tenir en compte que –com succeeix amb la resta de serveis públics– aquests es caracteritzen per les notes d'universalitat, igualtat, continuïtat i qualitat. Ara bé, és cert també que hi ha moltes classificacions sobre els serveis públics municipals. Per exemple, hem mencionat ja els «serveis públics obligatoris» –que serien els que l'article 26.1 de l'LBRL imposa obligatòriament als municipis, en funció de la seva població. De manera que podríem diferenciar-los dels «serveis públics facultatius o voluntaris» –que serien aquells que no apareixen en el llistat de l'article 26.1 de l'LBRL i que els municipis poden decidir crear.

En aquest sentit, sense perjudici d'altres possibles classificacions, ens interessa mencionar sobretot la categoria dels «serveis públics reservats». Aquesta ens apareix a l'article 86.2 de l'LBRL, que declara la reserva en favor dels ens locals de determinades activitats o serveis essencials. Es tracta de serveis que es consideren essencials per a la societat –per exemple, l'abastiment domiciliari i la depuració de les aigües, la recollida, el tractament i l'aprofitament dels residus o el transport públic de viatgers–; per això, d'acord amb l'article 128.2 de la Constitució, se sostreuen aquestes activitats de la iniciativa privada i passen a considerar-se activitats de titularitat exclusiva de les administracions locals.

Ara bé, com en el cas anterior, això no vol dir tampoc que la prestació d'aquestes activitats reservades hagi de realitzar-se sempre directament pel mateix municipi ni en règim de monopoli. Malgrat que alguns d'ells són serveis que s'estructuren en xarxa (per exemple, l'abastiment d'aigua o la recollida de residus) i, per tant, el règim de monopoli pot semblar una opció organitzativa adequada, l'LBRL admet que aquestes activitats es puguin prestar també en règim de lliure concurrència i per qualsevol de les formes de gestió previstes al nostre ordenament.

En tot cas, si s'opta per prestar aquests serveis reservats en règim de monopoli es requereix, a més, l'aprovació per part de l'òrgan competent de la comunitat autònoma (article 86.2 LBRL).

Finalment, cal mencionar que l'article 85 de l'LBRL es refereix també a les formes de gestió dels serveis públics locals. En aquest sentit, ens diu que aquests hauran de gestionar-se de la manera més sostenible i eficient possible, d'entre les que s'enumeren a continuació:

«A) Gestión directa:

- a) Gestión por la propia entidad Local.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial local.
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública (...).

Si bé, a partir de la modificació de l'LRSAL, l'article 85 LBRL estableix un ordre de prelación entre les formes de prestació directa, ja que ens diu que només es podrà acudir a la figura de les entitats públiques empresarials locals o de les societats mercantils locals quan quedi acreditat, mitjançant una memòria acreditativa, que resulten més sostenibles i eficients que les dues altres restants.

«B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre».

Pel que fa a les formes de gestió indirecta, cal tenir en compte que, a partir de l'entrada en vigor de la nova Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, les referències al contracte de gestió de serveis públics han d'entendre's referides o bé al contracte de serveis o bé al contracte de concessió de serveis, en funció de qui assumeixi el risc operacional.

Igualment, cal tenir en compte que no podran ser objecte de gestió indirecta aquelles activitats que suposin l'exercici de potestats públiques. I és que, tal com preveu l'article 85.2 de l'LBRL, *in fine*, la forma de gestió per la qual s'opti haurà de tenir en compte allò que preveu l'article 9 de l'estatut bàsic de l'empleat públic –actualment regulat al Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic–, que reserva als funcionaris de carrera –per tant, amb exclusió del personal en règim laboral– de l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques¹².

⁽¹²⁾En el mateix sentit, vegeu els articles 17 i 281.1 de l'LCSP, que impedeixen que puguin prestar-se mitjançant contracte de serveis o de concessió de serveis activitats que impliquin l'exercici de funcions d'autoritat.

Glossari

CCAA *f* Comunitats autònomes.

CE *f* Constitució espanyola.

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.

EJ *m* Fonament jurídic.

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

LCSP *f* Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.

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

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

LPAC *f* Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

LRJSP *f* Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

RDPT *m* Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació territorial.

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

UE *f* Unió Europea.

STC *f* Sentència del Tribunal Constitucional.

STS *f* Sentència del Tribunal Suprem.

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

TRLMRLC *m* Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

Bibliografia

Domingo Zaballos, M. J. (2014). *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*. Navarra: Thomson Reuters / Aranzadi.

Font i Llovet, T.; Díez Sánchez, J. J. (coords.) (2017). *Los servicios públicos locales. Remuneración y nivel óptimo de gestión*. Madrid: Ed. Iustel.

Font i Llovet, T.; Galán Galán, A. (2013). «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?». A: T. Font i Llovet; A. Galán Galán (dirs.) (2013). *Anuario del Gobierno Local 2012*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local / Instituto de Derecho Público.

Galán Galán, A. (2001). *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier.

Galán Galán, A. (2012). *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Mir Bagó, J. (1991). *El sistema español de competencias locales*. Madrid: Ed. Marcial Pons.

Mir Bagó, J. (2000). *Manual de Govern Local*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.

Parejo Alfonso, L. (1998). *La potestad normativa local*. Madrid: Marcial Pons.

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

Toscano Gil, F. (2006). *Autonomía y potestad normativa local*. Granada: Ed. Comares.

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

Velasco Caballero, F. (dir.) (2017). *Tratado de Derecho Económico Local*. Madrid: Marcial Pons.