

L'emparement constitucional del principi d'autonomia local

L'emparament constitucional del principi d'autonomia local

José Luis Blasco Díaz
Modesto Fabra Valls
Marta Oller Rubert



Càtedra
Enric Prat de la Riba
d'Estudis Jurídics Locals

UAB
Universitat Autònoma de Barcelona



Col·lecció

Estudis Locals

Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals

Titular de la Càtedra

Miquel Roca i Junyent

Directora de la col·lecció

Judith Gifreu i Font

Disseny gràfic i maquetació:

Eumogràfic

© ACM..... (Aquesta informació me l'heu de donar vosaltres)

Impressió:

XB Cèltica Papel, S.L.

D.L.: (el demana el Marc)

ISBN: (el demana el Marc)

Pròleg	9
Introducció	15
Capítol I. El sentit del títol VIII de la Constitució i la garantia de l'autonomia local	21
1. L'organització territorial de l'Estat i les entitats locals	23
1.1. Els principis de la distribució del poder públic territorial	23
1.2. El municipi com a element bàsic de l'organització territorial i la naturalesa de la província	26
1.3. La importància d'un adequat finançament local	30
2. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contingut, l'abast i la garantia de l'autonomia local	32
2.1. L'opció per un model d'autonomies territorials	32
2.2. La garantia de l'autonomia	35
3. Els interessos locals i la delimitació de l'àmbit d'actuació	37
3.1. La idea de la participació com a garantia	37
3.2. La insatisfacció de la garantia institucional i les propostes per a superarla	42
4. El sentit de l'autonomia i la seva potencialitat	47
4.1. L'autonomia és expressiva d'un poder públic territorial	47
4.2. L'autonomia és una garantia per a la participació de les comunitats locals en el govern dels seus interessos de manera autònoma	50
4.3. La concepció dinàmica del sistema local i la seva interpretació conforme al principi d'autonomia	53
5. El valor de la Carta europea de l'autonomia local de 1985	59
5.1. La Carta en el sistema de fonts	59
5.2. El contingut de la Carta	64
6. La configuració legal de l'autonomia i la seva garantia	68
6.1. La legislació estatal	68
6.1.1. La vocació de la legislació bàsica	68
6.1.2. Autonomia política i bases del règim jurídic de les administracions públiques	72
6.1.3. El paper garant assignat a la legislació bàsica estatal i el bloc de constitucionalitat	78
6.2. La participació autonòmica en la configuració del sistema d'autonomia local	81

6.2.1. El paper dels estatuts d'autonomia i la interiorització del règim local	81
6.2.2. Estatuts d'autonomia, legislació bàsica i funció garant	90
6.2.3. Caràcters de la normativa autonòmica sobre règim local	92
Capítol II. El sistema d'atribució de competències	97
1. La intermediació legislativa	99
1.1. L'abast de la funció atributiva de la llei	99
1.2. Les competències locals qualificades com pròpies i els àmbits materials garantits	104
2. Els principis de l'atribució competencial i la identificació de l'interès local que duu a terme el legislador	112
2.1. Els principis de subsidiarietat i descentralització: garantia de la proximitat de la gestió als ciutadans	113
2.2. Els interessos que representen cadascuna de les altres instàncies de poder públic territorial: ponderació i proporcionalitat	120
2.3. El principi de diferenciació	125
2.4. La constatació que una matèria ha estat tradicionalment d'interès local	127
3. La participació de les entitats locals en les decisions estatals i autonòmiques que les afecten	128
4. La clàusula universal com a alternativa per a l'evolució del sistema i davant la falta d'atribució	132
5. Recapitulació: el principi d'autonomia i l'atribució competencial	
6. La vinculació de les entitats locals a la legalitat en l'exercici de les seves potestats	141
6.1. Principi de legalitat i vinculació negativa	141
6.2. La intervenció estatal i autonòmica en l'exercici de les competències locals	147
6.2.1. La coordinació de competències	147
6.2.2. El control sobre l'exercici de les competències	151
6.3. Els límits per al legislador i la defensa de l'autonomia local	157
Capítol III. Anàlisi sobre la situació actual de l'autonomia local en la jurisprudència	161
1. Introducció	163
2. Consideracions sobre l'autonomia local i les potestats dels ens locals reconegudes en l'article 4 de la LRBRL	164
2.1. Potestats reglamentària i d'autoorganització	165
2.2. La potestat de programació o planificació	171

2.3. Les potestats expropiadora i d'investigació, partió i recuperació d'ofici dels seus béns	176
2.4. Les potestats d'execució forçosa i sancionadora	178
2.5. La potestat de revisió d'ofici dels seus actes i acords	187
3. Les competències atribuïdes als ens locals	189
3.1. Competències vinculades a l'urbanisme	192
3.2. L'espectre de competències sota la matèria ambiental	198
3.3. Competències socials	200
3.4. Competències dels ajuntaments en matèria d'animals domèstics i perillosos	201
4. Mecanismes que coarten l'exercici de l'autonomia local	202
4.1. La facultat de coordinació de l'Estat i de les comunitats autònomes	202
4.2. La substitució pels poders estatal i autonòmic	207
5. Reflexions finals	211
Capítol IV. La projecció de l'autonomia local en l'activitat financera	215
1. L'emparament constitucional de l'autonomia financera local	217
2. El respecte de l'autonomia financera local en l'ordenament jurídic espanyol.	219
2.1. El pes dels recursos propis i les competències en la seva quantificació ..	223
2.1.1 El pes dels recursos propis	223
2.1.2 . El marge local en la regulació dels seus ingressos	228
2.2. Els procediments de compensació financera destinada a incrementar la solidaritat i corregir desequilibris	240
2.2.1. Les participacions en els ingressos estatals (PIE)	241
2.2.2. Les participacions en els ingressos de les comunitats autònomes (PICA)	245
2.3. El caràcter predominantment incondicionat de les transferències	261
2.4. L'accés al mercat de capitals	265
2.5. La participació de les entitats locals en les modalitats d'adjudicació dels recursos	269
2.6. La suficiència financera en proporció a les seves competències	272
2.7. La naturalesa diversificada i evolutiva dels recursos financers de les entitats locals	284
Bibliografia	289

Pròleg

Malgrat que la Constitució, en el seu article 140, estableix amb tota solemnitat la garantia de l'autonomia dels municipis, aquest és un principi que no ha tingut, ni doctrinalment ni jurisdiccionalment, una interpretació homogènia i pacífica. Segueix sent un tema de gran rellevància que, en el moment actual i en el marc d'una crisi econòmica molt profunda, està tenint manifestacions legislatives que, en tot cas, posen en qüestió la seva efectivitat.

Els ens locals constitueixen una peça clau de l'organització territorial de l'Estat, però, fins i tot més enllà, representen una base decisiva del sistema democràtic. La democràcia es viu d'una manera molt propera en els nivells locals; el ciutadà coneix més el contingut i el perquè de les decisions municipals, que les d'altres nivells institucionals, respecte de les que pot sentir-se menys segur en la seva interpretació i abast. El ciutadà és més subjecte actiu de la vida política quan aquesta es limita a l'àmbit local. I per aquesta raó, el principi de l'autonomia local hauria de tenir una evolució progressiva i creixent en la seva ambició i en la seva implementació pràctica.

No obstant, es podria convenir que el que s'està produint és exactament el contrari. El principi d'autonomia local té tendència a ser llegit restrictivament, condicionant-lo a d'altres principis i garanties que, emparant-se en l'interès general, condicionen i afebleixen l'àmbit de decisió dels ens locals. No ens costaria gaire trobar incidències legislatives i executives que posen de manifest aquesta tendència a “desconfiar” de l'autonomia local. Sovintegen les decisions que tendeixen a recuperar, per altres Institucions, competències que fins ara havien exercit pacíficament els ens locals.

És en aquest context que es presenta aquesta monografia dels professors srs. José Luís Blasco Díaz, Modesto Fabra Valls i Marta Oller Rubert que d'una manera molt sistemàtica i aprofundida, passen a examinar, no únicament el que hauria de ser el principi d'autonomia local, sinó també el que realment és. És un treball minuciós, escrupolós, exhaustiu, de gran utilitat pràctica i d'alt contingut doctrinal. Ens fa il·lusió que la Càtedra Prat de la Riba hagi col·laborat a fer possible la publicació d'aquest llibre; és una bona manera de posar de manifest l'ambició de la Càtedra, en la mesura en què,

des d'una visió acadèmica i universitària, ens apropem a la realitat local, ajudant-la a construir un cos jurídic que defensi la seva funció en un Estat de Dret.

Ens plau doncs, presentar aquest llibre, felicitar als seus autors i recomanar la seva lectura a tots aquells que tenen un compromís i un interès per la vida local del nostre país.

Miquel Roca i Junyent

ABREVIATURES

CEAL	Carta europea de l'autonomia local
CE	Constitució espanyola
LMMGL	Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local
LOFCA	Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes
LOREG	Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general
LOTC	Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional
LRBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local
LRJ-PAC	Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú
TRLHL	Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals

Introducció

José Luis Blasco Díaz

El nostre sistema local ha desenvolupat les seves pròpies peculiaritats, fruit dels avatars de la nostra història constitucional, que ha culminat amb el reconeixement de l'autonomia com a principi constitucional i com a manera d'expressar el lloc de les entitats locals en la distribució territorial del poder. No obstant això, es plantegen diversos problemes interpretatius sobre el significat i abast d'aquest concepte; això ha convertit l'autonomia local en una qüestió d'atenció primordial en la doctrina, que fins i tot avui perdura, després de més de trenta anys del seu reconeixement, ja que contínuament es revelen raons que la mantenen com un tema d'actualitat. Mentre que inicialment va ser objecte de controvèrsia el fet de si es tractava d'una autonomia merament administrativa o si també tenia un vessant polític, ara cal concloure que aquest debat s'ha superat, també en l'àmbit judicial, i que el que caracteritza l'autonomia, com a mínim, és la llibertat d'actuació dels ens que la formen, sotmesos només, en l'exercici de les seves activitats, a controls de legalitat, sense que pugui establir-se cap relació de jerarquia o subordinació respecte a altres ens territorials.

Com s'ha posat de manifest sovint, la idea anterior no sempre ha trobat un reflex adequat ni en l'àmbit polític ni, per aquest motiu, en el nostre ordenament jurídic posterior, centrat principalment en el procés de construcció de l'estat autonòmic, és a dir, articulat sobre les comunitats autònomes. Per aquesta raó, d'una banda la situació en la qual es troben les entitats locals de caràcter territorial dista de ser el que el text constitucional possibilita i, d'altra, s'aprecia un augment de les actuacions estatals i autonòmiques limitadores de l'àmbit de lliure decisió que hauria d'estar reservat a les entitats locals. En aquest sentit, l'autonomia es predica i es proclama en les diverses instàncies polítiques i territorials, però quasi no s'avança en l'aspecte concret i real. En qualsevol cas, es pot considerar que els fonaments de l'edificació estan sòlidament assentats, però que la construcció no s'ha acabat, ja que s'han adoptat decisions que posteriorment caldrà esmenar, o s'ha avançat lentament, o fins i tot s'ha abandonat l'obra, i queda encara lluny el moment en què es pugui arribar a finalitzar. Mentrestant, l'edificació veïna,

la de les comunitats autònomes, ha arribat ja a una alçada considerable. Així, és cert que des de diverses instàncies s'entén que és necessària una reinterpretació del títol VIII de la Constitució, i fins i tot una reforma, però normalment en aquesta proposta no s'inclou l'autonomia local, encara que formi part del sistema de distribució del poder públic territorial que s'hi dibuixa; de manera que la proposta de reforma es queda en l'àmbit de les comunitats autònomes o es refereix a un genèric reforçament de l'autonomia local.

L'establiment de les bases, fins avui inamovibles, del nostre sistema local, es va produir amb les primeres sentències del Tribunal Constitucional de l'any 1981, i encara que hi ha hagut etapes més proautonomistes en l'àmbit local, que han tingut el seu reflex en la jurisprudència i la legislació, la realitat és que des de l'entrada en vigor de la Llei de bases de 1985 s'ha avançat poc, fins i tot malgrat les reivindicacions de fer-ne l'ampliació provinents tant des de les instàncies afectades com des d'alguna doctrina. Mentre que, en el nostre sistema, l'autonomia local s'ha construït principalment fixant els límits dins dels quals podia desenvolupar-se, en altres llocs en què també s'ha produït un debat doctrinal i polític similar, els resultats han estat uns altres. És el cas d'Itàlia, on després de diverses iniciatives legislatives es va concretar una reforma constitucional l'any 2001, que ha comportat un desenvolupament legislatiu encara no tancat, i que ha suposat una innovació significativa en el sistema de règim local, com veurem més endavant. En aquest sentit, l'autonomia se'ls reconeix i la podran exercir amb el límit dels principis fixats per l'Estat italià i, de fet, s'està debatent des de fa anys sobre l'aprovació d'una *Carta delle autonomie locali*, la finalitat de la qual seria individualitzar les funcions fonamentals dels municipis i altres ens locals, implantar el federalisme fiscal, permetre la participació dels ens locals en la presa de decisions estatals i la transferència de funcions administratives als ens locals d'acord amb el principi de subsidiarietat. Es tracta, per tant, d'aspectes que també s'han plantejat entre nosaltres, i que no han passat generalment de la mera fase de proposta. Així ha succeït tant amb el *Llibre blanc sobre la reforma del govern local* de 2005, elaborat pel llavors anomenat Ministeri d'Administracions Públiques (avui Ministeri de Política Territorial), com amb l'Avantprojecte de llei bàsica del govern i l'administració locals, presentat a la fi de 2005 com a conseqüència seva.

Tanmateix, en alguns aspectes de la garantia de l'autonomia local s'ha pogut innovar a través dels estatuts d'autonomia reformats recentment, normes que poden arribar a tenir un paper cabdal en la variació en positiu

del model d'autonomia local actual. Per això, potser també cal prendre en consideració l'embranchida que es pot produir per la reforma dels estatuts, ja que l'autonomia local no pot quedar ancorada en concepcions que es van assentar fa lustres, sinó que necessita també evolucionar al mateix ritme que els altres centres de poder territorial. Així, des de diverses instàncies fa anys que s'exigeix un paper amb més presència de les entitats locals en la presa de decisions públiques, amb l'actualització del sistema de règim local vigent. Aquesta interpretació ha d'estar basada en la Carta europea de l'autonomia local i en els principis constitucionals, i d'acord amb l'evolució viscuda per la societat en aquests decennis, veritables raons per al desenvolupament del sistema constitucional de distribució del poder públic territorial. En aquest marc, per exemple, cal no obviar que la integració europea comporta també una influència manifesta sobre el sistema de distribució del poder nacional, que anirà creixent a mesura que la integració es perfeccioni i en la qual es tindrà en compte el principi d'autonomia local, present d'una manera o altra en els diversos ordenaments nacionals.¹

Realment, es pot adoptar un punt de vista dinàmic en la consideració de l'autonomia local, en el sentit de dotar-la de més abast.² Això comporta la tasca ineludible d'arribar a un acord exprés entre els legisladors estatals i autonòmics per a fer possible aquesta operació, amb la finalitat de fer-la real i efectiva, la qual cosa passa per revisar els instruments i les tècniques utilitzats per a configurar i donar vida al sistema local. En cas contrari no es podrà transitar pel camí descentralitzador indicat per la nostra Constitució. Per això, és necessari que partim del punt en què ens trobem i que comprovem la realitat de la situació en la qual l'autonomia es mou, per establir si legislació i jurisprudència avancen en aquesta direcció o són restrictives.

Per tant, des de la consideració que la tècnica de la garantia institucional és insuficient per a explicar la configuració constitucional de l'autonomia lo-

1. Amb referència a aquesta qüestió, es pot consultar el document «La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea», elaborat el 2004-2005 per encàrrec de la Comissió Executiva de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies. Enllaç: <http://documentos.femp.es/files/11-618-fichero/La%20situaci%C3%B3n%20de%20los%20Ayuntamientos.pdf?download=1>

2. Recollint aquest estat d'opinió, ha assenyalat T. Font i Llovet, a «El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías», a: *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona, 2005, p. 16, que continua pendent el procés general d'aprofundiment en la descentralització local, que inclou tant aspectes competencials, com estructurals i financers.

cal, examinarem tant les raons que considerem que impel·leixen a impulsar la construcció autonòmica en la seva escala local, com la situació de partida i els elements que en permetrien l'evolució. Perquè no són poques les qüestions i la problemàtica que es plantegen. Entre aquestes, ens centrarem en el sistema competencial, que passa per la intermediació de la llei estatal o autonòmica sense criteris clars per a distribuir responsabilitats; en la concreció que aquest sistema ha tingut per part de la jurisprudència, veritable test que permetrà reconèixer la realitat del seu abast, i en la crònica insuficiència financera de les entitats locals, que ha provocat efectes indesitjats en la gestió de l'àmbit públic. Podrem constatar, d'aquesta manera, que la garantia de l'autonomia local es troba, en primer lloc, en la mateixa Constitució, en la qual es dibuixen els traços essencials sobre els quals s'ha hagut de construir el sistema, procés en el qual es pot seguir avançant un cop establerts la funció i el lloc de les normes que han de concretar l'emparement constitucional de l'autonomia local i completar-lo. Si bé, des de la regulació constitucional, això val tant per als municipis com per a les províncies, ens referirem essencialment als primers, ja que la problemàtica provincial té singularitats que la fan mereixedora d'un tractament propi.

Capítol I

El sentit del títol VIII de la Constitució i la garantia de l'autonomia local

José Luis Blasco Díaz

1. L'organització territorial de l'Estat i les entitats locals

1.1. Els principis de la distribució del poder públic territorial

Amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Constitució de 1978, el sistema local espanyol havia mantingut uns caràcters que, constrets en cada moment històric en funció dels principis polítics preponderants, en essència han perdurat fins avui. No pot dir-se, realment, que el text fonamental innovés per complet el sistema organitzatiu públic anterior, encara que sí que el va dotar de més contingut qualitatiu, perquè els municipis (i també les províncies i altres entitats locals) ja existien i no va desaparèixer mai la seva vocació d'atendre d'una manera o d'una altra els interessos de la comunitat administrada o, després representada, per uns ajuntaments que, amb una llibertat variable, o gairebé sense llibertat, representaven aquests interessos. Aquesta essència, la potencialitat del que hauria de ser, oculta per tants anys, veia la llum amb la reforma política, i s'expressava amb una força inusitada en la primera representativitat de l'Espanya contemporània, la dels ajuntaments democràtics.

Per això, si les innovacions que en el seu règim va aportar la Constitució van ser, sens dubte, molt importants, cal assenyalar que la matèria primera ja es podia trobar en uns municipis i una societat civil que tan sols calia conduir pel camí de la democràcia. No ens ha de sorprendre, doncs, l'actitud reivindicativa que, a través de les seves associacions, no han deixat de manifestar durant aquests més de trenta anys de reconeixement constitucional, actitud que s'ha d'inserir en el dinamisme que és propi de les organitzacions que han d'atendre d'una manera més immediata i eficaç les necessitats reals dels seus membres, en aquest cas els veïns.

El reconeixement del lloc que havien d'ocupar en la societat les entitats locals, i que durant tant temps els va ser negat, s'assumeix a Espanya amb la consagració, en la Constitució de 1978, del principi autonòmic com un, el principal, dels que havien d'informar l'organització territorial de l'Estat, con-

siderat en el seu sentit ampli.³ Amb aquesta decisió, la transcendència de la qual ha estat apreciada de manera desigual segons la perspectiva territorial adoptada, es va renovar tot l'estat de coses existent, que configurava un marge escàs per a l'actuació autònoma dels ens locals, de manera que a partir d'aquest moment s'assoleix una ampliació important de l'àmbit d'aquests ens.

Va començar a regir, llavors, un nou sistema d'organització del poder territorial, en el qual es reconeixia una autonomia per a la gestió dels interessos respectius en els municipis, les províncies i les comunitats autònomes (article 137). La innovació que aquest precepte va suposar en l'organització de l'Estat va ser ja inicialment assenyalada pel Tribunal Constitucional, en identificar-lo com «un dels principis estructurals bàsics de la nostra Constitució» (Sentència 32/1981, de 28 de juliol). En conseqüència, en el text constitucional trobem els elements necessaris tant perquè en aquell moment fos possible la que es considera la primera descentralització del poder territorial, efectuada en favor de les comunitats autònomes, com perquè es pogués avançar en aquest camí amb una altra operació d'aquest tipus dirigida als ens locals, singularment als municipis, impulsant l'autonomia que els reconeix, perquè aquella primera descentralització es va fer, a vegades, a costa de l'àmbit de competències locals.

En qualsevol cas, podem convenir que aquest lloc al qual hem fet referència, reservat a les entitats locals, és resultat de la ubicació dels preceptes que els dedica el text constitucional. Mentre que al principi es trobaven en el títol dedicat al govern i l'administració —la qual cosa denotava les poques possibilitats d'autogovern a aquesta escala, que calia considerar inserit en l'àmbit merament administratiu—, després van passar al que seria definitivament el títol VIII, consagrat a l'organització territorial de l'Estat, en el qual també s'inclou la regulació de les comunitats autònomes. Aquesta dada, és a dir, el fet d'incloure el que la Constitució anomena *Administració local* com a part de l'estructura territorial de l'Estat, fa possible que les entitats locals siguin considerades com poders públics amb una projecció en la vertebració del poder, que en molts casos no s'ha arribat a assumir, tot i que resulta molt sig-

3. Com «la totalitat de l'organització judicopolítica de la nació espanyola, incloent-hi les organitzacions pròpies de les nacionalitats i regions que la integren i la d'altres ens territorials dotats d'un grau inferior d'autonomia», segons les sentències del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de juliol (FJ 5), i 119/1992, de 18 de setembre (FJ 1), enfront de «només el conjunt de les institucions generals o centrals i els seus òrgans perifèrics, contraposant aquestes institucions a les pròpies de les comunitats autònomes i altres ens territorials autònoms».

nificatiu que aquell títol s'obri, com a principi general d'aquesta organització, amb el reconeixement del principi d'autonomia esmentat. Certament, a aquesta situació hi ha contribuït el mateix text constitucional, que conté una regulació escassa del sistema local i que intitula el capítol que hi dedica «De l'Administració local», la qual cosa reflecteix, d'alguna manera, que se'l considera un sistema d'ens administratius, més que polítics, aspecte que en les primeres interpretacions dels preceptes constitucionals es va perpetuar.⁴

No obstant això, cal incidir en el fet que en el text constitucional es consideren indispensables els municipis i les províncies, ja que se'ls identifica com els ens sobre els quals s'organitza l'Estat, juntament amb les comunitats autònomes. En el disseny constitucional hi podia haver territoris que no pertanyessin a cap comunitat autònoma, però no que no s'incloguessin en un municipi i en una província. Per tant, i només a efectes dialèctics, en aquells espais que no fossin territoris autonòmics la vertebració territorial seria responsabilitat directa d'aquestes entitats locals. D'aquest fet deriva el seu fort ancoratge en l'estructura territorial espanyola —després assumida també per alguns estatuts d'autonomia, com veurem—, que ha dut a considerar-los com ens que l'Estat configura, però dels quals no pot prescindir; ens que en tot cas són portadors d'uns determinats trets o caràcters, alguns dels quals els han acompanyat tradicionalment i d'altres que deriven del disseny constitucional de la nostra forma d'estat i societat, que els configuren com el que avui dia són i, això és el més rellevant, com el que poden arribar a ser. De fet, aquella autonomia se'ls reconeix per a la gestió dels seus respectius interessos, igual que a les comunitats autònomes. D'aquesta manera, la configuració constitucional de l'autonomia local ens donarà el marc per a les possibilitats d'actuació de les entitats locals i la garantia d'aquesta autonomia.

Després del principi autonòmic, de la transcendència i l'abast del qual tractarem en aquest capítol I, es garanteixen els principis de solidaritat i igualtat. Si bé són importants per a la instauració i el desenvolupament del sistema d'organització **territorial** que la Constitució estableix, aquesta importància varia pel que fa a les comunitats autònomes i a les entitats lo-

4. Com ha indicat F. Caamaño Domínguez, «Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, p. 162, aquesta ubicació no convertia aquests ens en actors participants en el nou procés de descentralització política, ja que aquesta era només cosa de dos, Estat i comunitats autònomes, i l'altra era una descentralització administrativa.

cals, perquè l'àmbit d'acció d'aquestes últimes és més limitat i perquè tenen menys efecte les seves possibles decisions en aspectes en els quals podrien estar involucrats aquests principis i fos necessari observar-los.

D'aquesta manera, d'una banda, l'article **138 de la Constitució** garanteix el compliment efectiu del principi de solidaritat, la qual cosa **ha de dur l'Estat** a vetllar per l'establiment d'un equilibri econòmic, adequat i just entre les diverses parts del territori espanyol, i atenent en particular les circumstàncies del fet insular. La garantia d'aquest principi, com veurem, tindrà una gran transcendència en la concreció efectiva de la suficiència financera de les entitats locals, per les accions que han de tendir a fer-lo realitat.

D'altra banda, **l'article 139 estableix que** tots els espanyols tenen els mateixos drets i obligacions arreu del territori de l'Estat, i que cap autoritat pot adoptar mesures que directament o indirecta obstaculitzin la llibertat de circulació i establiment de les persones i la lliure circulació de béns en tot el territori espanyol. En el cas dels ens locals, s'ha instrumentat a través de les lleis que han de respectar a l'hora de desenvolupar les seves activitats, per la impossibilitat que adoptin decisions vàlides constitucionalment i legalment que afectin aquests aspectes. De fet, molt poques vegades els tribunals han hagut d'examinar l'observança d'aquests principis en l'activitat desenvolupada per les entitats locals.

1.2. El municipi com a element bàsic de l'organització territorial i la naturalesa de la província

Un cop establerts els principis anteriors, en el capítol II de la Constitució es descriu la regulació de l'Administració local, en només tres articles. Primer de tot, s'hi garanteix l'autonomia dels municipis i se'ls reconeix personalitat jurídica plena (article 140). Aquest precepte en traça, així, les característiques essencials i subratlla que els municipis tenen plena capacitat per a complir les seves funcions, és a dir, per a gestionar els seus interessos, i poden utilitzar per a fer-ho les potestats pròpies d'un ens públic amb una generalitat de fins. Aquest aspecte és un dels que caracteritza el nou sistema constitucional i l'allunya definitivament i totalment del règim anterior, en el qual els ajuntaments es trobaven sotmesos a la tutela estatal en la seva organització i en l'adopció de moltes de les seves decisions més rellevants.

La posició central del municipi en el sistema local, que arrenca del constitucionalisme de 1812, es recull expressament en l'article 1 de la LRBRL,

que estableix que «els municipis són entitats bàsiques de l'organització territorial de l'Estat i vies immediates de participació ciutadana en els assumptes públics, que institucionalitzen i gestionen amb autonomia els interessos propis de les corresponents col·lectivitats»; després es disposa en l'article 11 que «el municipi és l'entitat local bàsica de l'organització territorial de l'Estat».

Un altre dels aspectes importants en aquest esbós del municipi constitucional és la determinació de la seva organització essencial. S'hi diu que el seu govern i administració correspon als respectius ajuntaments, integrats pels alcaldes i els regidors, i n'estableix la necessària extracció democràtica en disposar que els regidors han de ser triats pels veïns del municipi mitjançant sufragi universal igual, lliure, directe i secret, en la forma establerta per la llei, i que els alcaldes han de ser triats pels regidors o pels veïns. El principi democràtic manifestat d'aquesta manera és sens dubte important amb vista a determinar les possibilitats d'actuació del municipi.

També és necessari remarcar que, en virtut d'aquesta previsió, la Constitució permetia des d'un principi l'elecció directa dels alcaldes, que si bé es rebutja des d'algunes instàncies polítiques, també s'ha entès que, atès el caràcter de la nostra organització municipal, tindria més legitimació democràtica, ja que estaria directament vinculada a la decisió de la ciutadania sense intermediació dels partits polítics,⁵ i al mateix temps propiciaria un creixement de la participació electoral i seria un fre al fenomen del transfuguisme.

El canvi del model actual, fruit de les circumstàncies del moment,⁶ cap a aquest sistema —amb la modificació de la LOREG— s'inseriria en la tendència que diversos països del nostre entorn han anat adoptant en els últims anys, com ara Itàlia (des de 1993)⁷ o alguns *länder* alemanys,⁸ i hi ha un consens majoritari per implantar-lo al nostre país en un futur pròxim. De fet,

5. Vegeu J. García Fernández, «La elección directa de los alcaldes: contexto político y problemática jurídica», *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001, p. 205-245, pel qual aquesta elecció directa ha d'anar imprescindiblement vinculada a una reforma general de les institucions municipals, de manera que quedin delimitats dos blocs o àmbits institucionals configurats entorn de la funció de govern i gestió i de la funció d'impuls polític i control.

6. La Llei 39/1978, de 17 de juliol, d'eleccions locals, va tenir com a prioritat el reforçament del sistema de partits, consubstancial a la transició política.

7. Amb la coneguda com *Llei Bassani*, la Llei núm. 81, de 25 de març de 1993, d'elecció directa dels alcaldes i presidents provincials.

8. Que va començar amb Baden-Württemberg, Baviera i Hessen, i després s'ha generalitzat.

ha estat objecte d'un informe recent del Consell d'Estat,⁹ en el qual, entre altres aspectes, ha indicat que aquesta modificació obligaria a redissenyar aquest sistema de govern per a aproximar-lo al que és propi del presidencialisme. Aquest aspecte no deixa de tenir importància, precisament des de la perspectiva de la legitimitat democràtica de les corporacions municipals, que avançaria qualitativament si es fes realitat aquesta possibilitat, raó no mancada de rellevància en la reivindicació enfront de les altres instàncies territorials d'un espai decisorí adequat per a la gestió dels interessos d'unes col·lectivitats representades per dos òrgans caracteritzats per la seva representativitat directa.

Quant a la regulació de la província, el text constitucional estableix que és una entitat local amb personalitat jurídica pròpia, tot i que la seva organització bàsica hi està menys detallada (article 141.1). Per tant, això denota la diferent naturalesa o la diferent configuració constitucional d'unes entitats i les altres,¹⁰ perquè si bé la província no necessita tampoc el concurs de cap altra administració per a portar a terme les seves finalitats, ja que té personalitat jurídica pròpia, no ho pot fer amb la mateixa intensitat i generalitat que els municipis, als quals precisament es reconeix la plenitud per a fer-ho. A més, cal afegir-hi el diferent caràcter de les seves funcions i la seva relació indirecta amb els ciutadans. Aquesta diferència també és resultat de la previsió, en el mateix precepte, que puguin crear-se agrupacions de municipis diferents de la província, possibilitat ja existent en el nostre règim local tradicional, encara que no es determina si poden ser alternatius o simplement paral·lels. De fet, el mateix Tribunal Constitucional ha assenyalat que l'autonomia provincial té trets i perfils específics respecte de l'autonomia municipal, considerant com a nucli de la seva activitat i, per això, de la de l'autonomia provincial, el suport als municipis radicats en el seu àmbit territorial, activitat que es tradueix en la cooperació econòmica en la realització de les obres i els serveis municipals, i que és duta a la pràctica a través de

9. Informe sobre les principals propostes de reforma del règim electoral general, de 24 de febrer de 2009, en què valora les diferents possibilitats.

10. Vegeu M. T. Carballeira Rivera, *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid, 1993. Per F. Velasco Caballero, *Derecho Local. Sistema de fuentes*, Madrid, 2009, p. 38-39, la distinció entre autonomia municipal i provincial pot tenir un fonament doble: per a la Constitució la província és únicament una entitat local de segon nivell, per la qual cosa li ha de correspondre una autonomia local també més limitada o de segon grau, i la vigència del principi democràtic en ambdós tipus d'ens és ben diferent.

l'exercici de la seva capacitat financera o de despesa pública per part de l'ens provincial.

Per això, trobem diferències importants en la manera com s'entén la província en algunes comunitats autònomes, com succeeix amb la creació de les vegueries catalanes o el paper de les illes en les dues províncies canàries.¹¹ En el cas de les vegueries, l'Estatut d'autonomia de Catalunya (articles 90 i següents)¹² les defineix com un àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, amb personalitat jurídica pròpia. Per tant, com a govern local, té naturalesa territorial i gaudeix d'autonomia per a gestionar els seus interessos, per la qual cosa el seu govern i l'administració autònoma corresponen a un consell de vegueria, que substitueix la diputació.¹³ En l'Estatut d'autonomia de Canàries, al seu torn, s'estableix que l'àmbit territorial de la comunitat s'integra per les set illes de l'arxipèlag canari, que es configuren com els elements en què s'articula l'organització territorial (article 2), i que gaudeixen d'autonomia plena per a exercir els interessos propis (article 23). D'altra banda, al País Basc, l'àmbit provincial queda integrat pels territoris històrics, que coincideixen amb les províncies tot i que gaudeixen d'un caràcter especial, com es mostra al seu estatut d'autonomia i a la disposició addicional segona de la LRBRL. Per tant, en algunes comunitats autònomes la província ha deixat de tenir uns trets comuns amb les de la resta de comunitats.

Es garanteix, en qualsevol cas, que el govern i administració autònoma de la província, és a dir, com a entitat local, ha d'estar encomanat a diputacions o altres corporacions de caràcter representatiu (article 141.2). Es trenca també d'aquesta manera l'estat de coses anterior i, en correspondència, pren la seva naturalesa actual d'ens dotat d'autonomia, atès que aquesta no pot servir per a res més que per a atendre els interessos de la col·lectivitat a la qual representa, encara que es tracti d'una representativitat indirecta.

11. Sobre les tendències dels nous estatuts pel que fa al disseny de l'àmbit supralocal, i especialment a Catalunya, vegeu J. Tornos Mas i R. Gracia Retortillo, «La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña», a: *Anuario del Gobierno Local 2008*, Barcelona, 2009, p. 90 i següents. Específicament sobre les vegueries, vegeu J. Mir i Bagó, «La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña», a: *Anuario del Gobierno Local 2006*, Barcelona, 2007, p. 79 i següents.

12. En la seva versió reformada per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol.

13. Sobre la funcionalitat provincial de la vegueries, vegeu F. Velasco Caballero, *Derecho Local...*, cit., p. 127-128.

Precisament aquesta elecció indirecta, que no els permet tenir la mateixa legitimació democràtica que els municipis, no casa amb les previsions de la CEAL, que en l'article 3.2 estableix que les assemblees o consells han d'estar integrats per membres triats per sufragi lliure, secret, igual, directe i universal. Per això, Espanya va fer una reserva en el sentit que no es considera vinculada a aquest precepte pel que fa a la mesura que el sistema d'elecció directa que s'hi preveu hagi de ser posat en pràctica en totes les col·lectivitats locals incloses en l'àmbit d'aplicació de la Carta.

1.3. La importància d'un adequat finançament local

Finalment, en el tercer precepte dedicat a l'Administració local, s'estableix que les hisendes locals han de disposar dels mitjans suficients per a complir les funcions que la llei atribueix a les corporacions respectives, i que s'han de nodrir fonamentalment de tributs propis i de participació en els de l'Estat i de les comunitats autònomes (article 142). D'aquesta disposició resulta el que s'ha anomenat *autonomia financera dels ens locals* —la insuficient concreció de la qual planteja força problemes—, indispensable per a fer efectives les funcions que se'ls atribueixen, com més endavant tractarem. D'aquesta manera, si la distribució del poder territorial ha estat i és una necessitat avui dia apreciada àmpliament, alguns aspectes de la seva concreció plantegen diverses qüestions, perquè si, d'una banda, es considera que amb aquesta s'acosta la gestió dels serveis públics als ciutadans i se'n garanteix la participació en la presa de decisions sobre els seus interessos, d'una altra, pot dur a fenòmens de desequilibri.

De fet, una de les principals qüestions que influeixen en els diversos replantejaments del paper dels ens locals en la societat actual és la seva ja perllongada crisi financera, que molt sovint determina la dificultat o la impossibilitat d'atendre les funcions pròpies d'un estat social i les creixents demandes ciutadanes. S'ha arribat, així, a un punt en el qual la prestació de serveis als veïns ha evolucionat del més bàsic, assegurat per la llei, a unes pretensions de complementarietat de responsabilitats que no són les pròpies i que fan referència a qüestions de caràcter assistencial, esportiu, cultural, etc.; així ha anat creixent, exercici rere exercici, el capítol de les obligacions contraïdes amb el veïnat. Aquesta manera d'actuar ha posat en el límit, si no s'havia traspassat ja abans, la capacitat financera de molts municipis. Amb relació a aquesta qüestió, en el *Llibre blanc per a la reforma del govern local*,

partint del fet que «la suficiència financera dels governs locals emmarca les possibilitats reals de l'autonomia local, perquè, sense mitjans econòmics suficients, el principi d'autonomia local no passa de ser una mera declaració formal», s'assenyalava que «sembla indiscutible que la quantitat de recursos en mans locals són insuficients i des de fa molts anys no han augmentat», fet que «és indicatiu que la despesa pública no ha estat objecte de descentralització als municipis de manera paral·lela a les demandes que la societat planteja als seus ajuntaments», i que «el percentatge de despesa pública que gestionen els governs locals és, segurament, insuficient si es posa en relació amb les activitats que desenvolupen».¹⁴

Més enllà de les fórmules que garanteixin una autonomia financera, i que tractarem en un altre apartat d'aquest estudi, si en circumstàncies normals ja s'entenia que era indispensable la cooperació econòmica amb les entitats locals, aquesta necessitat s'aprecia singularment en moments de crisi econòmica, en els quals cal exigir una acció de l'Estat que alleugi una situació que, ja permanent, s'ha agreujat fins al límit per les circumstàncies. Les condicions en què es troben algunes arquitectures consistorials ha provocat, per exemple, que s'hagin començat a presentar expedients de regulació d'ocupació en alguns ajuntaments. De fet, a això responen mesures normatives destinades a crear un fons d'inversió local, a facilitar el sanejament de deutes,¹⁵ etc., amb la finalitat de dinamitzar l'activitat econòmica, reforçar la capitalització dels municipis i permetre que les entitats locals recuperin l'equilibri financer i pressupostari.

14. Considerant que «és generalitzada la demanda de més recursos per a les hisendes locals i la denúncia que l'efectiva participació en els tributs de les comunitats autònomes no existeix o ha estat substituïda per subvencions graciabls pel que fa a la concessió, condicionades pel que fa a la destinació i no garants de la continuïtat i la regularitat de la prestació dels serveis públics subvencionats. Això incideix de manera negativa en la suficiència financera dels governs locals i en la seva potestat de planificació». Més endavant s'hi diu que «la substitució de la preceptiva participació en els tributs de l'Estat i en els de les comunitats autònomes per subvencions a obres, serveis o activitats municipals suposa una clara intrusió d'aquests àmbits de govern en els governs locals, que els priva de la seva potestat decisòria fonamental, sense la qual no es pot parlar d'autonomia local».

15. Amb el Reial decret llei 9/2008, de 28 novembre, pel qual es creen un fons estatal d'inversió local i un fons especial de l'Estat per a la dinamització de l'economia i l'ocupació i s'aproven crèdits extraordinaris per a atendre'n el finançament, i per mitjà del Reial decret llei 5/2009, de 24 d'abril, de mesures extraordinàries i urgents per a facilitar a les entitats locals el sanejament de deutes pendents de pagament amb empreses i autònoms. Ambdues normes formen part del conjunt de mesures estatals adoptades a conseqüència d'aquesta situació, analitzat recentment per A. Embid Irujo, *El Derecho de la crisis económica*, Zaragoza, 2009.

D'altra banda, és en aquest aspecte que es revela clarament la necessitat de llegir, al costat del principi d'autonomia, els altres principis de la distribució del poder públic esmentats abans: la solidaritat i la igualtat (articles 138.2 i 139.1 de la Constitució). Aquests preceptes imposen a l'Estat el deure de promoure un desenvolupament econòmic harmoniós que garanteixi el principi de solidaritat, exigència que ha inspirat la configuració del sistema de cooperació econòmica de l'Estat a les inversions de les entitats locals, amb vista a incidir, mitjançant la seva contribució a les inversions locals, en la consecució de més qualitat de vida i de més cohesió econòmica i social dels municipis, especialment els menys afavorits.¹⁶ La seva finalitat concreta és tant corregir la major part dels desequilibris intermunicipals en matèria d'infraestructures i equipament,¹⁷ com dotar els diferents nuclis de població de pràcticament tots els serveis locals mínims i obligatoris establerts en la legislació local. Fins i tot, s'han establert fórmules per a avançar en el camí de la cooperació estatal amb el fi de contribuir al desenvolupament local i urbà, perquè s'entén que és un deure constitucional impulsar el creixement i el progrés econòmic i social, i que les entitats locals, a fi de satisfer les necessitats i aspiracions de la seva comunitat, demanen ajuda per a desplegar les àmplies potestats que tenen en aquesta matèria, tot això en l'àmbit de les seves competències respectives.¹⁸

2. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contingut, l'abast i la garantia de l'autonomia local

2.1. L'opció per un model d'autonomies territorials

De tot el que s'ha dit anteriorment, és obvi que la principal innovació portada a terme per la Constitució va ser la sanció del principi autonòmic, com un dels fonamentals de la nostra forma d'estat i de societat. Si, a partir d'aquest

16. Regulat, principalment, en el Reial decret 1328/1997, d'1 d'agost.

17. L'instrument objectiu bàsic d'anàlisi i valoració de les necessitats de dotacions locals amb aquest efecte és l'*Enquesta d'infraestructura i equipaments locals*, elaborada per les diputacions provincials, amb la col·laboració tècnica del Ministeri de Política Territorial.

18. Així es fa mitjançant el Reial decret 835/2003, de 27 juny, pel qual es regula la cooperació econòmica de l'Estat a les inversions de les entitats locals, modificat pel Reial decret 1263/2005, de 21 d'octubre.

moment, ha estat essencial per al disseny de la distribució del poder públic territorial, cal insistir que la potencialitat de la seva major expressió no s'ha de limitar només a les comunitats autònomes, com moltes vegades s'ha interpretat, sinó també als municipis i a les províncies, perquè és justament el que estableix el text constitucional. Establerta, així, la posició de què gaudeixen les entitats locals en aquest sistema, cal extreure'n diverses conseqüències, partint del fet que el text constitucional descansa en el pluralisme que hi ha en la nostra societat i en l'articulació territorial del poble espanyol, la qual cosa caldrà cohonestar amb la interpretació que dels seus preceptes ha fet el Tribunal Constitucional.

Certament, les bases del nostre sistema local actual es van establir amb les primeres sentències del Tribunal Constitucional. Els seus pronunciaments —essencialment les sentències 4/1981, de 2 de febrer; 32/1981, de 28 de juliol, i 84/1982, de 23 de desembre— van fer llum sobre una incertesa que havia durat uns anys, temps durant el qual va coexistir una part de la legislació sobre règim local preconstitucional amb els nous ajuntaments democràtics, incardinats en el sistema de distribució del poder públic territorial que establí, des del final de l'any 1978, el títol VIII de la Constitució. Ja en una de les seves primeres sentències el Tribunal va començar a fixar la seva doctrina sobre el règim local. Va ser, precisament, en examinar la constitucionalitat de les lleis provinents del règim anterior, la qual cosa va permetre que el Tribunal expressés la seva interpretació sobre els preceptes constitucionals relatius a l'autonomia. En fer aquesta labor, va establir les línies mestres del sistema d'autonomia local futur, després desenvolupat per la Llei de bases de règim local de 1985 i per la legislació autonòmica.

Va ser una doctrina necessària i esperada, que va instaurar amb claredat una opció sobre el sistema de distribució territorial del poder local i, per això, també els seus límits, com a part consubstancial del sistema. Si bé va fer algunes consideracions que, en pronunciaments posteriors, matisaria o deixaria enrere, aquesta jurisprudència ha tingut pocs canvis significatius pel que fa als enunciats essencials, de manera que, quan se'n fa una lectura, fa l'efecte que l'opció inicial per un determinat model va ser una decisió filla de les circumstàncies socials i polítiques del moment, però que l'evolució posterior d'ambdós aspectes no s'ha tingut en compte. El Tribunal tampoc no ha estat totalment permeable a esdeveniments tant nacionals com europeus que han incidit en aquest àmbit, cosa que sens dubte sí que va ocórrer en les seves primeres decisions, alguns dels aspectes de les quals es pot

considerar que han llastrat el potencial desenvolupament del nostre model d'autonomia local. D'aquesta manera, com de vegades s'ha assenyalat, en aquesta primera jurisprudència, l'autonomia es descriu en negatiu.¹⁹

Durant els anys posteriors a l'entrada en vigor de la Llei de bases de 1985, la jurisprudència constitucional va començar a aplicar amb més concreció la seva doctrina, amb referència a especificacions de la ja establerta, incidint en la seva interpretació sobre les possibilitats d'actuació local. De fet, hi ha hagut pronunciaments rellevants en aquesta matèria, encara que generalment han versat sobre la delimitació de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, ja que fins a dates recents no ha estat possible que es fes sobre un conflicte en defensa de l'autonomia. Una excepció és la Sentència 214/1989, de 21 de desembre, sobre diversos preceptes de la Llei de bases, i en virtut de la qual s'impedeix que, per les seves normes d'organització, el municipi pugui establir una estructura pròpia sense interferències de les comunitats autònomes, que ara amb la seva legislació poden prede-terminar part d'aquesta estructura. No per això deixen de ser importants les altres sentències, ja que aclareixen diversos aspectes que contribueixen a fixar l'abast de l'autonomia. Per exemple, en la Sentència 159/2001, de 5 de juliol, respecte al control i tutela sobre els municipis, es desenvolupa amb més precisió la seva doctrina.

No obstant això, a voltes, la lesió de l'autonomia per la llei sectorial ha estat adduïda per alguna per alguna d'aquelles parts, sense reclamar cap competència, la qual cosa ha permès al Tribunal fer-ne l'examen i, generalment, reiterar la seva doctrina anterior. Així va fer, per exemple, en la Sentència 40/1998, de 19 de febrer, sobre la Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports de l'Estat i de la Marina Mercant, en la qual, en una aplicació concreta de la doctrina de la garantia institucional, a més de resumir la seva postura, afebleix en certa manera la seva aplicació respecte a l'esfera competencial del municipi.²⁰ Actualment, en canvi, com veurem després, sí que és possible el pronunciament directe en defensa de l'autonomia local, com s'ha fet en la

19. Així, F. Caamaño Domínguez, op. cit., p. 166, pel qual no interessava tant saber el que era, com determinar allò que mai havia de ser, considera que va ser elaborada amb la finalitat de reafirmar l'autonomia de les comunitats autònomes i no amb la intenció de pronunciar-se sobre la naturalesa de l'autonomia local, cosa que argumentalment es va traduir sovint en un joc dialèctic de contraposicions.

20. També, per exemple, en la Sentència 149/1991, de 4 de juliol, sobre la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, o en la Sentència 170/1989, de 19 d'octubre, sobre la Llei madrilenya 1/1985, de 23 gener, de creació del Parc Regional de la **Conca Alta** del Manzanares.

Sentència 240/2006, de 20 de juliol. En qualsevol cas, aquesta dada ha de servir-nos per a interpretar la seva doctrina en els termes adequats.

2.2. La garantia de l'autonomia

Quant als traços principals de la seva doctrina, el Tribunal construeix el concepte d'autonomia local partint de la naturalesa institucional bàsica i indisponible de les entitats locals en l'ordre jurídicopolític resultant de la Constitució, perquè, com diu, són elements arquitecturals indispensables de l'ordre constitucional (sentències 4/1981, FJ 3, i 32/1981, FJ 3). Especialment, i en relació amb el que acabem d'assenyalar, destaca la seva asseveració que l'autonomia fa referència a un poder limitat, de manera que *autonomia* no és *sobirania*, i atès que cada organització territorial dotada d'autonomia és una part del tot, en cap cas el principi d'autonomia pot oposar-se al d'unitat, sinó que és precisament dins d'aquest que el principi d'autonomia arriba al seu veritable sentit. Pel Tribunal Constitucional, és per aquest motiu que l'article 137 de la Constitució delimita l'àmbit d'aquests poders autònoms i els circumscriu a la gestió dels seus respectius interessos, la qual cosa exigeix que es doti cada ens de totes les competències pròpies i exclusives que siguin necessàries per a satisfer l'interès respectiu —una postura que, com veurem, abandonarà posteriorment.

Així mateix, el Tribunal Constitucional opta per assenyalar les vies que hauria de recórrer el posterior desenvolupament d'un model d'autonomia local que, partint dels principis constitucionals, podrien ser diverses. D'aquesta manera, comença per diferenciar les entitats locals de les institucions suprames de l'Estat, raó per la qual, diu, no es regulen en la Constitució, sinó que la seva configuració institucional concreta es delega al legislador ordinari, que ha de dur-la a terme mitjançant «normacions organitzatives», i al qual no es fixa més límit que el del reducte indisponible o nucli essencial de la institució que la Constitució garanteix. D'aquesta manera, va possibilitar, d'inici, que el futur legislador bàsic pogués disminuir o créixer les competències existents llavors, sense eliminar-les completament, de manera que l'afebliment del seu contingut, si és possible, només pot fer-se amb raó suficient i mai en perjudici del principi d'autonomia (STC 32/1981, FJ 3). En conseqüència, addueix una justificació a la possible (i real) reducció de les tradicionals funcions locals, perquè entén que, si el poder públic ha de distribuir-se entre més ens que els que hi havia anteriorment, s'ha de restringir

lògicament part de l'esfera de poder que tenia atribuïda cadascun d'aquests ens. És a dir que cal fer una redistribució de competències en funció de l'interès respectiu entre les diverses entitats perquè el model d'Estat configurat per la Constitució tingui efectivitat pràctica (STC 4/1981).

Això va dur el Tribunal a considerar també que les entitats locals estan dotades d'una autonomia administrativa, de diferent àmbit que la de les comunitats autònomes, caracteritzades precisament per la seva autonomia política. Així, va assenyalar que la primera i més alta de les entitats a què es refereix l'article 137 de la Constitució és, per descomptat, la comunitat autònoma, la creació de la qual incideix no només sobre les competències dels òrgans generals de l'Estat, sinó també sobre les atribuïdes a les entitats locals, en la mesura que responen a l'interès general de la comunitat autònoma (STC 4/1981). No obstant això, la caracterització de l'autonomia local com a autonomia administrativa no torna a ser recollida en pronunciaments posteriors, la qual cosa mostra, com a mínim, els dubtes sobre una interpretació avui ja generalment superada, encara que no s'arribi a dir que es tracta també d'una autonomia política.

Per tant, des d'un principi el Tribunal Constitucional ha entès que l'autonomia local és un concepte jurídic de contingut legal, que permet, per tant, configuracions legals diverses, vàlides sempre que respectin la garantia institucional de l'autonomia local (STC 170/1989, de 19 d'octubre, FJ 9). En qualsevol cas, aquesta garantia no assegura un contingut concret o un àmbit competencial determinat i fixat d'una vegada per sempre, sinó la preservació d'una institució en termes recognoscibles per a la imatge que en té la consciència social en cada temps i lloc. Com diu, es tracta d'una institució que, quant a formació jurídica, està determinada en bona part per les normes que a cada moment la regulen i l'aplicació que es fa d'aquestes normes, encara que l'autonomia local es tradueix en una garantia institucional dels elements essencials o del nucli primari de l'autogovern dels ens locals territorials, nucli que necessàriament ha de ser respectat pel legislador perquè aquestes administracions siguin reconegudes com uns ens dotats d'autogovern. Concretament, per a garantir la posició de les entitats locals, el Tribunal utilitza el concepte de dret a la participació en els assumptes que els interessin que comporta aquella garantia, de manera que el legislador té vedada tota regulació de la capacitat decisòria dels ens locals respecte de les matèries del seu interès que se situï per sota d'aquest llindar mínim que els garanteix la seva participació efectiva en els assumptes que els pertoquin i, per tant, la seva

existència com institucions d'autogovern reals (SSTC 159/2001, de 5 de juliol, FJ 4; 51/2004, de 13 d'abril, FJ 9, i 252/2005, d'11 d'octubre, FJ 4).

En definitiva, el Tribunal ha anat perfeccionant la seva concepció inicial del que havia d'entendre's per *autonomia*, deixant enrere algunes de les seves consideracions inicials i elaborant una doctrina reiterada i mantinguda fins a l'actualitat, que en determina el contingut i l'extensió. No obstant això, aquesta concepció continua generant debat, ja que no arriba a expressar tot allò que l'autonomia pot donar de si dins del sistema constitucional, la qual cosa d'alguna manera limita la posició dels ens locals, en aspectes com ara el sentit de la seva configuració legal, el lloc que ocupa la legislació bàsica o la idea del dret de participació.

Concretament, la utilització de la tècnica de la garantia institucional ha estat sovint criticada per la doctrina, que ha fet diverses propostes sobre la garantia de l'autonomia local. De fet, podria entendre's que, pel Tribunal, la disciplina constitucional de l'autonomia local no obligui el legislador a actuar en direcció al desenvolupament d'aquesta autonomia, ampliant l'àmbit de la seva actuació, les seves responsabilitats o unes possibilitats d'intervenció més gran, sinó que aquest només hagi de conservar el que ell mateix anteriorment ha configurat, que serà el que, quan legisli novament, es trobarà com reconegut per la consciència social d'aquest temps i lloc. D'aquesta manera, col·locaria exclusivament en mans del legislador la decisió d'avançar en aquell camí o, desconnectant les entitats locals de l'evolució de les circumstàncies socials, econòmiques, etc., deixar-ne congelada la regulació.

3. Els interessos locals i la delimitació de l'àmbit d'actuació

3.1. La idea de la participació com a garantia

El Tribunal Constitucional ha establert que un dels aspectes coberts per la garantia institucional és el competencial, a més de l'institucional. La utilitat d'aquesta garantia es manifesta en el moment de determinar l'àmbit d'actuació de les entitats locals, atès que la Constitució només indica expressament el que disposa l'article 137. Això suscita la necessitat que atenguem l'element sobre el qual gira l'atribució constitucional de l'autonomia, és a dir, els interessos locals; ja que, si aquesta atribució es justifica pels interessos locals, correspon determinar a quins es refereix el text constitucional quan

els invoca. D'aquesta manera, podrem aproximar-nos a la determinació de l'àmbit de la possible actuació local, de les competències que poden ser-hi exercides, la qual cosa, en definitiva, donarà la mesura de l'autonomia local.

Han estat diverses les posicions al llarg del temps, així com les propostes dirigides a proveir d'una interpretació favorable l'autonomia partint del text constitucional. Com ja s'ha avançat, al principi es va raonar que els municipis havien de disposar d'un àmbit propi de matèries sobre les quals exercir les seves competències, d'acord amb el tractament tradicional de la qüestió, ja que circumscriure l'àmbit de les entitats locals a la gestió dels seus respectius interessos exigiria dotar cada ens de les competències pròpies i exclusives que li servissin per a satisfer l'interès respectiu. Així ho va sostenir el Tribunal Constitucional en un dels primers pronunciaments, la Sentència 4/1981 (FJ 3). No obstant això, aquest plantejament va ser rebutjat pel mateix Tribunal a partir de la seva Sentència 32/1981, en la qual considerava que en la Constitució no s'assenyalen les finalitats específiques que han d'atendre les entitats locals, ni, per tant, s'hi relacionen les seves competències. Recollint aquesta doctrina, la LRBRL assenyala clarament en el preàmbul que en l'aspecte, absolutament crucial, de les competències, la base de partida no pot ser avui una altra que la de la radical obsolescència de la «vinculació de l'autonomia a un bloc de competències per naturalesa suposadament locals». Ara bé, la CEAL disposa en l'article 4.4 que «les competències encomanades a les entitats locals, han de ser normalment plenes i completes», per la qual cosa caldrà conciliar aquella postura amb aquest mandat, atès el valor que té la CEAL en el nostre ordenament, com després veurem.

Cal considerar que el fet de restringir l'àmbit d'actuació del municipi a un conjunt predeterminat de matèries, o establir amb caràcter previ les competències que podria exercir respecte a aquestes matèries, podria donar lloc a una pèrdua de rellevància del seu paper en la distribució territorial del poder, perquè l'ampliació d'aquesta relació està en mans del legislador corresponent, segons la doctrina constitucional. D'aquesta manera, davant d'una matèria o assumpte en el qual no es revelés un interès exclusivament o eminentment local, la configuració legal del règim local permetria l'atribució completa de la competència a la instància competent legislativament. Es podria arribar, així, a una congelació quant a l'àmbit competencial, que estaria obertament en pugna amb el principi constitucional d'autonomia i desconexió, a més, els principis de distribució competencial recollits en la CEAL i en la LRBRL.

De fet, la concurrència d'interessos sobre una determinada matèria o espai físic és generalment inevitable, la qual cosa obliga a distribuir les responsabilitats públiques pel que fa a l'atenció d'aquests interessos. Com ja s'ha apreciat en aquest àmbit, concretar l'interès local en relació amb cada matèria no és fàcil, per això segons el Tribunal «a vegades, només pot arribar-se a distribuir la competència sobre la matèria en funció de l'interès predominant, però sense que això justifiqui un interès exclusiu que justifiqui una competència exclusiva en l'ordre decisor» (Sentència 4/1981), i indica posteriorment en la Sentència 170/1989, de 19 d'octubre, que, en la relació entre l'interès local i l'interès supralocal, és clarament predominant aquest últim.²¹

Aquesta ha estat una problemàtica tractada recurrentment pel Tribunal Constitucional, encara que la solució que hi ha donat ha estat diferent en el cas de la concurrència competencial entre Estat i comunitats autònomes, que quan hi ha intervingut també alguna entitat local, singularment els municipis.

En el primer supòsit, el Tribunal parteix sempre del fet que la concurrència competencial no pot dur en cap cas a l'exclusió d'alguna de les competències de manera que s'impedeixi la intervenció de qui té aquesta competència, sigui l'Estat o la comunitat autònoma, sinó que ha de ser possible l'exercici d'ambdues competències. En conseqüència, ha fixat que aquestes situacions han de resoldre's a partir de dos paràmetres:²² la col·laboració per a la ponderació dels interessos presents, la qual cosa constitueix una obligació per als titulars de les competències, i la competència prevalent, en cas que la col·laboració no sigui possible, en funció de l'interès general concernit, que determinarà la preferència d'aplicació d'una competència en detriment de l'altra, que quedarà limitada o condicionada. En canvi, en el cas de concurrència d'interessos locals amb els de l'Estat o la comunitat autònoma respectiva, la solució adoptada és una altra, ja que es parteix del fet que l'interès d'aquestes instàncies és sempre predominant respecte de l'interès local.

21. Ha apuntat L. Morell Ocaña, «El Régimen Local en la estructura del Estado», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1992-1993, p. 341, que sovint serà molt difícil esbrinar l'interès predominant, de manera que l'interès estatal pot arribar a considerar-se sempre predominant, per molt tènues que siguin les manifestacions que tinguin sobre una determinada matèria.

22. Doctrina continguda, per exemple, en les sentències 149/1998 (FJ 5) i 46/2007 (FJ 5), entre d'altres. Vegeu C. Agoués Mendizábal, «La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, 2007, p. 383-386.

En efecte, com hem vist, la jurisprudència constitucional ha reconegut un dret genèric a participar en tots els assumptes que tinguin un interès manifest per les entitats locals, especialment els municipis, operació que és a càrrec del legislador, estatal o autonòmic, competent per a la matèria. Amb això s'ha volgut garantir que l'entitat local tingui capacitat de decidir sobre els temes en què es presenten interessos de la col·lectivitat que representa.²³ D'aquesta manera, en la seva interpretació de l'article 137 de la CE, en la Sentència 32/1981 (FJ 4), assenyala que «l'autonomia local ha de ser entesa com un dret de la comunitat local a participar, a través d'òrgans propis, en el govern i l'administració de tots els assumptes que li pertocquen, i s'ha de graduar la intensitat d'aquesta participació en funció de la relació entre interessos locals i supralocals dins d'aquests assumptes o matèries». A més, «per a exercir aquesta participació en el govern i administració, quan els pertoca, els òrgans representatius de la comunitat local han d'estar dotats de les potestats sense les quals no és possible cap actuació autonòmica». Reconegut aquest dret a intervenir o participar, s'entén que forma part del nucli de l'autonomia local, configurat com un contingut mínim que el legislador ha de respectar. Davant la possibilitat que això no fos així, segons la doctrina constitucional vista, aquest nucli queda protegit per la garantia institucional de l'autonomia local en els termes assenyalats.

La fortalesa de l'interès local respecte a les decisions que adopti alguna de les instàncies supralocals pel que fa a la consideració de la rellevància del seu interès propi queda així afeblida, perquè no es pressuposa que l'entitat local pugui gaudir d'una competència plena i completa, com determina la CEAL, sinó que aquesta queda reduïda a garantir una mera participació, moltes vegades orgànica o funcional, en les decisions que aquelles instàncies volen adoptar.²⁴ Així es va considerar també en el mateix *Llibre blanc*, en el qual es diu que els articles 3.1 i 4 de la CEAL «configuren una visió de l'autonomia local allunyada de la manera tradicional que la caracteritza com un nucli indisponible enfront del legislador sectorial», atès que la definei-

23. En aquest sentit, L. Parejo Alfonso, «La autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, 1986, p. 54, i A. Fanlo Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madrid, 1990, p. 251 i següents, que sistematitza aquesta doctrina.

24. Sobre els arguments de rebuig de la reducció de l'àmbit de l'autonomia municipal a un mer dret de participació, vegeu J. L. Carro Fernández-Valmayor, «Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal», a *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesorado*, Cizur Menor, 2007, p. 20 i següents.

xen «en positiu no tant per a *limitar* sinó per a *delimitar*», de manera que la CEAL prescriu que no es tracta de preservar una institució protegint-la, sinó de donar contingut a un poder polític legitimat democràticament», i per aquest motiu considera que «el municipi no té drets enfront de l'Estat o les comunitats autònomes, sinó competències compartides amb l'Estat i les comunitats autònomes». D'aquesta manera, s'exposa que la posició constitucional dels municipis només és viable si, «a més de dret d'intervenir en tots els assumptes que afectin la comunitat local, disposen d'un àmbit competencial propi», ja que «l'absència de competències pròpies deixa els municipis a la mercè de la legislació sectorial estatal amb la sola salvaguarda de l'obligació que tenen l'Estat i les comunitats autònomes de reservar-los un espai indeterminat», i «a ningú no passa per alt la vulnerabilitat d'aquesta previsió en un estat habituat al centralisme i en unes comunitats autònomes en plena fase d'afirmació institucional».

Per tant, aquest aspecte de la tècnica de la garantia institucional no satisfà un dels aspectes de l'autonomia, que comporta un dinamisme del paper que correspon ocupar a les entitats locals en la nostra societat. És evident, doncs, la indeterminació del que pot interessar les comunitats locals, que generalment depèn de les necessitats que neixen en funció de la conjuntura econòmica, social i política. D'aquesta manera, tenint en compte que els interessos que han d'atendre aquestes entitats es projecten sobre múltiples aspectes de la vida local, aniran revelant-se en cada cas, no sent possible constrènyer-ne la seva presència a un nombre tancat de matèries, o garantir-la respecte a aquelles. Per aquest motiu l'àmbit d'interès de les entitats locals ha de ser una noció oberta, cosa que no implica que hagi de ser també desplaçable amb caràcter general davant qualsevol altre interès, encara que sigui de menys intensitat o transcendència. Certament, si és difícil trobar qüestions tradicionalment d'interès local que hagin deixat de ser-ho, en canvi, cada esglaó que es puja en la construcció de la nostra forma d'Estat, acompanyat pel desenvolupament econòmic i tecnològic propi de la nostra pertinença a la Unió Europea —per les ocasions de desenvolupament que es concreten sota formes diverses, com ara ajudes finançades per projectes, programes d'acció en sectors prioritaris, etc.—, i del fenomen de la globalització,²⁵ fan

25. Vegeu O. Salazar Benítez, «Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local. Claves para una lectura constitucionalmente óptima de la autonomía local», a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 308, 2009, p. 95. S'hi reflexiona sobre com les ciutats s'han convertit en espais

que s'estiguin manifestant contínuament nous àmbits propicis per a la intervenció local, amb la finalitat de gestionar els interessos de la col·lectivitat que es representa.²⁶

3.2. La insatisfacció de la garantia institucional i les propostes per a superar-la

Per les circumstàncies descrites i la necessitat de preservar un àmbit sobre el qual s'han d'exercir competències plenes i completes, doctrinalment hi ha una insatisfacció per la caracterització de l'autonomia com a garantia institucional.²⁷ S'ha entès que una autonomia local que neix de la Constitució no pot comprendre's adequadament des de la garantia institucional, de manera que aquest suport inadequat ha motivat precisament l'actuació erràtica d'alguna jurisprudència constitucional.²⁸ Han estat diverses les crítiques dirigides a l'operativitat d'aquesta tècnica, de manera que, entre altres coses, s'ha considerat que el principal problema que planteja és que en si mateixa no garanteix res gaire més enllà de l'existència de l'ens o concepte emparat per la garantia, de manera que no assegura per si sola cap contingut mínim o normal, cap feix de potestats, cap àmbit d'actuació exclusiu preferent, i compleix tan sols el paper de paràmetre per a enjudiciar la constitucionalitat de l'actuació legislativa, per la qual cosa no resulta de cap manera un element garant d'una posició determinada (potestats, competències, etc.) en l'esquema institucional, per això és necessari acudir a altres conceptes constitucionals per a satisfer aquestes incerteses.²⁹

estratègics des dels quals és possible contrarestar les amenaces que comporta el procés de globalització i com, de fet, els ajuntaments han complert en els últims anys un paper primordial en la correcció de desequilibris i mancances socials.

26. Convivència, desenvolupament tecnològic, immigració... Vegeu sobre aquest tema I. Ortega Marín, «Efectos de la inmigración sobre las competencias locales y la vida cotidiana», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 6, 2004, p. 40-46

27. De fet, en un país amb un sistema semblant al nostre com és Itàlia, s'ha considerat que la tutela de l'autonomia local delineada pels articles 5 i 28 de la CI no és reconduïble a la categoria jurídica de la garantia institucional.

28. J. M. Bandrés Sánchez-Cruzat, «La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», a: *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Madrid-Barcelona, 1998, p. 83 i següents.

29. Així, J. García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, 1998, p. 26 i 32 i següents.

D'aquesta manera, protegint aquesta garantia institucions que es presenten en el moment constituent ja formades i bé definides en els seus trets característics —necessari per a poder parlar d'una imatge present en la consciència social—, no és aquest el cas espanyol, ja que més que una realitat que cal preservar és un objectiu desitjat que estableix la Constitució, sense que s'hi estableixi un nucli competencial per als ens locals.³⁰ Realment, no és possible parlar d'una imatge de l'autonomia local conforme al model de la garantia institucional, com demostren les incerteses doctrinals, i fins i tot jurisprudencials, entorn de la noció d'autonomia i el seu abast.³¹ Així mateix, s'ha considerat que la idea de la garantia institucional, més l'absència d'una delimitació de les regles competencials locals de manera suficientment precisa en la Constitució, els estatuts d'autonomia i en la LRBRL —omissió que es va tractar de justificar amb la idea de participació—, han impedit configurar un paràmetre estable i sòlid de defensa de l'autonomia local enfront de la llei i acantonar un espai local de govern representatiu.³² En aquest sentit, l'actual perspectiva no arriba a garantir la seva posició, com s'ha manifestat especialment en matèria d'organització després de la Sentència 214/1989, generalment criticada per la doctrina i, no obstant això, citada recurrentment per la jurisprudència constitucional.

En definitiva, es tracta d'identificar un àmbit d'actuació garantit per a les entitats locals en la seva funció d'atendre els interessos que representen enfront de l'acció de legislador, és a dir, tant de determinar fins on podria arribar aquest i si ha anat més enllà del necessari en aquesta empresa, la qual cosa cobriria la garantia institucional, com d'establir com i quan haurien de reconèixer-se competències plenes i completes a les entitats locals per la presència dels seus interessos o, per la incidència d'uns altres, la capacitat d'intervenir-hi. És a dir, si és necessari determinar l'aspecte estàtic de la garantia que aporta aquella tècnica, també és necessari fer-ho respecte de la concepció dinàmica de l'autonomia local, que s'ha de projectar sobre un àmbit competencial obert. Per a la primera operació, és obvi que els criteris

30. J. Esteve Pardo, «Garantía institucional y/o función constitucional de las Bases del Régimen Local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, p. 129 i següents.

31. En aquest sentit, critica A. Fanlo Loras, op. cit., p. 251 i següents, el seu potencial efecte distorsionador, ja que el nostre país està mancat fins ara d'una perspectiva històrica prou àmplia i d'una doctrina consolidada sobre el contingut de l'autonomia local,

32. J. García Roca, «Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad: un desarrollo constitucional pendiente», a: *La difesa delle autonomie locali* (G. Rolla cur.), Milano, 2005, p. 29.

històric i social, a què es refereix la garantia institucional, poden ser utilitzats per a la construcció del concepte d'autonomia local des de la Constitució, atès que les entitats locals actuals són hereves d'una llarga tradició i del seu desenvolupament durant el règim democràtic. En canvi, per a la segona operació, que no tracta de preservar sinó d'avançar, es fa necessari delimitar el mínim poder exigit per l'autonomia també des de la Constitució i així assegurar la presència de les entitats locals en la gestió dels assumptes que els interessin. Amb la finalitat de superar aquesta indeterminació, les solucions que doctrinalment s'han proposat són diverses.

En aquest sentit, s'ha considerat que existeix una garantia constitucional de l'autonomia local,³³ ja que la forma en què la Constitució reconeix l'autonomia local transcendeix la mera garantia institucional i envolta de moltes altres característiques els ens locals. Aquesta garantia es projecta amb un contingut dual, ja que d'una banda els articles 137, 140 i 141 garantirien de manera immediata i directa un mínim d'autonomia local, i d'altra imposen a tots els poders públics l'elevació d'aquests mínims de l'autonomia local al màxim possible.³⁴ Així, com que els interessos locals no estan definits per compartiment, i es mantenen com una esfera d'acció materialment universal, que comprèn tots els assumptes de la comunitat local, la reserva no es produeix en termes de divisió material del poder (com Estat i comunitats autònomes), sinó d'abast espacial en l'exercici d'aquest poder, ja que qualsevol assumpte que pugui ser resolt per la comunitat local és, en principi, assumpte local, de manera que només si transcendeix aquest espai, el que és local deixa de ser-ho.³⁵ Per tant, si bé la garantia institucional gaudeix d'una gran virtualitat per a assegurar l'existència de l'òrgan garantit i fins i tot el seu

33. Vegeu J. García Morillo, op. cit., p. 26 i següents.

34. Vegeu O. Salazar Benítez, op. cit., p. 102-103. Per J. García Roca, «Un bloque constitucional local...», cit., p. 35, pel qual, mitjançant la suma de regles i principis previstos en els articles 137 i 140 a 142, es garanteix des de la Constitució una esfera d'interès i competències locals encara que no es defineixin i concretin adequadament, per la qual cosa pot dir-se que aquest sistema normatiu és una garantia constitucional, com un mecanisme normatiu per a delimitar i protegir l'autonomia local des de la constitució i el bloc constitucional que la concreta, enfront de la llei, la qual cosa encaixa amb la seva consideració de dret reactiu.

35. Vegeu F. Caamaño Domínguez, op. cit., p. 178-179, pel qual aquesta reserva, analitzada des de la perspectiva de l'ordenació territorial del poder, obeeix, en principi, a una pauta de vertebració funcional, de manera que els governs locals executen polítiques públiques en els seus respectius territoris i a més, ja que estan democràticament legítims, poden adoptar decisions pròpies dins d'un marc previ i dissenyat amb caràcter general.

contingut competencial mínim, té l'inconvenient que el seu perfil és principalment negatiu, i està mancat de potencialitat per a instar una activitat legislativa positiva en el reconeixement d'unes determinades competències.³⁶

No obstant això, també s'ha considerat que ni la garantia institucional ni la garantia constitucional expliquen de manera suficient el dret positiu actual i la interpretació que n'ha fet el Tribunal Constitucional i els tribunals contenciosos administratius. Enfront d'aquestes, l'autonomia garantida per la Constitució es trobaria en un procés de desinstitucionalització, perquè s'està concretant en estàndards mínims d'autonomia municipal, que són els que garanteix la Constitució, i per això superables i configurables per les lleis, i al mateix temps es produiria una progressiva subjectivització de la garantia, en atribuir-se poders jurídics immediats a cada municipi invocables directament davant la jurisdicció contenciosa administrativa i, més limitadament, davant el Tribunal Constitucional, de manera que l'autonomia municipal es presentaria també com un dret subjectiu de cada municipi.³⁷ Realment, només a través dels plantejaments processals es van revisant en via jurisdiccional i constitucional les vulneracions de l'autonomia local i se'n va redefinint el significat.³⁸ Al costat d'això, i més enllà d'aquests «estàndards mínims», els articles 137 i 140 de la CE ordenen als poders públics aconseguir el màxim possible d'autonomia, per la qual cosa s'entén que existeix un «mandat d'optimització» de l'autonomia municipal.³⁹

36. J. García Morillo, op. cit., p. 26 i 32 i següents, entenen J. García Roca, «Un bloque constitucional local...», cit., p. 24 i 26 i següents, la seva escassa utilitat per a l'autonomia local, ja que resulta impossible edificar un model polític en negatiu, des de la suposada i exclusiva virtualitat defensiva d'aquest instrument, i són necessaris instruments que facilitin l'edificació en positiu de l'espai local.

37. Així, F. Velasco Caballero, «Autonomia municipal», a *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesorado*, Cizur Menor, 2007, p. 49 i següents, que assenyalen la utilització pel Tribunal Constitucional d'expressions com ara «reducte indisponible» (STC 38/1983), «contingut mínim» (STC 170/1989), etc., que remetria a aquests estàndards i que no són sinó el que en aquestes sentències s'ha anat identificant com integrants de la garantia institucional (poder decisorí propi, dret a participar, autonomia financera, etc.).

38. Vegeu A. Sánchez Cordero, «La defensa jurídica de la Administración local», a *Globalización y principio de autonomía local* (dir. P. Quintana Carretero), Madrid, 2008, p. 665, que entén que la definició i l'actualització dels cànons d'autonomia local, del contingut i els límits d'aquesta garantia constitucional o dels estàndards d'autonomia local, requereixen un recurs jurisdiccional en el qual es debatin els arguments de defensa i contradicció sobre la seva significació.

39. F. Velasco Caballero, «Autonomia municipal», cit., p. 60, que considera expressions seves la interpretació flexibilitzadora de la reserva de llei i l'adopció d'una hermenèutica favorable a l'autonomia local.

En efecte, es pot considerar que si bé, d'una banda, el vessant estàtic de la garantia institucional comporta una salvaguarda del que ja s'hagi reconegut com d'interès local, i per això s'arriba a la competència atribuïda, d'una altra banda, el dret a la participació és insatisfactori si es vol que les entitats locals ocupin el paper que els està reservat a la Constitució, ja que es projecta la incertesa sobre si el legislador actuarà d'acord amb la visió dinàmica que imposa el principi d'autonomia. En el sentit exposat anteriorment, els preceptes constitucionals sobre els quals es basa l'autonomia, amb els caràcters que a continuació veurem i que en dimanen, permeten convenir que a les entitats locals els ha de quedar garantit més que la mera participació en els assumptes que gestionen i decideixen l'Estat i la comunitat autònoma quan hi ha implicat de manera rellevant un interès que afecta la col·lectivitat que representen. En el camí cap a la consolidació d'aquest reconeixement, hi estan involucrats diversos principis amb una funció interpretativa, segons els diferents escenaris possibles, és a dir, segons si ens trobem davant una atribució competencial del legislador o davant la mancança d'aquesta atribució. Per tant, entenem que la conjugació de totes aquestes propostes, i no una considerada aïlladament, permetrà construir l'autonomia en positiu, com sol dir-se, de manera que, com ja hem mantingut en un altre lloc, la garantia ha de ser reinterpretada,⁴⁰ conciliant-la amb el sentit de les propostes fetes. Per això, ens referim a continuació a les bases de les quals s'ha de partir per a comprendre aquest altre aspecte de l'autonomia que va més enllà del que és garantit: el que és dinàmic; perquè cal convenir que l'autonomia és un principi constitucional d'actuació que, a més de descriure la manera com les entitats locals gestionen els seus interessos, va dirigit a tots els poders públics, la qual cosa es projecta en concret sobre l'atribució de competències, la legislació de règim local, etc.⁴¹

40. J. L. Blasco Díaz, *Ordenanza municipal y ley*, Madrid, 2000, p. 39 i següents. Així mateix, ha entès L. Ortega Álvarez, «Las competencias como paradigma de la autonomía local», *Justicia Administrativa*, núm. extraordinari, 2000, p. 43, que, entre nosaltres, la garantia institucional ha operat més com un principi de com ha de ser la institució que com un respecte de com era, per la qual cosa no és un concepte merament negatiu i estàtic.

41. En aquest sentit, F. Velasco Caballero, «Autonomía municipal», cit., p. 41, ha considerat que amb l'expressió *autonomía* es descriu el grau de poder de què disposen els municipis en un ordenament jurídic, i *autonomía municipal de la Constitució* com un poder constitucional de progressiva elevació estatutària i legal.

4. El sentit de l'autonomia i la seva potencialitat

Actualment, es pot convenir que l'autonomia local és expressiva d'un poder públic territorial, que és una garantia per a la participació de les comunitats locals en el govern dels seus interessos i que, en conseqüència, és portadora d'un poder de decisió política. Aquestes consideracions sobre la configuració constitucional de l'autonomia local que resulten dels articles 137, 140 i 141 de la Constitució, cal interpretar-les connectades a altres principis i valors configuradors del model d'estat, d'administració pública i de societat que la Constitució aporta. D'aquesta lectura derivarà la potencialitat real de les entitats locals en l'atenció de les exigències de les col·lectivitats a les quals representen.

Realment, tant en el mateix títol VIII com en altres preceptes del text fonamental trobem principis i elements que ens ajuden a fixar el contingut i l'abast de l'autonomia local. Així ho va indicar al principi el Tribunal Constitucional, encara que només ho arribés merament a enunciar, en la Sentència 32/1981 (FJ 5). Hi cita el tractament comú dels administrats que preceptua l'article 149.1.18 de la Constitució, que ha d'entendre's en l'estat social i democràtic de dret que es configura en l'article 1.1 amb un abast no merament formal sinó també, de la manera que determini la llei, amb un contingut substancial en forma de pautes de prestacions mínimes que s'han de proporcionar a tota la ciutadania. Altres raons complementàries, que tampoc desenvolupa, es troben en el principi d'igualtat de tots els espanyols a què al·ludeix l'article 149.1.1 de la CE i en el dret de participació que regula l'article 23.

4.1. L'autonomia és expressiva d'un poder públic territorial

El model d'estat configurat per la nostra Constitució es caracteritza per ser democràtic i pluralista (article 1 de la CE), cosa que s'ha d'interpretar de conformitat amb el contingut tant de l'article 137 com dels articles 140 i 141 de la CE, que configura un govern i una administració locals de caràcter representatiu i democràtic. D'aquesta manera, l'actual règim autonòmic atén aquest marc de referència, que suposa la coexistència d'una diversitat de representacions democràtiques els traços essencials de les quals sustenta el títol VIII de la Constitució. Així ho va entendre des d'un inici el Tribunal Constitucional (Sentència 4/1981), en determinar que l'autonomia local «fa

referència a la distribució territorial del poder de l'Estat en el sentit ampli del terme, i ha de ser entesa com un dret de la comunitat local a participar, a través d'òrgans propis, en el govern i l'administració de tots els assumptes que li pertocuen, constituïnt en tot cas un poder limitat que no pot oposar-se al principi d'unitat estatal»,⁴² ja que es tracta, com va ser assenyalat en la Sentència 32/1981, d'«una distribució vertical del poder públic entre entitats de diferent nivell» (FJ 3).

S'evidencia així l'existència d'una diversitat de comunitats territorials de caràcter local, a les quals la Constitució assegura una presència activa en la gestió pública. En aquest sentit, el preàmbul de la CEAL declara que «les entitats locals són un dels principals fonaments d'un règim democràtic». Per això, enfront de l'originària, i superada, teorització sobre el caràcter administratiu de l'autonomia local, ha d'assumir-se que aquesta és expressiva d'un poder públic territorial, la qual cosa determina la posició que han de tenir els ens locals, i singularment el municipi, en el sistema d'organització política i territorial de l'Estat, i la seva relació amb les altres instàncies de poder públic.⁴³

Així mateix, la Constitució conté un altre mandat dirigit a possibilitar al màxim l'àmbit de l'autonomia, perquè, en virtut de l'article 9.2, correspon als poders públics facilitar la participació de tota la ciutadania en la vida política, econòmica, cultural i social. El compliment d'aquest mandat ha de passar, ineludiblement, per actualitzar i potenciar el paper que, en aquests aspectes, ocupen les entitats que són representatives dels seus ciutadans i dels interessos d'aquests, via per la qual es podrà arribar també a aquesta finalitat constitucional. Per tant, pot entendre's com un mandat dirigit al legislador, que ha de facilitar al màxim la participació de tots els veïns en la gestió dels assumptes que els incumbeixen, i al qual hem de connectar el dret fonamental dels ciutadans a participar en els assumptes públics directament o per mitjà de representants, que estableix l'article 23.1 de la Constitució.

Per això, s'ha entès, fins i tot, que potser l'autonomia local pugui ser considerada com una de les possibles vies institucionals de materialització del

42. Doctrina que es repeteix en les sentències 32/1981, de 28 de juliol, 27/1987, de 27 de febrer, 170/1989, de 19 d'octubre, 109/1998, de 21 de maig, i 159/2001, de 5 de juliol.

43. Com ha assenyalat I. Lasagabaster Herrarte, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Madrid, 2007, p. 46, l'autonomia local només es pot entendre des d'una perspectiva democràtica, de manera que la legitimitat de l'autonomia local deriva de la seva afirmació del principi democràtic, i no per ser la resposta organitzativa per a la gestió de determinades polítiques.

dret fonamental de participació política.⁴⁴ L'autonomia s'hauria d'entendre, llavors, atorgada a les comunitats residents en el territori de les entitats que relaciona la Constitució, i s'hauria de considerar per això que existeix un dret de la comunitat local a accedir a un autogovern amb total autonomia en tot allò que l'afecti. Aquesta idea podria resultar de la CEAL, ja que, d'una banda, en el preàmbul assenyala que el dret dels ciutadans a participar en la gestió dels assumptes públics forma part dels principis democràtics comuns a tots els estats membres del Consell d'Europa, i, d'una altra, en aquesta es concep l'autonomia local com el dret i la capacitat efectiva de les entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants (article 3.1).⁴⁵

El Tribunal Constitucional alguna vegada s'ha referit també a aquest dret, com fa en la Sentència 32/1981 (FJ 5) quan assenyala que la Constitució atorga a l'Estat el paper de garant del dret de les comunitats locals a l'autonomia constitucionalment garantida, enfront de l'acció de les comunitats autònomes. Així mateix, el Tribunal diu que les entitats locals no poden ser deixades, pel que fa a la definició de les seves competències i la configuració dels seus òrgans de govern, a la interpretació que cada comunitat autònoma pugui fer d'aquest dret. No obstant això, aquesta proposta va ser rebutjada des d'un principi pel mateix Tribunal,⁴⁶ perquè suposava una incompatibilitat amb les competències de les comunitats autònomes, ja que l'autonomia local no podia ser un dret perquè no gaudia d'un quadre competencial garantit constitucionalment, per la qual cosa, en atribuir-se la determinació del seu àmbit al legislador, es va configurar com a garantia institucional.⁴⁷ Des de la doctrina també s'ha entès que la Constitució no reconeix cap pre-

44. Així ho diu L. Aguilar de Luque, en comunicació a la ponència de J. García Morillo, op. cit., p. 101, de manera que les intervencions dels poders públics en l'àmbit competencial dels ens locals de significat patentment reductiu podrien ser considerades violacions del dret consagrat en l'article 23 de la CE.

45. La definició de l'autonomia com un dret, en la CEAL, vol dir, segons el parer d'I. Lasagabaster Herrarte, op. cit., p. 40, que les entitats locals poden utilitzar els mitjans jurídics al seu abast per a defensar aquest dret, i així, la naturalesa jurídica de dret té una sèrie de conseqüències, entre les quals hi ha la possibilitat d'exigir aquest dret, d'exigir-ne la concreció amb un contingut precís i d'obligar a establir mecanismes de defensa per a garantir-lo.

46. D'altra banda, com ha recordat el Tribunal Suprem en la Sentència de 7 de juny de 2005, el principi d'autonomia no acull el dret d'autodeterminació o de lliure creació de nous municipis per voluntat dels seus veïns.

47. En aquest sentit, F. Caamaño Domínguez, op. cit., p. 166-167.

tès dret preexistent a cada comunitat veïnal o local a dotar-se de la seva pròpia organització autònoma.⁴⁸

En qualsevol cas, el que sí que es pot entendre és que, del joc dels preceptes vistos, resulta el reconeixement constitucional d'un dret dels veïns que els assumptes es gestionin i es resolguin en l'àmbit públic representatiu que els sigui més proper, el de les entitats locals, la qual cosa, com després veurem, constitueix l'essència del denominat *principi de subsidiarietat*. Així, com ha assenyalat el Tribunal Suprem en la Sentència de 20 de febrer de 1998, el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics forma part dels principis democràtics comuns a tots els estats membres del Consell d'Europa, dret que a escala local pot ser exercit més directament, la qual cosa permet una administració alhora eficaç i pròxima als ciutadans.

4.2. L'autonomia és una garantia per a la participació de les comunitats locals en el govern dels seus interessos de manera autònoma

Tot el que acabem d'explicar ha de tenir una incidència directa en les formes i les condicions de l'activitat de les entitats locals, perquè el reconeixement constitucional de la seva naturalesa de poder públic territorial comporta la capacitat de gestionar els seus propis interessos, per a la qual cosa disposen, segons la doctrina constitucional, de totes les facultats necessàries per a perseguir la finalitat que els està encomanada. Per això, des de diverses instàncies s'ha plantejat la falta de correspondència entre la legitimitat democràtica d'aquestes entitats i l'abast efectiu de la seva autonomia.

Certament, la problemàtica es manifesta en el moment de determinar el sentit d'aquesta autonomia, com s'ha dit. Sí que significa, en qualsevol cas, que una vegada atribuïdes les competències corresponents, qüestió que més endavant tractem, l'autonomia suposa que haurien de gestionar-se de manera autònoma, perquè és portadora d'un poder de decisió política. D'aquesta manera, la conjunció d'autonomia amb el pluralisme polític fa que l'entitat local pugui expressar la seva pròpia orientació en els assumptes que siguin

48. M. Sánchez Morón, *La Autonomía Local*, Madrid, 1990, p. 163-164. També s'ha manifestat en contra que pugui considerar-se com un dret fonamental ex article 23 de la CE o com un dret natural, J. García Roca, «Un bloque constitucional local...», cit., p. 30 i següents, encara que entén que sí que pot concebre's com un dret reactiu, un dret de defensa de la seva esfera d'autonomia.

de la seva competència. Així, la representativitat democràtica de la comunitat veïnal és la que determina el component polític de l'autonomia, entès com la potestat de desenvolupar una acció pròpia respecte als seus interessos, com ara fer possible d'adoptar decisions sota la pròpia responsabilitat, d'establir una pròpia línia d'actuació, i sense seguir instruccions o directrius dels altres poders territorials.

Ho explica clarament la Sentència del Tribunal Suprem de 15 d'abril de 1987, quan diu que s'ha de reconèixer l'existència, en els municipis, d'un determinat «component polític», que és atribuït a la corporació per l'origen democràtic dels seus components (que són triats per sufragi universal, lliure, secret i directe en la forma establerta per la llei i que tenen com a missió fonamental el govern i l'administració del municipi). Com que precisament és aquest component polític el motor de la vida municipal (el respecte de la qual en certa manera garanteix la Constitució, i que no pot ser desconegut per l'Estat en cap cas), el poder de l'Estat només pot limitar la iniciativa municipal per raons de defensa dels interessos nacionals que li estan encomanats, sense que sigui admissible en l'actualitat qualsevol altre control patrocinat per raons de tutela o estructura jeràrquica (per la qual cosa són exclusivament «les raons constitucionals» les que legitimen l'Estat per a limitar el joc efectiu de l'autonomia municipal). El Tribunal també ha apreciat aquest component polític de les entitats locals en la Sentència de 6 de juliol de 1992, en la qual reproduïx els arguments anteriors.⁴⁹

D'aquest fet resulta també la confluència d'òrgans amb una naturalesa diferent en les entitats locals, ja que uns encarnarien el govern local, legítimat democràticament, mentre que els altres integrarien l'Administració pública estrictament considerada, perquè, de fet, l'article 140 de la CE es refereix al govern i l'administració locals.⁵⁰ Per això, l'autonomia local no pot quedar

49. Encara que amb una altra finalitat, també ha dit que les entitats locals «serveixen amb objectivitat els interessos públics que els estan encomanats i actuen amb submissió plena a la llei i al dret» (article 6.1 de l'LRBRL), la qual cosa significa que són ens independents i no instrumentals ni tributaris de cap organització social, religiosa, ideològica o política, atès que és l'ordre jurídic, exclusivament, el que en regeix l'actuació (Sentència del Tribunal Suprem de 26 de setembre de 2006).

50. Vegeu A. M. Nieto-Guerrero Lozano, *Los entes locales municipales. Entre la política y la administración*, Madrid, 2001, p. 108 i següents. De fet, com assenyala A. Iglesias Martín, *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades Locales*, Barcelona, 2002, p. 209, el Pacte local de 1998 va introduir alguns canvis que aproximen el model d'ajuntament a l'esquema executiu-parlament i atribueixen més decisions a alcaldes i més funcions de control al ple. En canvi, per L. Parejo Alfonso, «Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias», *Revista de Estudios de la Admi-*

reduïda al component administratiu, sinó que aquest, juntament amb l'element polític, és necessari per a la gestió dels interessos respectius, ja que el principi representatiu no es conciliaria amb una concepció que estrictament considerés les funcions d'execució i gestió.⁵¹ Aquesta dada és essencial per a determinar l'abast de la intervenció de les corporacions locals, atès que la presència del principi de legalitat pot constrènyer aquest abast si s'interpreta com una vinculació positiva, pròpia de les altres administracions públiques. Per això, entenem que aquest component polític implica que l'entitat local no pugui estar subordinada a les normes de les altres instàncies de poder com ho estarien els seus aparells administratius, la qual cosa és diferent de dir que l'autonomia s'ha de desenvolupar dins dels límits fixats per la llei, com després tractarem.⁵²

Avancem ja que aquest poder de decisió política no obsta perquè siguin constitucionalment possibles els controls de legalitat sobre els ens locals, portats a terme per l'Estat o per les comunitats autònomes. La seva viabilitat dependrà del fet que es desenvolupin d'acord amb els requisits i els límits establerts pel Tribunal Constitucional des d'un principi en la Sentència 4/1981 (FJ 3).⁵³ En aquesta s'assenyala que aquests controls sobre l'exercici de les competències no afecten el nucli essencial de la garantia institucional de l'autonomia, sempre que amb aquests es pretengui garantir que l'exercici, per les corporacions locals, de les seves competències no vagi en detriment de les de l'Estat o de les pròpies de les comunitats autònomes, que tenen una posició de superioritat. Queden proscriïts, en canvi, els controls d'oportuni-

nistración Local y Autonómica, núm. 309, 2009, p. 45, la pretensió que almenys les entitats locals constitucionalment garantides són una mica més que administració, mentre que la Constitució empra l'expressió «govern i administració», no és vàlida, perquè aquesta expressió al·ludeix exclusivament l'economia de decisió interna de les corresponents institucions, i manca d'entitat per a atorgar reconeixement a les entitats locals d'una qualitat superior o diferent de la pròpia d'una administració pública.

51. En aquest sentit, J. L. Carro Fernández-Valmayor, «El debate sobre la autonomía municipal», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, p. 64.

52. De fet, per A. Caamaño Domínguez, op. cit., p. 170, els subjectes polítics, a diferència dels subjectes administratius, poden fer o no fer tot allò que la llei no els prohibeix, de manera que gaudeixen d'una espècie de competència universal implícita que els permet dur per si mateixos, per voluntat pròpia, les polítiques públiques que considerin necessàries per a atendre les demandes de la seva comunitat, mentre no estiguin legalment proscriïtes, de manera que, si els subjectes administratius tenen discrecionalitat, els subjectes polítics tenen autonomia. Per això els primers es relacionen conformement al principi de jerarquia i els segons bàsicament ho fan a través del principi de subsidiarietat.

53. Després reiterats diverses vegades, com en les seves sentència 27/1987, de 27 de febrer (FJ 2), 213/1988, de 11 de novembre (FJ 2), i 159/2001 de 5 de juliol (FJ 6).

tat, genèrics i indeterminats, que situïn les entitats locals en una posició de subordinació o dependència quasi jeràrquica de l'administració de l'Estat o altres entitats territorials.

4.3. La concepció dinàmica del sistema local i la seva interpretació conforme al principi d'autonomia

Malgrat l'escassa regulació constitucional de l'administració local, la veritat és que se'n poden extreure conseqüències prou importants, encara que en aquests articles no es tractin aspectes tan rellevants com ara les competències locals i la seva articulació amb les de les comunitats autònomes i les de l'Estat. Si es pot considerar que la proclamació de l'autonomia no encaixa bé amb aquest desenvolupament o definició tan escassos, aquest fet revela una dada important: la possibilitat real que el legislador pugui, partint dels elements essencials establerts i, per tant, garantits,⁵⁴ configurar un sistema d'autonomia local d'acord amb el que exigeixi la societat a cada moment. Això vol dir que no ha de tractar-se necessàriament d'una foto fixa, d'una situació inamovible, sinó al contrari, perquè el constituent, en no exhaurir la regulació del sistema de distribució del poder públic a escala local, precisament el que va indicar va ser que hi havia marge per a desenvolupar-lo i per a poder optar dins del marc establert pels preceptes i principis constitucionals, i no, en canvi, que l'estat de coses existent permetés fer pocs ajustaments. Un debat similar s'està desenvolupant actualment respecte a les comunitats autònomes. En qualsevol cas, per a determinar el lloc i el paper de cada ens en aquest sistema cal atendre també altres preceptes constitucionals que s'hi refereixen, que mostren una vegada més aquesta llibertat per a configurar les entitats locals, partint del fet que no hi ha una equiparació entre tots aquests ens, ja que són poders diferents en la seva configuració constitucional.

Precisament, amb la reforma del règim polític els ajuntaments es van convertir en capdavaners del procés de ruptura de la situació anterior, i van

54. Com ha assenyalat L. Parejo Alfonso, «Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias», cit., p. 14, el constituent es va limitar a reconèixer i assumir una realitat social prèvia de llarga tradició per a incorporar-la a l'organització territorial en qualitat de peça basal necessària d'aquesta, i per això justament la dimensió garant d'aquesta decisió, dimensió referida així a una institució existent i posseïdora, per tant, d'una imatge assentada en la consciència col·lectiva susceptible de protecció i preservació.

gaudir abans que ningú de la inqüestionable legitimitat que atorgava una representativitat democràtica recuperada després de lustres. Superada aquesta etapa, també es feia necessari deixar enrere el centralisme polític i institucional que l'acompanyava, caràcters d'un règim en el qual el que es predicava no es complia, quedava escrit en el paper però no es feia viable en la realitat quotidiana del veïnat municipal. Aquesta manera d'actuar va deixar petjades profundes en els mecanismes de funcionament del poder públic, en els seus dos vessants, el burocràtic i el polític, que serien difícils d'esborrar i perdurarien un temps, i és sabut que a vegades encara es deixen veure avui dia rastres d'aquella concepció. De fet, la configuració constitucional de l'autonomia local va tardar anys a concretar-se legislativament, perquè, òbviament, el legislador estatal en aquells primers anys estava més pendent de legislar sobre altres qüestions noves d'especial interès que de desenvolupar el sistema de règim local. Especialment, el procés descentralitzador articulat sobre les comunitats autònomes, per l'interès que va provocar i el debat que va portar, va fer que a penes es parés esment al paper que en aquest haurien d'ocupar els ens locals, singularment els municipis. De manera que, fins set anys després, el 1985, no es va concretar el desenvolupament del que establia la Constitució respecte d'aquest tema. Cal apuntar que, també l'any 1981, es comencen a aprovar els primers estatuts d'autonomia, que en alguns casos influïen en l'estructura territorial de les comunitats autònomes, amb el reconeixement, per exemple, de les comarques, i, segons l'opinió d'alguna doctrina, també en la interpretació de la distribució competencial sobre règim local del Tribunal Constitucional.⁵⁵

A partir d'aquí, la instauració generalitzada de comunitats autònomes ha evidenciat diversos problemes que ni la Constitució ni la legislació havien previst adequadament, des de les seves relacions amb les entitats locals fins al paper que correspon desenvolupar a la província, l'ocupació competencial de les autonomies sobre funcions tradicionalment locals, etc., reproduint generalment l'esquema seguit per l'Estat amb anterioritat. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional va anunciar en la Sentència 32/1981, de 28 de juliol (FJ 3), l'efecte que sobre les entitats locals tindria la creació de les comunitats autònomes, en afirmar que es poden derivar de la Constitució raons que apunten a la possibilitat que els interessos locals i les competències que

55. Així, T. Font i Llovet, «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», a *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2006, p. 36.

la seva gestió autònoma comporta «s'han d'adaptar per a acomodar aquesta peça de la nostra estructura jurídicopolítica a altres entitats autonòmiques de nova creació».

Atès que en aquest primer període constitucional la legislació vigent no s'havia adaptat encara al text constitucional, el contingut de l'autonomia local va ser objecte de diverses interpretacions (sobretot pel que fa al seu abast i els seus límits), que van ser, en la majoria dels casos, restrictives per a l'àmbit d'actuació municipal. No obstant això, també és cert que amb aquesta doctrina es van obrir noves perspectives que van possibilitar la posterior i definitiva instauració legislativa del nostre sistema de règim local, almenys en l'aspecte bàsic. Tant és així que, en aquests primers anys, van coexistir retalls de la normativa anterior amb les seves mesures de reforma, per la qual cosa es va mostrar una clara capacitat per a ajustar la vida local quotidiana als nous principis constitucionals, atesa l'escassa regulació de l'autonomia que en aquest àmbit finalment es va dur a terme. Per això, com que no s'havia previst la reforma de molts aspectes que afectaven les entitats locals, van seguir vigents i van estar després recollits i conformats per la legislació general de règim local vigent, seguint, si esqueia, les interpretacions del Tribunal Constitucional en l'enjudiciament de les lleis preconstitucionals.

Però, com hem indicat, entenem que no s'ha d'aturar necessàriament la construcció del sistema local en aquest punt, ja que els seus fonaments permeten que arribi a cotes més elevades. Sobre això, en el plànol teòric almenys, sembla que hi ha també un consens, encara que les propostes que implicarien un avanç més gran provenen generalment de l'àmbit local i consisteixen en diverses mesures per a la regeneració de la vida democràtica i l'ampliació del seu marge d'actuació, que passarien per la reinterpretació de la funció legislativa estatal i autonòmica en aquesta matèria, i en cap cas comportarien una reforma constitucional, que sí que s'ha portat a terme en altres països. Si aquesta es fes, la modificació del títol VIII no només hauria de referir-se a les comunitats autònomes, sinó que, amb tota la seva lògica, hauria d'actualitzar el paper de les entitats locals.

Així, durant aquests anys han estat diverses les propostes provinents del món local, que si no han estat desconegudes per l'Estat i les comunitats autònomes, tampoc han arribat a concretar-se en una innovació real i, més o menys, apreciable del sistema local de la Llei de 1985. Concretament, quant a les propostes municipalistes, com que no van fructificar satisfactòriament les del Pacte local de 1998, originat en la Federació Espanyola de Municipi-

pis i Províncies,⁵⁶ amb motiu de la commemoració del 25 aniversari dels ajuntaments democràtics es va reivindicar per la Federació un nou impuls als governs locals a través de la Carta de Vitòria, de 24 de novembre de 2004, perquè es considerava que l'autonomia local i la capacitat efectiva dels governs locals per a gestionar i atendre adequadament els interessos ciutadans no són una realitat plena a Espanya. Es va adoptar amb aquesta finalitat un decàleg, en el qual es proposa, entre altres aspectes, l'establiment d'un àmbit competencial propi, que permeti gestionar una part important dels assumptes públics sota la pròpia responsabilitat i en benefici dels seus veïns, així com un sistema de finançament que garanteixi recursos suficients per a dur a terme adequadament l'exercici. Així mateix, planteja que es prevegi una connexió entre competències i mitjans adequats per a exercitar-les i es dissenyi un nou finançament local amb mitjans propis i transferències incondicionades de l'Estat i comunitats autònomes, en funció de les competències que desenvolupin i establint els mecanismes d'anivellació necessaris per a garantir l'equitat. Finalment, pel que fa al que ens interessa, entén que s'ha d'aplicar com a norma general el *principi de subsidiarietat* com a forma de distribució de funcions i competències entre les tres administracions.

D'aquesta manera, hi ha una semblança entre els problemes que afecten l'autonomia local i aquells que, derivats de l'aplicació del marc constitucional i estatutari, van dur a plantejar la recent reforma dels estatuts d'autonomia. Es planteja així la falta de capacitat per a fixar polítiques pròpies en àmbits materials coherents i complets, l'existència de funcions executives fragmentades i restringides, la falta de plena capacitat d'autoorganització, una participació insuficient en les institucions i en les polítiques estatals i autonòmiques, l'absència d'un finançament suficient, estable i garantit, i

56. En data de 17 de juliol de 1998 el Consell de Ministres va aprovar el document denominat *Bases para la negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local*, en què es decidia adoptar diverses mesures per al desenvolupament del govern local en matèria de trànsit i seguretat vial, ocupació, protecció ciutadana, consum, educació, medi ambient, administració de justícia, turisme, habitatge i urbanisme, i que després es van transformar en lleis i en una sèrie de mesures de caràcter administratiu que s'emmarquen també dins de l'àmbit competencial de l'Administració general de l'Estat, amb la finalitat de millorar el marc competencial de les entitats locals, recollint alguna de les demandes plantejades per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies el 1993. Així, es va concretar en sis lleis que, tal com es va justificar, forneixen una sèrie de mesures per a dotar de més competències i àmbit d'actuació els municipis i per enfortir a més la democràcia i el govern local. Vegeu sobre els seus antecedents i contingut A. Iglesias Martín, op. cit., p. 153 i següents.

els riscos de desnaturalització de les potestats normatives de les entitats locals.⁵⁷

Des de les altres instàncies territorials, han estat importants, en l'àmbit estatal, el ja esmentat *Llibre blanc sobre la reforma del govern local* de 2005 i, en l'àmbit autonòmic, els diversos manifestos o acords sobre una «segona descentralització».⁵⁸ A través del *Llibre blanc*, es va fer una anàlisi detinguda de la situació del govern local amb referència a les competències, els nivells intermedis de govern i l'organització i funcionament,⁵⁹ de les seves potencialitats i límits, i es van recollir propostes i aportacions dels diferents sectors afectats amb vista a elaborar una futura Llei del govern i de l'administració local, que finalment no es va produir. Quant a les comunitats autònomes, algunes han dut a terme diverses actuacions encaminades a eixamplar l'àmbit local, atès que la majoria de les competències que reivindiquen els municipis són de tipus executiu i s'atribueixen a les comunitats autònomes. És el cas del Pacte local d'Andalusia, mitjançant el qual diverses lleis autonòmiques preveuen la delegació o l'atribució de competències als ajuntaments i estableixen també una sèrie de mesures de descentralització de determinats serveis. El Pacte local de Galícia, per la seva banda, significa la reassignació de competències entre la comunitat autònoma i els ens locals del seu territori, d'acord amb el principi de subsidiarietat i buscant incrementar l'eficàcia, la satisfacció i l'economia de gestió en la prestació de serveis a la ciutadania. Així mateix, amb el Pacte local de Castella i Lleó es vol potenciar l'autonomia i la màxima intervenció possible de les entitats locals en els assumptes que afectin directament el cercle dels seus interessos territorials propis, de manera que la seva Llei 1/1998, de 4 de juny, de règim local conté

57. Problemes que es relacionen en el document de la Generalitat de Catalunya, *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Barcelona, 2003.

58. De fet, com assenyalava M. Vivancos Menges, «La “territorialización” del Pacto Local», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 26, 1999, p. 268-270, si al principi el debat sobre la capacitat de les entitats locals per a incrementar-ne el potencial d'iniciativa i enfortir-ne les competències, recursos i autoritat només tenia d'interlocutor l'Estat, la progressiva interiorització autonòmica del règim local ha provocat que finalment comencessin a sumar-se al procés amb pactes locals territorials de caràcter diferencial, heterogeni i desigual. Sobre les propostes autonòmiques de pactes locals, vegeu el documentat treball d'Iglesias Martín, op. cit., p. 245 i següents.

59. El *Llibre blanc* analitza detalladament les matèries següents: la garantia constitucional de l'autonomia local, el desenvolupament normatiu del règim local, la dimensió financera de l'autonomia local, les competències i serveis locals, les estructures territorials del govern local (província), el sistema del govern local i la gestió dels serveis i béns públics.

les previsions descentralitzadores i els instruments jurídics imprescindibles que el Pacte requereix. També a la Comunitat de Madrid s'ha donat aquest impuls i s'ha elaborat la Llei autonòmica 3/2003, d'11 de març, per al desenvolupament del Pacte local, en l'exposició de motius de la qual s'explica que «el Pacte local suposa un compromís polític amb la descentralització de la gestió i de competències de la Comunitat cap a les corporacions locals, entitats que es troben en una situació de més proximitat amb els interessos dels ciutadans».⁶⁰

Totes aquestes accions s'insereixen en una concepció dinàmica del sistema local previst en els traços principals per la Constitució, de manera que qualsevol decisió adoptada respecte a aquest sistema ha de ser presa a la llum del principi d'autonomia també a escala local, ja que és un dels principis que configuren, al costat del principi democràtic i el de legalitat, la nostra forma d'Estat. Igualment, això determina que la garantia institucional pugui ser presa com una tècnica vàlida per a afavorir aquesta evolució, i no només com la salvaguarda constitucional d'uns trets inamovibles, encara que necessiti ser complementada pels diversos aspectes que conflueixen en la idea d'autonomia, per a superar així el mer i limitat dret a la participació. De fet, el principi d'autonomia és un principi constitucional, i en la interpretació de tot l'ordenament conforme a la Constitució cal tenir-lo en compte amb totes les conseqüències. En aquest camí, com ha assenyalat el Tribunal Suprem en la Sentència de 20 de desembre de 2007, l'evolució i les tendències de la jurisprudència constitucional i del Tribunal Suprem mateix han de conduir a una interpretació favorable a l'autonomia local, la qual cosa fa que també calgui atènyer-se a la solució jurisprudencial més favorable a l'autonomia municipal que consagren els articles 137 i 140 de la Constitució, els quals han de ser interpretats d'acord amb l'article 3.1 de la CEAL i, per tant, de manera que aquesta autonomia suposi una capacitat efectiva d'ordenar els assumptes públics.

En definitiva, la importància que la Constitució atorga a la descentralització del poder i a l'autonomia per al desenvolupament efectiu del principi democràtic i de la sobirania popular, per a la funció de les entitats locals en la gestió dels seus interessos i per això en la prestació dels serveis essencials

60. Es diu que s'ha aprovat la segona descentralització, cedint competències a la carta (és a dir, quan se sol·licita assumir alguna de les del catàleg contingut en la Llei) a municipis i mancomunitats, amb la seva dotació econòmica i de personal, pacte que es basa en els principis de subsidiarietat, descentralització i desconcentració.

als seus ciutadans, i les posteriors perspectives de desenvolupament que es preveuen amb l'atribució de noves funcions i l'afirmació del principi de subsidiarietat, han de portar a una concepció de l'autonomia local de caràcter dinàmic o en positiu, que ha de recollir el legislador.

5. El valor de la Carta europea de l'autonomia local de 1985

En la concepció dinàmica de l'autonomia local ha de tenir una influència manifesta (tot i que no sempre prou valorada) la Carta europea de l'autonomia local de 1985. Adoptada com a convenció internacional pel Consell de Ministres del Consell d'Europa i oberta a la signatura dels estats membres el 15 d'octubre de 1985, Espanya la va signar en aquesta data i la va ratificar el 20 de gener de 1988; la Carta va entrar en vigor l'1 de setembre de 1988.⁶¹

5.1. La Carta en el sistema de fonts

Troblem diverses opinions quant a la incardinació de la Carta en el nostre ordenament i les seves conseqüències. Cal partir del fet que, amb caràcter general, s'entén que la CEAL té rang i valor de llei,⁶² per la qual cosa no té superioritat jeràrquica respecte a les altres lleis. La doctrina ha considerat, en ocasions, que no és una llei qualsevol i que gaudeix d'una posició ordinativa especial, ja que al costat de la LRBRL formaria part del grup de normes capçalera de l'ordenament intern espanyol, de manera que inspiraria i condicionaria la LRBRL mateixa; així, asseguraria en tot el territori nacional el mínim comú d'autonomia garantida als ens locals.⁶³ No és estrany, doncs, que la Sentència del Tribunal Constitucional 159/2001 s'hagi servit de la CEAL per a complementar el cànon constitucional de l'autonomia local. També s'ha

61. Es va publicar al *Butlletí Oficial de l'Estat* núm. 47, de 24 de febrer de 1988. Així mateix, el Consell d'Europa ha elaborat diverses recomanacions i informes sobre l'abast de la CEAL —com la Recomanació núm. R(95) 19I, de 12 d'octubre de 1995, sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat—, que tracta A. J. Sánchez Sáez, *Autonomía y descentralización: su naturalza jurídica*, València, 2008, p. 38 i següents.

62. Encara que en alguns casos amb matisacions, com J. L. Requejo Pagés, «El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español», a: *La autonomía de los entes locales en positivo* (coordinador F. Caamaño Domínguez), Madrid, 2003, p. 22-23.

63. Així, per L. Parejo Alfonso, «La autonomía local en la Constitución», a: *Tratado de Derecho Municipal*, v. I (dir. S. Muñoz Machado), Madrid, 2003, p. 105 i següents, pel qual, per això, integra també amb aquesta el bloc de capçalera de l'ordenament de règim local intern.

entès que desplega un efecte més intens que la legislació bàsica, ja que la congelació competencial que produeix el conveni internacional fa que tot el que s'hi regula sigui indisponible, en virtut de l'article 96 de la CE i de l'article 1.5 del Codi civil,⁶⁴ de manera que s'imposarà a la LRBRL en les matèries en les quals hi pugui haver discrepància —per l'efecte de *lex posterior*—,⁶⁵ i vincularà també el legislador sectorial estatal i l'autonòmic.⁶⁶

Dit això, cal determinar les conseqüències d'una eventual contradicció entre la CEAL i les normes estatals o autonòmiques posteriors. Encara que cal partir del fet que aquesta situació és poc probable, ja que la CEAL s'insereix bé en el sistema establert per la LRBRL,⁶⁷ el debat sobre com s'hauria de resoldre continua obert. D'una banda, s'ha entès que una col·lisió entre la CEAL i les lleis no afectaria la validesa d'aquestes normes, sinó la seva aplicabilitat, que ha de ser subsidiària respecte de la CEAL, ja que aquesta no és condició de validesa de les normes internes i no forma part del bloc de constitucionalitat, perquè ho impedeix la seva condició de tractat, per la qual cosa no és paràmetre d'enjudiciament per al Tribunal Constitucional, ni tan sols per a la resolució de controvèrsies en el marc d'un conflicte en defensa de l'autonomia local.⁶⁸ Per tant, davant d'una hipotètica contradicció, han de ser els òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa els que

64. En aplicació d'aquests preceptes, el Tribunal Suprem considera prevalent el que es disposa en els tractats en cas de contradicció amb una norma interna, com assenyalava I. Lasagabaster Herrarte, op. cit., p. 103-104.

65. En aquest sentit, l'autorització parlamentària (article 94 de la CE) que va fer possible la integració de la CEAL haurà derogat les normes internes contradictòries amb el seu contingut i vigents al temps de la seva publicació en el BOE, la qual cosa suposa la instal·lació de la CEAL entre les fonts de l'ordenament, com assenyalava J. L. Requejo Pagés, op. cit., p. 26-27.

66. Vegeu L. Ortega Álvarez, «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, p. 457 i següents, per qui per això gaudeix d'una resistència especial a ser modificada per la norma interna. Ha entès A. M. De la Vega de Díaz Ricci, *La autonomía municipal y el bloque constitucional local*, Madrid, 2006, p. 135, que s'agrega al bloc de constitucionalitat i exigeix un reordenament intern conforme als seus plantejaments,

67. Vegeu G. Fernández Farreres, «La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica», a: *La autonomía de los entes locales en positivo*, cit., p. 50, el qual assenyalava que una col·lisió directa i manifesta entre la llei i la CEAL no passarà de ser un fet insòlit, ja que si es tracta d'una llei autonòmica, s'oposarà a l'LRBRL, que no discrepa de la CEAL, per la qual cosa el més possible és que es produeixin incompliments legals per omissió per no dotar les entitats locals dels poders necessaris perquè l'autonomia sigui real i efectiva.

68. J. L. Requejo Pagés, op. cit., p. 26-28, per qui, per això, si del respecte de l'autonomia local depèn la validesa d'altres lleis, serà només la de les lleis autonòmiques, i això no pel seu contingut delimitador d'autonomia local, sinó a causa de la reserva que a favor de l'estat s'ha previst en el 149.1.18 de la CE. \$\$

han de determinar la norma aplicable al cas: aplicar preferentment la CEAL i no aplicar la norma, estatal o autonòmica, que s'hi oposi,⁶⁹ i hem de considerar que estem davant un tractat que no comporta obligacions amb tercers, sinó que la seva finalitat és precisament assumir en l'ordenament intern el que s'hi ha disposat.

És diferent la perspectiva dels qui entenen que una llei contrària seria inconstitucional, perquè envairia l'àmbit material regulat pel tractat, i que aquest aspecte competiria al Tribunal Constitucional. Així, considerant que la postura anterior és summament formalista, i que no acaba de resoldre la qüestió, s'entén que, encara que tinguin el mateix valor, hi ha una força diferent entre la CEAL i les altres lleis, i que la solució ha de passar per determinar la validesa de les normes en oposició, ja que aquesta oposició només es pot produir si una de les normes s'ha extralimitat del seu àmbit constitucional.⁷⁰ Per tant, si les disposicions dels tractats només poden ser derogades, suspeses o modificades de la manera prevista en els mateixos tractats o d'acord amb les normes generals del dret internacional (article 96.1 de la CE), una norma que els contradigués, i que per això materialment els derogués o modifiqués, infringiria directament la Constitució, per la qual cosa no estariem davant d'una qüestió d'aplicabilitat o no-aplicabilitat, sinó d'invalidesa, que ha de ser declarada pel Tribunal Constitucional.⁷¹

Malgrat els esforços doctrinals, la realitat és que el Tribunal Constitucional acull la primera tesi, de manera que la seva Sentència 28/1991, de 14 de febrer (FJ 5) estableix que «cap tractat internacional rep de l'article 96.1 de la CE més que la consideració de norma que, dotada de la força passiva que el precepte li atorga, forma part de l'ordenament intern; de manera que la suposada contradicció dels tractats per les lleis o per altres disposicions normatives posteriors no és una qüestió que afecti la constitucionalitat d'aquestes i que, per tant, hagi de ser resolta pel Tribunal Constitucional

69. I. Lasagabaster Herrarte, op. cit., per la qual cosa no hi hauria cap necessitat de plantejar la qüestió d'inconstitucionalitat quan la norma controvertida tingui rang de llei. També ho considera així J. L. Requejo Pagés, op. cit., p. 26-27.

70. Vegeu G. Fernández Farreres, «La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local...» cit., p. 47, que aplica aquí la relació entre llei orgànica i llei ordinària.

71. G. Fernández Farreres, «La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local...» cit., p. 48-49, pel qual, atès que els tractats poden endinsar-se en qualsevol àmbit material, constreñen les altres normes internes, aquestes regulacions materials queden fitades com una esfera autònoma més endins del nostre sistema de fonts per imperatiu constitucional.

(STC 49/1988, FJ 14, *in fine*), sinó que, com a pur problema de selecció del dret aplicable al cas concret, la seva resolució correspon als òrgans judicials en els litigis que coneguin». Concretament, la Sentència del Tribunal Constitucional 235/2000, de 5 d'octubre (FJ 12), considera la CEAL i, encara que contrasta el que s'hi estableix amb la legislació interna —per arribar a la conclusió que l'exigència que imposa és respectada per aquesta—, diu que els tractats internacionals no constitueixen un cànon per a l'enjudiciament de l'adequació a la Constitució de normes de rang legal.⁷²

Aquesta discussió es desdibuixa bastant si ens fixem en el contingut de la CEAL, que consisteix essencialment en principis d'actuació o vàlids per a la interpretació dels diversos aspectes relacionats amb l'autonomia local,⁷³ i limitadament en preceptes d'aplicabilitat directa. Per això, cal fer distincions entre l'operativitat dels uns i dels altres. És per aquest motiu que s'ha considerat que el veritable valor jurídic de la CEAL no radica en la seva condició de norma jurisdiccionalment aplicable amb caràcter preferent, sinó en el fet de ser un instrument de legitimació de polítiques legislatives,⁷⁴ i fins i tot de vincular els tribunals en la recerca de l'aplicació interpretativa més favorable al principi «pro autonomia local», la consagració de la qual s'infereix de la seva proclamació en el tractat.⁷⁵ Per això, assumida i integrada en el nostre ordenament amb posterioritat a la LRBRL, ha d'entendre's que la voluntat de la recepció de la Carta va ser la de complementar la LRBRL, d'una banda, en el sentit de proveir una guia interpretativa dels seus preceptes, mentre que, de l'altra, va ser la d'indicar com s'han d'interpretar les previsions constitucionals que tracen en l'essencial l'autonomia, de manera que el desenvolupament del sistema local ha de seguir les línies que s'hi marquen, la qual cosa determina l'adopció d'una concepció dinàmica.

72. Remetent-se a més a les seves sentències 28/1991, de 14 de febrer (FJ 5) i 254/1993, de 20 de juliol (FJ 5).

73. Així, com indica J. L. Requejo Pagés, op. cit., p. 33, amb caràcter majoritari s'aplicaran un principi, una directriu o un propòsit, ja que la CEAL no pot convertir en normes susceptibles d'aplicació jurisdiccional immediata els principis i desiderata que s'hi incloguin.

74. J. L. Requejo Pagés, op. cit., p. 36-37, que assenyalava el que ocorre amb les possibilitats que obre el principi de subsidiarietat, o el que succeeix amb el conflicte en defensa de la autonomia local a partir de l'article 11 de la CEAL.

75. J. M. Bandrés Sánchez-Cruzat, «La Carta Europea de la Autonomia Local en la jurisprudència del Tribunal Supremo», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, 2009, p. 11, que en la seva argumentació apel·la a l'examen que fa el Tribunal Suprem en la seva Sentència de 8 de juny de 2005, en confortar el que es disposa en la CEAL amb la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

De fet, encara que l'aplicació directa de la Carta ha estat fins ara bastant limitada, el Tribunal Suprem en diverses ocasions n'ha reconegut el valor, fonamentant algunes de les seves decisions en els preceptes de la Llei bàsica juntament amb els de la CEAL. Per aquest motiu, se'n destaca la projecció aplicativa i interpretativa, la funció integradora de l'ordenament estatal i autònom de règim local,⁷⁶ ja que és en la interpretació de la llei interna on més eficaç pot ser la CEAL. En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Suprem de 7 d'octubre de 2009, la considera norma amb caràcter de font primària i naturalesa de tractat, incorporada al nostre ordenament, a la qual haurien d'atendre les normes reguladores del règim competencial de corporacions locals. Així mateix, en la Sentència de 20 de desembre de 2007, el mateix Tribunal recorda que els tractats internacionals vàlidament acordats i ratificats degudament són part integrant del nostre ordenament jurídic, com passa amb la CEAL, de manera que qualsevol disminució de l'autonomia local és contrària al seu article 3, que constitueix un important instrument d'interpretació del principi d'autonomia local que consagra la Constitució. Per la seva banda, la Sentència de 29 de setembre de 2003 estableix que els articles 137 i 140 de la Constitució han de ser interpretats d'acord amb l'article 3.1 de la CEAL i també assenyalava que s'entén que constitueix un important instrument d'interpretació del principi d'autonomia local que consagra la Constitució, i que una interpretació d'aquest tipus no fa sinó complir la finalitat que atribueix a la jurisprudència del Tribunal Suprem el títol preliminar del Codi civil, quan en l'article 1.6 disposa que completarà l'ordenament jurídic, i en l'article 3.1 que la interpretació que s'ha de fer es portarà a terme d'acord amb els antecedents legislatius i la realitat social dels temps en què les normes han d'aplicar-se.

76. J. M. Bandrés Sánchez-Cruzat, «La Carta Europea de la Autonomía Local...», cit., p. 12 i següents. Així, en els casos en què els tribunals l'han tingut en compte en les seves decisions, ha estat normalment per a interpretar les normes internes i els ha servit com a argument *a fortiori* o com a mitjà d'interpretació o integració de la norma constitucional, segons ha assenyalat F. Velasco Caballero, *Derecho Local...*, cit., p. 77 i següents, que, apreciava que es fa una interpretació restrictiva de la CEAL, que s'expressa en la lectura dels seus preceptes com orientadors o encàrrecs al legislador, i no com normes d'eficàcia directa, planteja la necessitat de la interpretació i l'aplicació de la CEAL conformement a la Convenció de Viena sobre Dret dels tractats de 23 de maig de 1969. També ha assenyalat J. García Roca, «Un bloque constitucional local...», cit., p. 48, que té sobretot una rellevant eficàcia informadora del nostre ordenament jurídic, ja que tanca els espais oberts en la Constitució i obliga a interpretar les disposicions constitucionals de principis des dels criteris hermenèutics que s'hi enuncien.

5.2. El contingut de la Carta

Realment, tenint en compte que el nostre sistema local és deutor tant de la tradició sorgida del règim francès com dels models del nostre entorn jurídic cultural, entenem que la CEAL s'hagi pogut inserir sense dificultats en aquest sistema. Per això ha de tenir una importància i una incidència innegables en la manera com s'entén la configuració constitucional i en la construcció legal del sistema local. I, com hem dit, les ha de tenir en un doble sentit: d'una banda aportant criteris interpretatius per mitjà dels conceptes i les definicions que conté i, d'una altra, establint el camí que cal seguir o, com es diu últimament, el full de ruta cap a un model local més desenvolupat, del qual és una mostra, per exemple, la seva previsió i posterior incorporació al nostre sistema d'un procés constitucional en defensa de l'autonomia local. Per tant, conté mandats dirigits al legislador per a anar construint l'autonomia local en tot el que conté i no hagi fet encara, i al mateix temps proveeix de pautes interpretatives dels preceptes constitucionals i legals sobre autonomia local. En aquest aspecte, com hem assenyalat i com diu la Sentència del Tribunal Suprem de 29 de setembre de 2003, la CEAL constitueix un important instrument per a proveir «un nou enfocament interpretatiu de l'autonomia local».⁷⁷

En aquesta funció, s'ha de tenir en compte el que es declara en el preàmbul de la Carta, que «els ens locals són un dels principals fonaments d'un règim democràtic», declaració que connecta autonomia local i legitimitat democràtica en els termes ja vistos.⁷⁸ Quant al contingut de la CEAL, els diversos preceptes en els quals s'estructura engloben les qüestions que es poden considerar bàsiques per a un desenvolupament efectiu de l'autonomia local, de manera que, en força ocasions, apareix un desajustament entre el que preveuen aquests preceptes i la realitat del nostre sistema —fet que s'ha explicat amb detall el mateix *Llibre blanc* ja esmentat—, que, pel que hem

77. Citada per J. Huelin Martínez de Velasco, «El papel de las entidades locales en el proceso de construcción europea», a: *Globalización y principio de autonomía local* (dir. P. Quintana Carretero), Madrid, 2008, p. 28, el qual entén que l'origen i l'empremta de la CEAL són capaços de subministrar a l'interpretar una atmosfera propícia per a atorgar un nou sentit a l'autonomia local.

78. Sobre aquest tema, considera L. Ortega Álvarez, «La Carta Europea de la Autonomía Local...», cit., núm. 259, 1993, p. 488-489, que el seu contingut profund és manifestar que la democràcia, com a sistema, té un dels seus suports més fermes en la visualització de la participació política per a la gestió dels assumptes públics, i que aquesta visualització es manifesta de manera més explícita en l'àmbit institucional més pròxim als ciutadans.

indicat anteriorment, haurà d'acomodar-se a aquestes previsions. Per això, i atès que en aquestes pàgines fem diverses referències a aquests preceptes, és convenient que sintèticament n'exposem el contingut i la incidència en aspectes consolidats del nostre sistema.

En primer lloc, és rellevant el fet que la CEAL concebi l'autonomia local com el dret i la capacitat efectiva de les entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, sota la pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants (article 3.1). Per tant, l'autonomia es configura com un principi fonamental de l'ordenament, que informa l'actuació dels poders públics, i també un dret de les entitats locals.⁷⁹ La transcendència d'aquesta definició és manifesta: la CEAL ha permès arribar a un punt de trobada en l'espai europeu pel que fa als principis sobre els quals s'assenta el reconeixement de l'autonomia local, i per aquest motiu el dret dels ciutadans a participar en la gestió dels assumptes públics parteix dels principis democràtics comuns a tots els estats membres del Consell d'Europa. En qualsevol cas, cal destacar que, segons el Tribunal Constitucional, el concepte d'autonomia local que s'infereix de l'article 140 de la CE està en sintonia amb el que disposa aquest precepte, de la qual cosa resultaria la seva funció de complementarietat respecte a l'ordenament constitucional i legal del règim local.⁸⁰ I, és més, ha considerat (en la Sentència 159/2001, de 5 de juliol, FJ 5) que aquesta noció d'autonomia local en molt similar a la fixada en les seves primeres sentències.

Quant a la dimensió que ha de tenir aquesta autonomia, és a dir, el seu abast, s'ha d'extreure de la projecció d'aquesta definició sobre els altres preceptes de la CEAL.⁸¹ En la Carta s'estableix que les competències bàsiques de les entitats locals estan fixades per la Constitució o per la llei, de manera que aquestes entitats tenen, dins l'àmbit de la llei, llibertat plena per a exercir la seva iniciativa en qualsevol matèria que no estigui fora de les seves competències o atribuïda a una altra autoritat (article 4). Recull el principi de subsidiarietat en assenyalar que l'exercici de les competències públiques, de manera general, ha d'incumbir preferentment a les autoritats més pro-

79. I. Lasagabaster Herrarte, op. cit., p. 48.

80. J. M. Bandrés Sánchez-Cruzat, «La Carta Europea de la Autonomía Local...», cit., p. 12.

81. En aquest sentit, ha assenyalat I. Lasagabaster Herrarte, op. cit., p. 39, que el precepte d'autonomia de la CEAL és un macroconcepte que, sense especificar-ne l'abast concret, serveix per a interpretar els altres preceptes de la CEAL que es refereixen a qüestions més concretes, com ara les competències, les funcions o l'organització, ja que aquests tampoc no són sempre concrets.

peres als ciutadans, i que l'atribució d'una competència a una altra autoritat ha de tenir en compte l'amplitud o la naturalesa de la tasca o les necessitats d'eficàcia o economia (article 4.3). Les competències encomanades han de ser normalment plenes i completes, de manera que no poden ser posades en dubte ni limitades per una altra autoritat central o regional, més que dins l'àmbit de la llei (article 4.4), i això és precisament el que no passa en el nostre sistema. Per això, la Recomanació 121 (2002) sobre democràcia local i regional a Espanya, del Congrés dels Poders Locals i Regionals d'Europa, va estimar que es recorria excessivament a la delegació quant a l'atribució de competències plenes i totals, i que sovint es portava a terme la pràctica de fragmentar les competències i de repartir les parts de responsabilitat entre els diferents graons d'administració, la qual cosa contraria el principi d'atribució de competències plenes i totals, així com el principi d'atribució a les col·lectivitats locals de la part important dels assumptes públics de la qual parla l'article 3.1 de la Carta (F. 9 i 16).

Així mateix, les entitats locals han de ser consultades, en la mesura que es pugui, quan pertoqui i de manera apropiada, al llarg dels processos de planificació i de decisió per a totes les qüestions que els afecten directament (article 4.6), aspecte que, com després veurem, encara que està previst en el nostre país tant per l'Estat com per les comunitats autònomes, és susceptible de millorament. La Carta reserva també l'àmbit d'autoorganització de les entitats locals, en establir que, sense perjudici de les disposicions més generals creades per la llei, les entitats locals han de poder definir per elles mateixes les estructures administratives internes de les quals volen dotar-se, a fi d'adaptar-les a les seves necessitats específiques i a fi de permetre una gestió eficaç (article 6.1), potestat que, com és sabut, va ser molt limitada pel Tribunal Constitucional en la seva Sentència 214/1989 a favor de la legislació de les comunitats autònomes.

D'altra banda, d'acord amb el caràcter i el sentit de l'autonomia, la Carta preveu que el control administratiu dels actes de les entitats locals no pot ser exercit sinó segons les formes i en els casos previstos per la Constitució o per llei, i que tot control administratiu dels actes de les entitats locals normalment no ha de tenir per objectiu més que assegurar el respecte a la legalitat i dels principis constitucionals, de manera que el control d'oportunitat només podrà estendre's respecte de les competències l'execució de les quals s'hagi delegat a les entitats locals. En tot cas, el control administratiu de les entitats locals s'ha d'exercir mantenint una proporcionalitat entre l'amplitud de

la intervenció de l'autoritat de control i la importància dels interessos que pretén salvaguardar (article 8).

La Carta també custodia la suficiència financera de les entitats locals, en establir (article 9) que les entitats locals tenen dret, en el marc de la política econòmica nacional, a tenir recursos propis suficients dels quals puguin disposar lliurement en l'exercici de les seves competències, i que els recursos financers de les entitats locals han de ser proporcionals a les competències previstes per la Constitució o per la llei. Enfront d'això, si bé la suficiència financera és acollida en l'article 142 de la CE, la realitat en el nostre país és que no sempre se n'ha possibilitat la lliure disponibilitat, ja que una part important del pressupost municipal està constituïda per les subvencions que, amb caràcter finalista, atorguen les altres instàncies territorials. Així mateix, la Carta estableix que la protecció de les entitats locals financerament més febles reclama l'adopció de procediments de compensació financera o de les mesures equivalents destinades a corregir els efectes del repartiment desigual de les fonts potencials de finançament, així com de les càrregues que els incumbeixen, a la qual cosa ja ens hem referit.

Finalment, és transcendent la previsió que les entitats locals han de disposar d'una via de recurs jurisdiccional a fi d'assegurar el lliure exercici de les seves competències i el respecte dels principis d'autonomia local consagrats en la Constitució o en la legislació (article 11), fet que va determinar la reforma de la LOTC l'any 1999 per a introduir-hi el recurs en defensa de l'autonomia local, al qual més endavant ens referirem.

Tot i que resulta evident la utilitat i la importància de les previsions anteriors per al desenvolupament del sistema local dibuixat en la Constitució, la realitat és que la CEAL ha estat poc utilitzada en el pla politicolegislatiu i judicial —i fins i tot moltes vegades es desconeix en les mateixes entitats locals—, per la qual cosa els seus preceptes no sempre s'han tingut en compte. Tampoc hi ha un sistema que en permeti fer una interpretació uniforme i que en controli el compliment, com s'ha pretès instaurar en determinades ocasions —generalment pel Congrés dels Poders Locals i Regionals d'Europa—, sinó tan sols un seguiment del seu respecte en cada país per part d'experts, i les recomanacions que el Congrés pot dirigir als estats. Cal esmentar en aquest context la ja citada Recomanació 121 (2002) sobre democràcia local i regional a Espanya, en la qual, en canvi, es constata una aplicació bastant correcta i completa dels principis de la CEAL (F.1), amb algunes qüestions no ateses a les quals després ens referirem.

6. La configuració legal de l'autonomia i la seva garantia

En el sistema delineat pel Tribunal Constitucional, correspon a l'Estat dictar la legislació bàsica en matèria de règim local, mentre que el desenvolupament d'aquesta queda a càrrec de les comunitats autònomes, de manera que es deixa a les entitats locals el magre espai que quedi una vegada fetes tals operacions. D'aquesta manera, s'ha intentat conciliar tota una tradició local adaptada als principis constitucionals i les seves garanties, amb el sistema de les comunitats autònomes, creant-los un espai que la Constitució només preveu limitadament en el seu article 148. El Tribunal ha justificat l'opció del denominat *caràcter bifront* del règim local i les seves conseqüències diverses vegades, tant pel que fa a donar entrada, en la configuració del sistema, a les comunitats autònomes, com en el títol legitimador de l'Estat per a establir aquestes bases.

6.1. La legislació estatal

6. 1.1. La vocació de la legislació bàsica

El procés pel qual es van establir les bases del nostre sistema local va culminar en essència quan va veure la llum la LRBRL, ja que aquesta recull tota l'elaboració preexistent del Tribunal Constitucional sobre com ha de ser el règim local, en un moment en què a Europa s'acabava d'elaborar un instrument també d'especial importància, la CEAL de 1985, que podem considerar que té, juntament amb la LRBRL, la funció de definir el règim local, i que, per això, s'insereix en el sistema vigent i n'amplia els marges. Precisament, aquella doctrina i el seu resultat han estat qüestionades, perquè s'entén que limiten notablement tant el marge d'autodeterminació que ha de correspondre al legislador autonòmic com la virtualitat mateixa del principi d'autoorganització local, per la intensa acció normativa operada.⁸²

A aquest efecte, la LRBRL distribueix els papers que ha de tenir en el sistema cada instància de poder públic territorial. Fa la concreció dels mandats constitucionals i de la seva interpretació pel Tribunal Constitucional, en assenyalant en l'exposició de motius que:

82. Així, J. M. Porras Ramírez, «Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y el conflicto en defensa de la autonomía local (comentario a la Sentencia 240/2006, de 20 de julio)», *Revista de Derecho Político*, núm. 68, 2007, p. 91.

[...] més que pretendre garantir l'autonomia sobre la quietud de compartiments estancs i incomunicats i, en definitiva, sobre un equilibri estàtic propi de les coses inanimades, busca fonamentar-la en l'equilibri dinàmic propi d'un sistema de distribució del poder, tractant d'articular els interessos del conjunt, reconeixent a cadascú el seu poder i establint les competències, principis, criteris i directrius que guiïn l'aplicació pràctica de la norma en el seu conjunt de manera oberta a la realitat i a les necessitats del present.

És en la Llei de bases, en conseqüència, on s'aglutina la regulació essencial del règim jurídic dels ens locals, especialment del municipi, i per això no se li pot negar un valor transcendent en el sentit indicat abans —encara que ara ja no es consideri integrant del bloc de constitucionalitat ni serveixi per a l'enjudiciament d'altres lleis—, així com pel fet de ser l'encarregada de dur a la pràctica l'exigència de promoure l'autonomia local.⁸³ Es responsabilitza així de situar el lloc de les entitats locals, i principalment el municipi, en l'estructura de poder públic, resumint la concepció que hem exposat d'aquestes entitats. En la seva tasca les configura com ens investits de diverses potestats que els permetran actuar sobre cada àmbit material en què ha de produir-se la seva participació, i en l'exercici de la qual es manifesta precisament l'autonomia. Al costat d'això, en la Llei també s'estableixen previsions sobre els límits de l'autonomia, ja que, com disposa l'article 6, «les entitats locals serveixen amb objectivitat els interessos públics que els estan encomanats i actuen d'acord amb els principis d'eficàcia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al dret». En qualsevol cas, s'observa que, en concretar el sistema d'autonomia local, la LRBRL, seguint el Tribunal Constitucional, va recollir algunes concepcions que podrien ser replantejades a la llum de la conjuntura actual. Això s'evidencia encara més amb l'ús de l'habilitació que contenia, que va donar lloc a la publicació del Reial decret legislatiu 781/1986, que aprova el text refós de les disposicions vigents en matèria de règim local, i que conté algunes normes bàsiques, així com amb els reglaments de desenvolupament corresponents. A partir

83. Com ha manifestat J. García Roca, «Un bloque constitucional local...», cit., p. 51, es pot entendre que, per això, compleix una funció per a municipis i províncies anàloga a la dels estatuts d'autonomia per a les comunitats autònomes, segons l'article 147 de la CE. En aquest sentit, per L. Parejo Alfonso, «Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias», cit., p. 16, la legislació de règim local és essencialment exercici del poder (constituït) d'organització per al enllestiment, pel que fa a la seva peça basal, de l'organització territorial de l'Estat.

d'aquí, la legislació, especialment l'autonòmica, ha anat incidint i construint aquest sistema, sense intentar apartar-se'n.

En contrast, com abans hem assenyalat, des de la instància estatal no han faltat propostes per a continuar el procés de desenvolupament de l'autonomia local i, de fet, la LRBRL ja ha tingut una vintena de reformes, encara que poc significatives en aquest sentit. S'ha tractat, en qualsevol cas, de reformes legislatives limitades o nonades, que s'han quedat a les portes de possibilitar una major autonomia o de regenerar el sistema. Aquest avanç escàs contrasta tant amb el d'altres països, en què les reformes legislatives dels últims anys han ampliat les possibilitats d'expressió de l'autonomia local,⁸⁴ com amb l'avanç de les comunitats autònomes, que han vist augmentar les seves competències, han millorat el seu sistema de finançament i han ampliat, així, les possibilitats de la seva autonomia. En el cas de les entitats locals, les reformes legislatives portades a terme no han estat de la mateixa envergadura. De fet, cap de les que s'han fet fins ara a la LRBRL ha variat el sistema, tot i que hi ha hagut avanços amb la modificació d'altres normes, com la LOREG per a la regulació de la moció de censura per a la destitució de l'alcalde i de la institucionalització de la qüestió de confiança, o la de la LOTC, que introdueix el conflicte en defensa de l'autonomia local. Tanmateix, és apreciada amb caràcter general la necessitat d'avançar en el perfeccionament del sistema, en l'actualització tant de les bases o principis que han de regir el sistema local com del seu desenvolupament ulterior, que no ha de néixer limitat.

Un primer pas es va fer amb la Llei 11/1999, de 21 d'abril, dins les mesures per al desenvolupament del govern local, impulsades pel Govern de la nació en el marc del Pacte local, al qual ja ens hem referit, que amb un limitat i puntual efecte⁸⁵ va pretendre, amb un conjunt de mesures legislatives, dotar d'un nou impuls els governs locals a fi que fossin capaços d'afrontar satisfactòriament els reptes que les demandes ciutadanes plantejaven, ampliant materialment algunes de les competències municipals i enfortint la demo-

84. Seguint una vegada més l'exemple italià, la seva reforma constitucional del 2001, amb la finalitat d'establir un quadre normatiu adequat, preveu una reforma legislativa que, entre altres funcions, ha de procedir a fer una reorganització orgànica i unitària de les funcions dels ens locals i a individualitzar amb claredat el paper i les competències dels diversos nivells de govern, basant-se en l'adequació organitzativa i dimensional.

85. Com indica J. García Roca, «Un bloque constitucional local...», cit., p. 25, només va abordar modificacions col·laterals sense fer reformes en matèria de competències i finances locals, que eren i són les qüestions essencials.

cràcia i el govern local. Posteriorment, amb aquest fi s'ha creat la norma que ha provocat la modificació de la LRBRL més gran i significativa, la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, també dictada en ús de l'habilitació de l'article 149.1.18 de la Constitució, i que té, entre altres objectius, «l'adopció d'una sèrie de reformes que tendeixen a la seva racionalització i modernització, que respon a necessitats ineludibles».

El que és rellevant, en aquest cas, és que en el seu preàmbul s'indiquen algunes de les causes (no totes) que necessiten una millora o reforma, i es proposen algunes mesures concretes que, puntualment, han incidit en el marge d'actuació local o en la seva organització, però que només limitadament han permès avançar en la perfecció del sistema d'autonomies locals. Així, es reconeix expressament que «l'objectiu últim ha de ser elaborar una nova Llei de bases de l'Administració local, que constitueixi un instrument adequat perquè els nostres governs locals afrontin els complexos reptes que els presenten les albors del segle XXI». Part de la constatació, expressada en aquest preàmbul i apreciada generalment en la doctrina, que la LRBRL va seguir substancialment el model tradicional d'Administració local espanyola, especialment pel que fa als municipis, i es fa palès en aspectes tan rellevants com ara el sistema organicofuncional o les competències de les entitats locals, de manera que, singularment, hi ha dos àmbits en els quals aquesta llei es va veure ràpidament desbordada: el model organitzatiu, il·lustrat per una percepció corporativista de la política local, i el rígida uniformisme, que considera tots o la major part dels municipis, amb independència de la seva demografia i complexitat, com organitzacions mereixedores d'un tractament jurídic uniforme, fet del qual s'han ressentit singularment les ciutats més grans.

Precisament, al costat de la incorporació d'un nou règim per a les grans ciutats,⁸⁶ intenta solucionar determinades manques i disfuncionalitats en la regulació d'alguns aspectes en la LRBRL, i constitueix una limitada actualització del paper d'aquesta llei. En aquest sentit, entén insuficient, pel seu

86. Per a l'aplicació d'aquest nou règim, J. L. Carro Fernández-Valmayor, «Una reflexión general introductoria...», cit., p. 21-22, ha assenyalat que la Llei utilitza criteris heterogenis (població, capitalitat, circumstàncies especials), cosa que pot donar lloc, pel fet que l'envergadura dels municipis concernits és tan diferent, a una uniformitat de la qual confessament es pretenia escapar. Això no deixa de ser sorprenent, ja que no estariem davant un règim de les grans ciutats, sinó, atesa l'amplitud de l'àmbit d'intervenció de la Llei, davant un règim comú alternatiu aplicable a un nombre considerable de municipis.

caràcter merament declaratiu, el seu tractament de la participació ciutadana, per la qual cosa, seguint el que ja és una forma tradicional del legislador estatal d'intervenir, estableix uns estàndards mínims concrets que permetin l'efectivitat d'aquesta participació, tot i reconèixer que, en aquest àmbit, cal concedir amplis marges a la potestat d'autoorganització de les entitats locals. També soluciona, en alguna mesura, el problema de l'absència de cobertura legal per a la seva potestat sancionadora en defecte de legislació sectorial, la insuficient i superada regulació de les formes de gestió dels serveis públics locals en la legislació bàsica estatal, o l'exigència d'un quòrum especial per a aprovar les ordenances fiscals, i potencia així mateix els mecanismes de cooperació interadministratius.

En conseqüència, s'observa també en aquest cas una densitat reguladora que pot transcendir el que hauria de ser bàsic, i que mediatitza les possibles posteriors regulacions autonòmiques i fins i tot locals, a semblança del que va fer la LRRL en un moment diferent, el de la consolidació de les autonomies territorials, les circumstàncies de les quals no són aplicables actualment.⁸⁷ En qualsevol cas, l'examen sobre l'extensió de les bases correspon al Tribunal Constitucional, com ell mateix ha recordat repetides vegades des de la seva Sentència 32/1981 (FJ 5).

6.1.2. Autonomia política i bases del règim jurídic de les administracions públiques

Seguint el camí que des d'un principi va indicar el Tribunal Constitucional, l'Estat ha dictat la seva legislació bàsica utilitzant el títol de l'article 149.1.18 de la Constitució, que li atorga la competència exclusiva per a establir les bases del règim jurídic de les administracions públiques. Tot i que es consideren en el mateix títol de la Constitució, les comunitats autònomes es regulen pels seus estatuts d'autonomia aprovats mitjançant llei orgànica, establint-se tant diverses previsions sobre la seva elaboració, amb participació de representants polítics del territori que comprendrà, com sobre el seu contingut (articles 144 i següents). Per tant, amb aquest doble règim s'està establint clarament una diferenciació pel que fa al grau d'autonomia de què

87. En aquest sentit, J. L. Carro Fernández-Valmayor, «Una reflexión general introductoria...», cit., p. 19, qui considera que la densitat del bàsic continguda en aquesta norma excedeix del que hauria de constituir un mínim comú denominat de la matèria, el que seria contrari a la naturalesa mateixa de les competències bàsiques estatals, al nucli essencial de l'autonomia local i, en definitiva, al mateix model constitucional d'organització territorial.

gaudirà cadascuna d'aquestes entitats, que es constata a partir de la primera interpretació del Tribunal Constitucional. En efecte, la utilització d'aquest títol competencial es correspon amb la concepció originària que l'autonomia local era administrativa i no política, ja que el Tribunal Constitucional, en la seva Sentència 32/1981 (FJ 5), ja va establir que l'article 149.1.18 de la Constitució fa referència «a una acció, per dir-ho així, reflexiva de l'Estat (en el sentit més ampli del terme), que aquest porta a terme en relació amb l'aparell administratiu que constitueix el seu instrument normal d'actuació», i afegeix que «aquesta peculiaritat és important, ja que entronca amb el tema de la garantia institucional», de la qual cosa es deduiria que correspon a l'Estat la competència per a establir les bases no només en relació amb els aspectes organitzatius o institucionals, sinó també en relació amb les competències dels ens locals constitucionalment necessaris, de manera que, com veurem, aquesta garantia es connecta a la legislació bàsica estatal. Per a més claredat, després va declarar que l'expressió «bases del règim jurídic de les administracions públiques» engloba les administracions locals,⁸⁸ de manera que el «règim local» és el «règim jurídic de les administracions locals» (Sentència 214/1989, FJ 1).

En conseqüència, la utilització del títol competencial ofert per l'article 149.1.18 de la Constitució parteix de la consideració de les entitats locals com meres administracions públiques, desproveïdes de qualsevol component polític. Així, en aquesta primera jurisprudència no es nomena un dels elements que les configuren en essència, la seva representativitat democràtica, que les converteix en centres de decisió política, i prevalia l'aparell administratiu al seu servei per a gestionar els seus interessos. La mateixa Constitució parla del govern i l'administració dels municipis (article 140) separant els dos conceptes, amb la qual cosa garantiria tant la capacitat de decisió política i normativa, com la gestió a través d'un àmbit de potestats de gestió o executives, encara que no es concretin els fins i els òrgans en els quals recauen ambdós vessants. Tampoc els concreta la LRBRL i, per això, és necessari fer un esforç per distingir entre el vessant polític o de govern i l'administratiu.

Per aquest motiu s'ha entès que l'article 149.1.18 de la Constitució atribueix a l'Estat la competència sobre l'administració que tenen els governs locals, és a dir, que aquesta habilitació permet regular l'aparell administratiu d'aquestes entitats i la seva activitat, però no la regulació del govern local, de

88. Per exemple, en les seves sentències 25/1983 (FJ 4), 76/1983 (FJ 38) i 99/1987 (FJ 2.b).

manera que, utilitzant aquell títol, no s'ha limitat a regular aquests mínims, sinó que ha desenvolupat una labor normativa,⁸⁹ i s'ha arribat en determinats casos gairebé al detall. Això s'entén des de la persistència d'una perspectiva del règim local que passava per preordenar en tots els seus aspectes la vida local, perspectiva assumida pels legisladors estatal i autonòmic i que no casa plenament amb els postulats constitucionals. Així es recull també en l'exposició de motius de la LRBRL, quan s'hi diu que «el fet que les entitats locals, no obstant la seva inequívoca substància política, despleguin la seva capacitat en l'esfera administrativa, justifica tant aquesta última condició del marc definidor de la seva autonomia, com la identificació del títol constitucional per al seu establiment en l'article 149.1, apartat 18, en relació amb l'article 148.1, apartat 2, del text fonamental». En qualsevol cas, cal recordar que en la Constitució no hi ha una reserva de regulació estatal expressa sobre la matèria «règim local» i més en concret sobre la de «govern local»,⁹⁰ encara que el Tribunal Constitucional, en la seva Sentència 32/1981 (FJ 5), assenyalés diversos títols estatals del règim local, el primer dels quals és, com hem assenyalat, l'article 149.1.18 de la CE.

Només amb l'objectiu limitat de plantejar altres possibilitats que es podrien haver adoptat, si es parteix de la concepció ja generalitzada que les entitats locals no són només administracions públiques, sinó que el seu caràcter representatiu indica que comporten també un component polític —en altres sistemes es distingeix entre la política i l'administració en l'àmbit dels ens municipals—,⁹¹ es podria considerar que aquell precepte no cobriria tots els aspectes que conflueixen en les entitats locals, entre els quals el que pertoca a l'abast de l'autonomia. Per la dificultat d'ubicar la concreció legislativa de l'autonomia local en els títols competencials dels articles 148 i 149 de la CE,⁹²

89. Així, F. Caamaño Domínguez, op. cit., p. 182-183, assenyalava la difícil justificació de defensar, mitjançant l'article 149.1.18, la competència estatal bàsica per a ordenar l'estructura modular de les entitats locals, al·legant que és necessari preservar un mínim comú normatiu d'aplicació a tot el territori nacional i no obstant això sostenir igualment que el legislador bàsic pot establir les diferències que consideri oportunes.

90. En aquest sentit, J. L. Carro Fernández-Valmayor, «Una reflexión general introductoria...», cit., p. 19.

91. Vegeu, sobre aquesta qüestió, A. M. Nieto-Guerrero Lozano, op. cit., p. 24 i següents.

92. Considera L. Parejo Alfonso, «Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutárias», cit., p. 17, que no és constitucionalment legítim ubicar-la fora de l'esquema de distribució territorial de competències que resulta dels articles 148 i 149 de la CE, i per això no és possible entendre que està compresa entre les no expressament reservades a l'Estat *strictu sensu*, a les quals es refereix l'article 149.3 de

caldria que fos un altre el títol que operés aquesta disciplina, en atenció al seu caràcter d'entitat bàsica de vertebració del poder públic territorial, com resulta dels articles 137 i següents de la Constitució.

En aquest supòsit, per la transcendència de l'objecte de regulació i pel fet que es tracta d'una institució bàsica garantida per la Constitució, potser hauria estat idoni confiar-ne també la regulació a una llei orgànica, amb la garantia de l'àmplia majoria que, sobre el model d'autonomia local, això hauria comportat, i, si no, dotar expressament la llei estatal destinada a configurar d'aquesta manera l'autonomia local, d'un funció específica que dimanés de la Constitució mateixa. A més, hauria estat aquesta l'encarregada, després d'establir els principis i el nucli essencial del sistema, de diferir-ne el desenvolupament a la legislació estatal i autonòmica en tot allò que fes referència al règim jurídic de les administracions públiques, reservant l'espai necessari per a la participació de les entitats locals. En aquest sentit, alguns estatuts d'autonomia preveuen la utilització de lleis amb un caràcter singular, que en el cas de l'Estatut de Catalunya són les destinades a regular el contingut essencial de determinades matèries —entre les quals el règim local—, per mitjà de la denominada *lleí de desenvolupament bàsic de l'Estatut*,⁹³ i que compleixen una funció similar a la de la llei orgànica.⁹⁴ Quant a l'extensió i la intensitat de la seva regulació, es fa una interpretació restrictiva de l'abast de la reserva, de manera que només podran dur a terme el desenvolupament bàsic i la regulació directa de les matèries reservades, és a dir, ha d'entendre's com a norma de principis,⁹⁵ a semblança del sistema italià.

la CE, i que poden arribar a correspondre en tota la seva extensió a les comunitats autònomes en virtut dels seus estatuts d'autonomia respectius.

93. Vegeu, sobre aquest tema, A. Galán Galán, «Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 9, 2009, p. 282 i següents, el qual explica que aquest tipus de lleis tenen actualment un reconeixement estatutari exprés en l'article 62.2, de manera que són aquelles que regulen les matèries que s'hi relacionen i que requereixen per a ser aprovades, modificades i derogades el vot favorable de la majoria absoluta del ple del Parlament.

94. Així les va denominar alguna doctrina, per la seva inspiració en aquelles, indica A. Galán Galán, op. cit., p. 298 i 300-301. De fet, si estableix una majoria reformada pel ple del parlament, no són delegables ni poden prendre la forma de decret llei (articles 63 i 64 de l'Estatut de Catalunya).

95. En aquest sentit, A. Galán Galán, op. cit., p. 336 i següents, per qui, tenint per objectiu regular els ens locals en tant que parts integrants del sistema institucional de la Generalitat (article 2.3 de l'Estatut de Catalunya), per aquella limitació només podrien regular aquells aspectes que puguin lligar-se a aquesta condició, per la qual cosa es limitaria a la fixació del mapa local, els aspectes essencials de la tipologia dels ens locals, així com la regulació principal de les seves competències i relacions.

Si considerem el fet que les línies bàsiques del sistema local es troben en la Constitució —en tant que estableix la forma de govern i el límit competencial dels ens locals, en els articles 148 i 149, que haurien d'interpretar-se d'acord amb els articles 137, 140 i 141, i, al seu costat, les pautes que marquen els articles 9, 23, 139, etc.—, la llei estatal les podria haver recollit sense entrar en regulacions més detallistes, la qual cosa hauria suposat una garantia reforçada. I això per la dificultat actual d'atorgar una funció constitucional a la LRBRL, per la seva igualtat formal amb altres lleis que podrien contradir-la. En efecte, com ha assenyalat el Tribunal Constitucional, la LRBRL, més enllà de la naturalesa singular esmentada, i del seu caràcter bàsic *ex* article 149.1.18 de la CE, no ocupa en el nostre ordenament una posició diferent de les altres lleis ordinàries de l'Estat, que poden per tant establir disposicions contràries a aquesta llei i que haurien de ser considerades modificacions legislatives però no lleis inconstitucionals (Sentència 240/2006, de 20 de juliol, FJ 8). Per això mateix, res no hauria impedit dictar dues lleis distintes i complementàries, la reguladora de l'autonomia local i la reguladora de les bases del règim jurídic de les administracions públiques locals, ja que les dues tindrien un sentit i un contingut diferent, una diferent vocació: una seria l'encarregada de fixar els principis essencials del sistema i l'altra els criteris generals de regulació d'aquell règim jurídic, que han de ser comuns en tot l'Estat, amb la indubtable garantia que suposaria la primera.

No va ser fins anys més tard que la jurisprudència constitucional, en determinar el caràcter de la LRBRL, va establir-ne la doble cobertura, en sentit similar al que acabem de sostenir.⁹⁶ Així, en la seva Sentència 159/2001, de 5 de juliol (FJ 4) considera que la LRBRL pot *a priori* contenir preceptes de dues naturaleses distintes: d'un costat, els trets definitoris de l'autonomia local, concreció directa dels articles 137, 140 i 141 de la Constitució, i d'un altre, la regulació legal del funcionament, l'articulació o la planta orgànica (entre altres coses) dels ens locals. En conseqüència, només aquells aspectes

96. El canvi de perspectiva s'aprecia en la motivació de l'Avantprojecte de llei bàsica del govern i l'administració local de 2007, en la qual es diu que es tracta d'una norma «que pretén complir la funció constitucional pròpia d'una llei que regula no un sector ni una matèria més per als quals el govern central i les comunitats autònomes es reparteixen competències, sinó un nivell de govern. L'Estat no legisla, per tant, com a titular d'una competència sectorial, sinó per a explicitar el que indica l'article 137 de la Constitució i, a l'empara de l'article 149.1.18 de la CE, configurar un ordenament jurídic bàsic comú a les administracions de les entitats locals constitucionalment garantides, i aplicable a totes les comunitats autònomes, en els termes previstos per la mateixa Llei».

de la LRBRL que puguin estar totalment arrelats de manera directa en els articles 137, 140 i 141 de la CE, del contingut de la qual no representin més que exterioritzacions o manifestacions, formen part del contingut de l'autonomia local constitucionalment garantida, mentre que els que fan referència a aspectes secundaris o no expressius d'aquest nucli essencial en el qual consisteix la garantia institucional, que són majoria en el si de la LRBRL i que s'incardinen, des del punt de vista competencial, en l'article 149.1.18 de la CE, tenen una naturalesa diferent des del punt de vista constitucional i ordinamental. De fet, com després dirà el Tribunal expressament, si bé la matèria «règim local» ha d'entendre's com «règim jurídic de les administracions locals», segons havia sostingut anteriorment, això no equival a «autonomia local» (Sentència 240/2006, de 20 de juliol, FJ 8). En algun sentit, es deixava ja apuntat en l'exposició de motius de la Llei de bases, en dir que:

[...] el règim local ha de ser, d'antuvi, la norma institucional dels ens locals. Aquesta comprovació elemental implica dues conseqüències de primera importància. En primer terme, que aquesta norma desenvolupa la garantia constitucional de l'autonomia local, funció ordinamental que, en estar-li reservada o, el que és igual, vedada a qualsevol altra norma, presta a la seva posició en l'ordenament en el seu conjunt una *vis* específica, no obstant la seva condició formal de llei ordinària. D'altra banda, el fet que les entitats locals, no obstant la seva inequívoca substància política, despleguin la seva capacitat en l'esfera administrativa justifica tant aquesta última condició del marc definidor de la seva autonomia, com la identificació del títol constitucional per al seu establiment en l'article 149.1, apartat 18, en relació amb el 148.1, apartat 2, del text fonamental.

En qualsevol cas, en utilitzar el concepte de *bases* i no el de *legislació bàsica*, cal entendre que no s'atorga al legislador estatal l'establiment de tota la normativa que consideri indispensable per a regular el règim local, sinó només els preceptes bàsics, que necessiten un desenvolupament ulterior, de manera que podrà ser millorada posteriorment per les comunitats autònomes (en aquest sentit, STC 149/1991, FJ 1.D). Per això, cal tenir present que la finalitat de l'article 149.1.18 de la Constitució és reservar competències exclusives a l'Estat enfront de les que podrien assumir les comunitats autònomes. Per tant, s'ha d'interpretar en relació amb la legislació autonòmica, de la qual cosa resulta que, pel que fa al règim local, a l'Estat només competeix establir les estrictes bases que després podran ser desenvolupades per les

comunitats autònomes, si escau. En conseqüència, és important determinar fins a on pot arribar el legislador estatal en l'establiment d'aquestes bases, que ha de partir de l'establiment d'uns principis generals i no arribar a una regulació de detall, i cal que la interpretació que es doni respecte a aquest últim aspecte sigui restrictiva. Especialment, cal considerar si les bases engloben el que diu el Tribunal Constitucional que queda cobert per la garantia institucional, operativa enfront de la regulació autonòmica, com tot seguit veurem. Per a la Llei de bases sí que ho fa, ja que segons la seva exposició de motius:

[...] el règim local, per a complir la seva funció de garantia de l'autonomia i, fins i tot, la seva missió específica com a norma institucional de l'Administració local, requereix anar més enllà del pur àmbit organitzatiu i de funcionament i penetrar en el camp de les competències, les regles de l'activitat pública i el règim dels mitjans personals i materials. És obvi dir que, en aquest camp, la regulació legal ha de tenir molt present l'opció constitucional, expressada en l'article 149.1, apartat 18, en favor d'una ordenació comuna, que configura les inevitables peculiaritats de l'Administració local des d'aquest fons homogeni, perquè s'hi integri de manera coherent.

6.1.3. *El paper garant assignat a la legislació bàsica estatal i el bloc de constitucionalitat*

Una tercera qüestió que planteja la jurisprudència constitucional, i que acabem d'apuntar, és l'entroncament entre l'establiment estatal de les bases i la garantia institucional de l'autonomia local.⁹⁷ Així, el Tribunal diu que la definició de les competències de les comunitats locals i la configuració dels seus òrgans de govern no poden ser deixades a la interpretació de cada comunitat

97. Confusió diverses vegades assenyalada per la doctrina, com ara per T. Font i Llovet, *Gobierno Local y Estado autonómico*, Barcelona, 2008, p. 58, que ha entès que es devia, en bona part, a l'absència d'un mecanisme propi de protecció de l'autonomia local per part dels ens locals directament afectats. Per la seva banda, L. Parejo Alfonso, «Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias», cit., p. 45, considera que és correcta la connexió entre la garantia constitucional de l'autonomia local (articles 137, 141 i 142 de la CE) i la competència que té l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques (149.1.18), i que s'ha d'entendre que aquest serà el títol i la cobertura constitucionals d'una legislació estatal bàsica i, per tant, general sobre govern i administració local, connexió que estima que és necessària i no merament possible, ja que és constitucionalment obligada segons la interpretació sistemàtica dels articles 148 i 149 de la CE en tant que sistema de distribució territorial de competències.

autònoma, ja que la garantia constitucional és de caràcter general i configuradora d'un model d'Estat i això condueix, com a conseqüència obligada, a entendre que correspon a l'Estat, amb caràcter general i per a tot tipus de matèries, fixar uns principis o bases relatius als aspectes institucionals (organitzatius i funcionals) i a les competències locals, i que les comunitats autònomes poden legislar lliurement amb respecte d'aquestes condicions bàsiques (Sentència 32/1981, FJ 5). Ho expressa clarament la Sentència 214/1989 (FJ 3) en dir que en el sistema arbitrat per l'article 2.1 de la LRBRL «es manté i conjuga, en efecte, un equilibri adequat en l'exercici de la funció constitucional encomanada al legislador estatal de garantir els mínims competencials que doten de contingut i efectivitat la garantia de l'autonomia local, sense arribar a la concreció detallada d'aquestes competències, perquè, de fet, el mateix Estat no en disposa completament. Per aquest motiu aquesta operació ulterior queda deferida al legislador competent per raó de la matèria, el qual, no obstant això, en el cas de les comunitats autònomes no pot, a l'hora de concretar aquestes competències, desconèixer els criteris generals que els articles 2.1, 25.2, 26 i 36 de la mateixa LRBRL han establert».

Tot i que s'ha intentat protegir el més bàsic, és a dir, segons aquesta concepció, els elements essencials de l'autonomia enfront d'una eventual acció autonòmica desnaturalitzadora, la realitat és que no s'ha impedit una erosió en l'àmbit de l'autonomia local, produïda tant per normes autonòmiques com estatals, ni l'estancament en una situació que n'impedeix el desenvolupament des de fa anys. Aquesta situació ha comportant una insatisfacció per aquesta caracterització, ja que es considera que la garantia del govern local no pot descansar en la llei bàsica estatal, perquè llavors queda desconstitucionalitzada,⁹⁸ la qual cosa ha dut a formular les diverses propostes exposades abans.

98. Sobre aquesta qüestió, vegeu F. Caamaño Domínguez, op. cit., p. 193-194. Així mateix, J. M. Porras Ramírez, op. cit., p. 93, ha entès que la consideració que havia exposat el Tribunal Constitucional sobre la funció reservada al legislador bàsic estatal, mostrava una comprensió disminuïda de l'autonomia local, com si aquesta fins i tot requerís la tutela de l'Estat per a fer-se efectiva, perquè es pressuposava que aquesta no podia desenvolupar-se si no era amb l'habilitació prèvia positiva, expressa i taxada que aquesta llei bàsica havia de fer amb caràcter general de les seves atribucions competencials, oblidant que els governs locals actuen, atesa la seva naturalesa política, directament ordenats a la Constitució, de la qual porten causa immediata, a més d'en el marc de la llei, de la qual, no obstant això, no deriva la seva existència.

En aquest camí, en posteriors pronunciaments el Tribunal Constitucional matisa aquella doctrina, de manera que no tota la legislació bàsica compleix aquesta funció, en virtut de la seva doble cobertura esmentada. D'aquesta manera, d'acord amb la Sentència 159/2001, de 5 de juliol (FJ 4), només els articles de la LRBRL que siguin un reflex inequívoc dels principis continguts en els articles 137, 140 i 141 de la CE, interpretats conjuntament i sistemàticament i de conformitat amb la Constitució, són els que s'han de considerar com paràmetres de la legitimitat constitucional, de manera que la infracció d'aquests que faci el legislador determinaria la nul·litat de la seva acció per vulneració del bloc de constitucionalitat aplicable a la matèria que es tracta. Insisteix, per això, que aquesta norma integra el bloc de constitucionalitat,⁹⁹ ja que, diu, únicament tenint en compte aquesta doble funció i aquest doble contingut de la LRBRL arriba al seu ple sentit que es tracti d'una llei que, pel fet de definir o delimitar les competències estatals i autonòmiques, i pel fet que hi actuen els valors superiors consagrats en l'article 137 de la CE, «té una singular i específica naturalesa i posició en l'ordenament jurídic» (STC 259/1988, de 22 de desembre, FJ 2), s'integra sense dificultat en aquella part que sigui concreció de principis constitucionals, dintre del bloc de la constitucionalitat, i, en conseqüència, s'empra com a paràmetre d'enjudiciament de la ulterior actuació legislativa sectorial o autonòmica. Així s'afirma també en la mateixa exposició de motius de la LRBRL, com hem vist.

Tanmateix, posteriorment el Tribunal torna a matisar les seves asseveracions, en aquesta cas canviant d'orientació, ja que deixa de considerar el legislador estatal bàsic com garant exclusiu de l'autonomia local. Així, en la seva Sentència 240/2006, de 20 de juliol (FJ 8), en tractar el paper que ha d'ocupar la LRBRL com a cànon d'enjudiciament i la seva relació amb la garantia constitucional de l'autonomia local, diu que els seus pronunciaments anteriors¹⁰⁰ no permeten extreure conclusions definitives sobre el valor de

99. Que ha d'entendre's en els termes de l'article 28.1 de la LOTC, en virtut de la qual, per a apreciar la conformitat o la disconformitat amb la Constitució d'una llei, disposició o acte amb força de llei de l'Estat o de les comunitats autònomes, el Tribunal considera, a més dels preceptes constitucionals, les lleis que, dintre del marc constitucional, s'hagin dictat per a delimitar les competències de l'Estat i les diferents comunitats autònomes o per a regular o harmonitzar l'exercici de les competències d'aquestes. Aquesta integració l'han recollit també les sentències 27/1987, 214/1989, 109/1998 i 11/1999, encara que aquesta última ja apuntava un canvi de postura.

100. Es refereix a les seves sentències 27/1987, de 27 de febrer (FJ 4), 214/1989, de 21 de desembre (FJ 5), 109/1989, de 21 de maig (FJ 12), 11/1999, de 11 de febrer, i 159/2001, de 5 de juliol (FJ 4).

la LRBRL per a ocupar aquest paper, i això per dues raons. En primer lloc, perquè tots aquests pronunciaments han recaigut en processos de declaració d'inconstitucionalitat en els quals es valorava la conformitat o la disconformitat de lleis autonòmiques, o de la mateixa LRBRL, amb la Constitució, essencialment per motius competencials. Per aquest motiu, el Tribunal ha pogut acudir en alguna cas a la idea de «bloc de constitucionalitat» per a decidir si una disposició concreta s'adequa o no a l'ordre constitucional de distribució de competències en matèria de «règim local», entès com «règim jurídic de les administracions locals» i no com «autonomia local». En segon lloc, si bé en alguns casos ha reconegut la singular i específica naturalesa i posició de la LRBRL en l'ordenament jurídic, com hem vist, de la jurisprudència constitucional no es conclou que constitueixi sempre canó de validesa de la llei, estatal o autonòmica, a l'hora d'enjudiciar normes que desenvolupin aspectes concrets de l'autonomia local. De les lleis estatals no ho constitueix, perquè aquestes poden establir disposicions contràries a aquesta llei i així modificar-la, mentre que de les lleis autonòmiques només podria ser canó de validesa en aquells aspectes arrelats directament en els articles 137, 140 i 141 de la CE, com ja hem vist.¹⁰¹ Per tant, la legislació bàsica sobre règim local no s'integra en el bloc de la constitucionalitat ni constitueix canó de validesa respecte d'altres lleis estatals.

6.2. La participació autonòmica en la configuració del sistema d'autonomia local

6.2.1. *El paper dels estatuts d'autonomia i la interiorització del règim local*

S'ha entès que el model de distribució de competències sobre el règim local no és contradictori amb la naturalesa que a les entitats locals atribueix la Constitució, l'article 137 de la qual concep els municipis i les províncies com elements de divisió i organització del territori de l'Estat. Dividit i organitzat integralment també en comunitats autònomes, les dues formes d'organització de l'Estat se superposen sense anul·lar-se i, si bé el grau superior

101. S'ha de determinar quina de les dues s'ha excedit del respectiu marc competencial. Així ho ha assenyalat diverses vegades el Tribunal Constitucional; per exemple, en la seva Sentència 166/2002 (FJ 3), en la qual determina que cal comprovar, en primer lloc, que «la norma estatal que es diu que s'ha infringit sigui realment una norma bàsica i, per tant, dictada legítimament a l'empara del títol competencial corresponent que la Constitució hagi reservat a l'Estat, i, en segon lloc, que la contradicció entre ambdues normes, estatal i autonòmica, sigui, com s'ha dit, efectiva».

d'autonomia propi de les comunitats els atorga potencialment un poder polític i administratiu sobre els municipis i les províncies que s'inclouen en el seu territori, aquests no desapareixen ni es converteixen en meres divisions territorials per al compliment dels fins de la comunitat, encara que puguin complir també aquesta funció (Sentència 84/1982, de 23 de desembre, FJ 4).¹⁰²

Respecte d'aquesta qüestió, mentre l'article 149.1 de la Constitució no relaciona el règim local entre les competències de l'Estat, l'article 148 només es refereix a les possibles competències autonòmiques per a les alteracions dels termes municipals compresos en el seu territori i, en general, les funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre les corporacions locals i la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre règim local. Encara que a vegades s'ha volgut veure aquí un títol complet sobre règim local, la veritat és que aquesta manca de definició va permetre que fos posteriorment, en el moment que es van elaborar els estatuts d'autonomia en els quals s'atribuïa les competències sobre règim local a les comunitats autònomes, quan es va optar per un model que no resultava expressament de la Constitució. Cal observar que les sentències que aporten aquest model són contemporànies o posteriors a la decisió de distribuir tot el territori nacional en comunitats autònomes, qüestió ni de bon tros segura en el moment en què es va elaborar la Constitució.¹⁰³ Per això, l'argument que l'Estat s'organitza íntegrament en comunitats autònomes no és present en origen en el text constitucional, podent haver-se donat el cas que no hagués estat així i que no es produís la intermediació autonòmica en la configuració d'aquest règim en alguna part del territori nacional. En cas que hagués passat així, es pot suposar que l'espai no regulat hauria hagut de ser cobert naturalment per les normes que es donessin les mateixes entitats locals, partint d'aquelles bases o principis essencials que toca fixar a l'Estat i el marc de la seva le-

102. Per això, com ha entès F. Caamaño Domínguez, op. cit., p. 167, el denominat caràcter bifront no va néixer per a salvaguardar l'espai constitucionalment reservat a l'autonomia local, sinó per a buidar qualsevol dubte sobre la doble i simultània subordinació en la qual es trobava aquesta, i justificava una intervenció estatal més enllà de l'estrictament bàsic conformement a l'article 149.1.18 de la CE.

103. Com ha assenyalat L. Ortega Álvarez, «El modelo español de control sobre las autonomías territoriales», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 2, 2003, p. 2, la Constitució consentia tant un model en el qual només es descentralitzés una part del territori, significativament Catalunya i el País Basc, com un canvi més radical en el qual tot el territori nacional es dividís en ens autonòmics amb el mateix grau final de descentralització política, que és el que substancialment ha acabat per configurar-se.

gislació que en altres parts seria supletòria. No obstant això, un cop arribats en aquella situació, la intervenció autonòmica es justifica per la diversitat local de les diferents comunitats autònomes.¹⁰⁴ En conseqüència, l'autonomia de la que gaudeixen els ens locals determina la necessitat de delimitar l'àmbit, l'abast i el caràcter d'aquesta intervenció, amb la finalitat que pugui ser real i tingui perspectives de desenvolupament.

En efecte, la intervenció de les comunitats autònomes a partir de les bases fixades per l'Estat ha plantejat força qüestions, resoltes generalment en detriment de les competències locals, com va resultar, de manera paradigmàtica, de la Sentència del Tribunal Constitucional 214/1989. Les interferències normatives autonòmiques en l'esfera de l'autonomia local són evidents i, per això, es pot considerar que tal vegada hauria estat més satisfactori des del punt de vista local determinar amb claredat i seguretat el paper que correspondria a les comunitats autònomes en aquest sistema, atès que d'això dependrà l'extensió de l'autonomia, per a obrir la porta a la intervenció local a partir d'aquest punt,¹⁰⁵ com va fer el derogat article 5 de la LRBRL. Com que això no és així, l'evolució del sistema autonòmic dels últims anys no ha deixat de suscitar controvèrsies i plantejar dubtes, que s'han acrescut per l'innovador punt de vista recollit en alguns dels estatus d'autonomia reformats.

Per la presència del principi d'autonomia establert en l'article 137 de la Constitució, que juga en qualsevol assumpte que afecti les entitats locals, cal interpretar el títol competencial de l'article 148.1.2 de la Constitució en els termes justos, perquè deixi prou espai d'intervenció a la capacitat decisòria d'aquestes entitats. Així va semblar que ho entenia el legislador bàsic, en dir en la seva exposició de motius que:

[...]la peculiar estructura d'aquest marc —decisió bàsica constitucional en termes de garantia institucional i remissió al legislador ordinari dels ens locals—, no significa, tanmateix, que aquest estatut hagi de

104. Com assenyalava J. García Roca, «Un bloque constitucional local...», cit., p. 53, els estatuts d'autonomia han de complir un paper diferenciador de l'autonomia i adequar-la a les realitats de cada comunitat autònoma, emmotllant el municipi al pluralisme territorial (i no només per la seva grandària), amb problemàtiques molt diferents.

105. D'una manera similar, per exemple, a Itàlia, on hi ha una atribució expressa en el article 128 de la seva Constitució a la legislació general, corresponent a les regions competències sectorials, de manera que municipis i províncies són ens autònoms en l'àmbit dels principis fixats per les lleis generals de la República, que determina les seves funcions.

quedar regulat exhaustivament per la Llei. Ressorgeix aquí la vella polèmica entre uniformisme i diversitat en l'organització local, no resolta amb els intents frustrats de tipificació de règims locals (que només suposen una flexibilització estèril de l'uniformisme), i ara transmutada en la tensió entre els valors constitucionals d'unitat i autonomies (de les nacionalitats i regions i dels ens locals). La resolució adequada d'aquesta tensió exigeix per descomptat la constricció del marc general als aspectes estrictament indispensables per a satisfer l'interès nacional, però també una consideració específica, segons el seu valor constitucional relatiu, de les exigències recíproques de l'interès autonòmic i de l'estrictament local. D'aquesta consideració resulta que, si en el que transcendeix la conformació de l'organització territorial (processos d'alteració de municipis i creació de nous ens territorials), ha de prevaler l'interès autonòmic, no passa el mateix en el plànol de l'organització interna de les entitats locals; plànol en el qual cal reconèixer la primacia de l'interès de l'acomodació de la comunitat a les característiques específiques d'aquestes.

En aquest sentit, segons l'article 148.1.2 de la CE, les comunitats autònomes tenen, d'una banda, competències en matèria d'alteracions dels termes municipals compresos en el seu territori, la qual cosa té a veure amb el mapa municipal i, segons doctrina constitucional, no afecta la garantia institucional, perquè, de fet, no fa referència als aspectes que aquesta protegeix, i es pot considerar fins i tot que es tracta, més que de qüestions referents al règim local, d'aspectes propis de l'organització territorial autonòmica. D'altra banda, el precepte constitucional es refereix, en general, a les funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre les corporacions locals i la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre règim local. Per tant, hi ha hagut d'haver una operació prèvia a l'assumpció competencial pels estatuts d'autonomia dirigida a determinar les funcions que després de l'entrada en vigor de la Constitució corresponien a l'Administració General de l'Estat sobre les corporacions locals, funcions de caràcter executiu la transferència de les quals autoritzaria la legislació estatal de règim local, vigent en el moment d'aprovar-se els estatuts o en la seva reforma.¹⁰⁶ S'ha fet així? Ha estat aquest el resultat final? Pot entendre's que no, tant per l'extensió de les bases

106. En canvi, per a L. Parejo Alfonso, «Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias», cit., p. 43, de l'article 148.1.2 de la CE es dedueix que el constituent no s'ha oblidat, a l'hora de fer el repartiment territorial de competències, del desenvolupament constitucional respecte a l'Administració

estatals com per l'assumpció estatutària de competències i la seva concreció legislativa posterior, i a més tot això s'ha dut a terme sense comptar amb el tercer subjecte involucrat, les entitats locals, normalment discordant, com mostren les seves repetides reivindicacions.

Per tant, entre les línies competencials traçades pels articles 149.1.18 i 148.1.2 hi ha un espai sobre el qual, pel paper del principi autonòmic, hauria correspost decidir a les entitats locals, principalment a través de la seva potestat reglamentària, i que, tanmateix, ha estat ocupat generalment per la normativa autonòmica i estatal.

Això no vol dir que les comunitats autònomes no puguin assumir competències sobre règim local, ja que la diversitat del mapa local i les singularitats presents en algunes comunitats converteixen en absurda qualsevol pretensió d'homogeneïtzar realitats tan heterogènies; però se n'ha de determinar l'abast i, per a fer-ho, és essencial l'estatut d'autonomia en la seva ordenació territorial interna.¹⁰⁷ S'ha proposat, en conseqüència, aprofundir en la funció constituent dels estatuts d'autonomia, com a norma institucional bàsica que són, als quals s'hauria d'exigir el desenvolupament d'aquesta organització territorial, perquè és el tipus normatiu adequat per a determinar amb garantia els elements definidors de l'autonomia local, ja que és l'única norma capaç d'imposar-se al mateix temps al legislador estatal i a l'autonòmic.¹⁰⁸ En qualsevol cas, es tracta d'una opció en el desenvolupament del sistema o model de l'autonomia local, que es pot considerar que no es correspon amb l'adoptada originàriament, proposta que pot ser desenvolupada pels estatuts i instal·lar-se en el nostre sistema local. De fet, un altre sector doctrinal entén que no hi ha raons de pes per a promoure una interiorització autonòmica del règim local i un canvi de model, ja que considera que els ens locals no formen part de l'ordenament jurídic autonòmic, sinó que l'ordenament local es constitueix com un ordenament propi, relacionat amb l'estatal i l'autonòmic sota el principi constitucional d'autonomia, de manera que l'organització local no s'integra en l'autonòmica, sinó que és pròpia de cada ens local.¹⁰⁹

local, i ha volgut i vol l'existència d'una matèria de règim local i la seva ocupació primària pel legislador estatal.

107. En aquest sentit, O. Salazar Benítez, op. cit., p. 109.

108. T. Font i Llovet, «El règim local en la reforma dels estatuts d'autonomia», cit., p. 15, per al qual la reforma del règim local ha de transcórrer per dues vies, l'estatutària i la legal.

109. L. Ortega Álvarez, «La interiorización autonómica del régimen local», a: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, cit., p. 57.

A partir de la interpretació del Tribunal Constitucional, i per la dinàmica d'aprovació i reforma dels estatuts d'autonomia, aquests han recollit el règim local com una competència pròpia. Per tant, el que cal plantejar-se és si aquests estatuts d'autonomia haurien d'entrar en la regulació del règim local si no està justificat per les peculiaritats del fet diferencial propi, ja que l'espai referit intermedi és indisponible i pertany a la lliure disposició local, necessària per al seu propi desenvolupament. És a dir, si el paper dels estatuts ha de limitar-se en funció del respecte a l'autonomia local i fer referència, a tot estirar, al mapa municipal i a les seves relacions amb els ens locals, cosa que englobaria la matèria competencial i la regulació dels ens locals propis. Una regulació que vagi més enllà és una reiteració del que disposa la Llei de bases o és un excés que intenta subordinar de nou les entitats locals en qüestions que haurien de ser decisió seva. Si s'accepta el que s'ha dit, caldria entendre que la legislació autonòmica posterior hauria de limitar-se també al més essencial (entitats pròpies, relacions interadministratives, organització complementària, etc.), ja que el règim administratiu és comú. Cal entendre, en qualsevol cas, que el procés de reforma dels estatuts d'autonomia que s'està produint no s'ha de fer desconexant la potencialitat que té la seva configuració constitucional, tant pel que fa al seu vessant institucional, com a organització bàsica i vertebradora del disseny territorial autonòmic, com pel que fa al seu espai competencial.

Certament, les reformes estatutàries recents han avançat cap a la interiorització autonòmica del règim local,¹¹⁰ de manera que s'ha entès que comporten un replantejament del model de la LRBRL. Amb referència a aquesta qüestió, es poden distingir estatuts d'autonomia amb pretensió diversa sobre la instància local: més reduïda (Illes Balears,¹¹¹ Castella i Lleó,¹¹² Aragó¹¹³ i Comunitat Valenciana¹¹⁴) o més gran (Andalusia,¹¹⁵ Catalunya¹¹⁶), i que fixen un límit per sota a la competència de l'Estat.¹¹⁷ Gairebé tots aquests estatuts

110. Així ho ha assenyalat O. Salazar Benítez, op. cit., p. 95.

111. Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer.

112. Llei orgànica 12/2007, de 30 de novembre.

113. Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril.

114. Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril.

115. Llei orgànica 2/2007, de 19 de març.

116. Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol.

117. L. Parejo Alfonso, «Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias», cit., p. 22 i següents.

regulen l'organització territorial i el govern local amb més deteniment que els seus precedents, amb una regulació substantiva, sistemàtica i detallada, és a dir, més enllà del contingut establert com possible en l'article 147.2 de la CE.¹¹⁸

L'afirmació anterior es pot observar en la conceptualització que es fa dels ens locals des de la perspectiva autonòmica, ja que, si bé generalment es distingeix entre les institucions autonòmiques i l'Administració local o se les integra en l'organització territorial de la comunitat autònoma (Comunitat Valenciana i Andalusia, respectivament), en un altre estatut es diu que els ens locals integren el sistema institucional, però, precisa, en qualitat d'ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sense perjudici de la seva autonomia (Catalunya). S'ha considerat que, pel que fa a la utilització de l'«organització territorial», en aquests estatuts no es produeix cap alteració de la situació establerta i, per això, no es deforma o desfigura el model d'Estat definit per la Constitució, ja que no s'inclouen els ens locals com institucions d'autogovern de la comunitat autònoma.¹¹⁹ D'aquesta manera, els estatuts d'autonomia amb caràcter general integren els ens locals en l'estructura territorial de la comunitat i estableixen que aquesta s'organitza territorialment en municipis i altres entitats territorials, si escau (províncies, illes i comarques, a més d'aquelles que es creen); l'Estatut de Catalunya¹²⁰ inclou, pel que fa a l'organització territorial bàsica, municipis i vegueries, mentre

118. J. Tornos Mas i R. Gracia Retortillo, op. cit., p. 77-78, per al qual ho fan atenent a la seva funció constitucional.

119. L. Parejo Alfonso, «Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias», cit., p. 34 i següents, pel qual l'extracció de l'anomenada organització territorial de la matèria de règim local de la matèria més àmplia de bases del règim jurídic de les administracions públiques només és admissible com a mer *nomen iuris* que no altera la unitat substancial ni formal de la matèria en l'àmbit constitucional, a l'efecte del repartiment territorial de competències. D'aquesta manera, considera a la p. 43, l'assumpció estatutària de la competència sobre l'organització local en qualitat d'organització territorial interna, mitjançant l'expedient de creació nominal d'una nova matèria, no pot emparar-se ni en un suposat poder d'organització de lògica pròpia, aliena al repartiment constitucional de funcions sobre matèries, ni en l'incís inicial de l'article 149.3 de la CE, desapoderant l'Estat de funcions constitucionals atorgades. Així mateix, per J. J. Solozábal Echevarría, «El marco estatutario del régimen local», a: *Revista d'Administració Pública*, núm. 179, 2009, p. 14-15, si bé els ens locals no són òrgans constitucionals a través dels quals l'Estat expressi la seva voluntat, ni tampoc una baula executiva de la seva administració general, no integren tampoc la comunitats autònomes, com diuen els articles 2 i 86 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

120. Vegeu, entre altres treballs sobre les entitats locals en aquest estatut, E. Argullol Murgades, «El desarrollo estatutario de los gobiernos locales en Cataluña», a: *Anuario del Gobierno Local 2008*, cit., p. 67 i següents, per al qual és una norma preocupada per les entitats locals.

que l'àmbit supramunicipal està constituït per les comarques (article 83), ens que així mateix també integren el sistema institucional de la Generalitat, sense perjudici de la seva autonomia (article 2.3).

Per tant, en general els estatuts s'ocupen també de configurar cadascuna d'aquestes entitats. S'hi descriu normalment el municipi com l'ens local bàsic de l'organització territorial de la comunitat autònoma, dotat de personalitat jurídica i autonomia per a la gestió dels seus interessos respectius, i un mitjà essencial de participació de la comunitat veïnal en els assumptes públics. En alguns casos s'ha anat més enllà, com en l'Estatut de Catalunya (article 86 i següents) o de les Balears (article 75) i s'han recollit aspectes diversos sobre el control de les actuacions dels municipis, l'organització municipal, els principis d'organització i funcionament i la potestat normativa, que el de Catalunya qualifica com expressió del principi democràtic en què es fonamenten, en l'àmbit de les seves competències i en altres sobre els quals es projecta la seva autonomia. Pel seu diferent caràcter, la província, en les comunitats autònomes pluriprovincials, excepte Catalunya, es configura també com una entitat local amb personalitat jurídica pròpia, determinada per l'agrupació de municipis, i s'estableix a tot estirar en alguns casos les seves competències i es preveuen fórmules de coordinació respecte d'aquestes (article 96 de l'Estatut d'Andalusia).

Així mateix, s'ocupen també d'establir els principis que han de donar forma a aquesta organització territorial i a les seves relacions interadministratives. Entre aquests principis, s'inclouen generalment els d'autonomia, descentralització i suficiència financera. En alguns casos, després de les últimes reformes s'ha arribat a recollir les propostes apuntades per la doctrina i es fa referència també al principi de subsidiarietat (articles 90 de l'Estatut d'Andalusia i 43.2 de l'Estatut de Castella i Lleó) i, fins i tot, a semblança d'altres sistemes jurídics, als de proporcionalitat i diferenciació (articles 85.1 de l'Estatut d'Aragó, 88 de l'Estatut de Catalunya i 64 de l'Estatut de la Comunitat Valenciana), la transcendència dels quals en la distribució de competències serà manifesta, com més endavant veurem.

És important assenyalar que tant en l'estatut català com en l'andalús es relacionen una sèrie de matèries sobre les quals el municipi exerceix les seves competències,¹²¹ i que garanteixen que hi tinguin plena autonomia, amb

121. Entén J. M. Porras Ramírez, op. cit., p. 94-95, que aquesta relació ha permès fer una definició més segura i prescindir de l'habitual i incert recurs a clàusules generals i indeterminades, de manera que

subjecció només als controls de constitucionalitat i legalitat i en els termes que determinin les lleis (articles 84 i 92 respectivament). Això, indubtablement, permetrà atenuar la problemàtica derivada del sistema d'atribució competencial, basat en la identificació dels interessos locals i el dret a la participació, ja que garantirà una part d'aquestes competències. Resulta un avanç significatiu, almenys teòric, en la construcció del sistema d'autonomies locals en cada territorialitat, encara que també incideix en l'asimetria d'aquest règim en el territori nacional, on el dret dels ciutadans a intervenir per mitjà dels seus representants en els assumptes que els afectin, podrà ser de diferent intensitat segons el lloc on se situï el municipi en qüestió.

D'altra banda, la fórmula d'assumpció de competències sobre règim local varia des de la determinació més general, per la qual en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, i en els termes que aquesta estableixi, correspon a la comunitat autònoma el desenvolupament legislatiu i l'execució en matèria de règim local, fins a la determinació més detallada del que comprèn, com passa en els estatuts de Catalunya (article 160) i Andalusia (article 60) i, en menor mesura, Aragó (article 71). Fins i tot als d'Andalusia i Catalunya s'inclou una classificació formal de les competències exclusives,¹²² compartides i executives.¹²³ En alguns estatuts es preveu una futura llei de règim local, de la qual es predetermina el contingut essencial, partint del seu nou sistema.

s'introdueix una garantia qualificada del seu estatus enfront del legislador sectorial, per la qual cosa els estatuts d'autonomia s'erigeixen en paràmetres d'enjudiciament de les lleis sectorials que afectin els ens locals radicats en el seu territori.

122. Inclou com a competència exclusiva les relacions entre les institucions autonòmiques i els ens locals, així com les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre ambdós; la determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals; el règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics; la determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la comunitat autònoma, el funcionament i el règim d'adopció d'acords de tots aquests òrgans i de les relacions entre ells; el règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals; i la regulació del règim electoral dels ens locals creats per la comunitat autònoma, amb l'excepció dels constitucionalment garantits. Així mateix, els correspon la competència compartida en tot el que no s'ha establert així.

123. Considera L. Parejo Alfonso, «Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias», cit., p. 36, que, en ambdós, la delimitació negativa de l'espai competencial es du a terme tenint en compte la competència exclusiva sobre l'organització territorial i respectant la garantia establerta per la Constitució en els articles 140 i 141, cosa que implica l'admissió implícita del joc de la legislació bàsica estatal quan cridada constitucionalment a desenvolupar la garantia institucional com a general definició d'un model d'Estat i, d'altra banda, la competència exclusiva sobre part del règim local es determina respectant el principi d'autonomia local, el que té el mateix significat mencionat, sent la competència sobre la resta de règim local només compartida.

6.2.2. Estatuts d'autonomia, legislació bàsica i funció garant

Una de les principals novetats substantives que contenen els nous estatuts és la regulació i la garantia de l'autonomia local, ja que tots, encara que amb fórmules diverses, parteixen d'un exprés reconeixement del principi constitucional d'autonomia local.¹²⁴ Realment, la regulació de l'autonomia local en els estatuts d'autonomia és la manera de posar la seva garantia en una norma de nivell superior,¹²⁵ de manera que aquest paper garant no correspondria només desenvolupar-lo a la legislació bàsica estatal.¹²⁶ En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha recordat en la seva Sentència 247/2007 que no hi ha dificultat que els estatuts d'autonomia incorporin més garanties de l'autonomia local, sempre que respectin els mínims constitucionals.

D'acord amb aquesta possibilitat, i pel que poden aportar les reformes estatutàries en un futur, cal determinar quina relació tenen els estatuts d'autonomia amb la legislació bàsica estatal, vistos els últims pronunciaments del Tribunal Constitucional sobre el seu caràcter, i, pel que fa a aquesta qüestió, en la doctrina podem trobar diverses posicions. Una part de la doctrina estima que la legislació bàsica ocupa una posició infraordenada respecte a les normes institucionals bàsiques de les comunitats autònomes,¹²⁷ de manera que la norma estatal seria inaplicable quan entrés en conflicte amb un estatut d'autonomia,¹²⁸ i aquest la desplaçaria si fos posterior,¹²⁹ ja que la subor-

124. J. Tornos Mas i R. García Retortillo, op. cit., p. 83, els quals relacionen les diferents formes en què s'expressa aquest reconeixement i garantia.

125. En aquest sentit, J. Ferret i Jacas, «Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local», a: *Anuario del Gobierno Local 2006* (dir. T. Font i Llovet), Barcelona, 2007, p. 40. Així, com assenyala J. M. Porras Ramírez, op. cit., p. 100-101, el Tribunal Constitucional admet que el que disposen els estatuts ha de tenir-se present per a resoldre conflictes en defensa de l'autonomia local, ja que a vegades aquests actualitzen el contingut propi i reconeixen competències que no són sinó manifestacions o exterioritzacions de l'autonomia local, per la qual cosa són paràmetres d'enjudiciament de les lleis sectorials que afecten les entitats locals del territori.

126. Així, T. Font i Llovet, «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», cit., p. 19 i següents. Altres postures, com l'expressada per L. Ortega Álvarez, «La interiorización autonómica del régimen local», cit., p. 58-59, entenen que, precisament, la integració local en els estatuts d'autonomia sempre va en detriment de la mateixa autonomia local, ja que els estatuts són la norma institucional de l'ordenament autonòmic, per la qual cosa la regulació del règim jurídic de les entitats locals s'hauria de situar fora d'aquests, com a garantia de la seva posició constitucional d'autonomia.

127. Basant-se en pronunciaments del Tribunal Constitucional, per exemple SSTC 109/1988, 27/1987, 214/1989, etc.

128. O. Salazar Benítez, op. cit. 11, i F. Velasco Caballero, «Autonomía municipal», cit., p. 72, assenyala que l'estatut no és norma de validesa de la Llei de bases, ja que no té el mateix abast territorial.

129. En aquest sentit, T. Font i Llovet, «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», cit, p. 15, per al qual el pes que perdi la LRBRL pot contribuir a l'enrobustiment de la densitat normativa

dinació estatutària es produeix exclusivament respecte de la Constitució.¹³⁰ Aquesta postura també s'ha matisat en el sentit vist anteriorment, per aplicació del principi d'autonomia, que condicionaria el contingut de l'estatut que la seva regulació no redueixi els estàndards bàsics de l'autonomia fixats per l'Estat.¹³¹ Des d'una altra perspectiva, s'ha entès que, d'acord amb el repartiment competencial entre ambdós tipus de norma, aquestes es desenvolupen en àmbits separats, de manera que la LRBRL actua lliurement en el camp reservat per la Constitució a favor de l'Estat, per la qual cosa la discussió de si aquest camp és més o menys ampli no s'estableix entre la LRBRL i els estatuts, sinó entre la Constitució i aquests, de manera que no poden alterar les bases, ja que fer-ho suposaria de manera inherent una vulneració de la Constitució mateixa.¹³²

En l'examen d'aquests supòsits, el Tribunal Constitucional recull en la seva Sentència 109/1998, de 21 de maig (FJ 5), una interpretació que ja mantenia anteriorment: que el règim jurídic de les administracions públiques (article 149.1.18 de la CE) «ha de ser respectat tret que, en algun aspecte concret, la seva inaplicació resulti expressament i inequívocament del que disposa l'estatut d'autonomia d'una determinada comunitat, com una característica específica d'aquesta» (STC 27/1987, FJ 9). En conseqüència, si bé correspon a l'Estat fixar els principis i els criteris bàsics de l'organització i les competències dels ens locals, aquest règim bàsic no ha de ser uniforme en tots els aspectes, ja que ha de permetre opcions diverses que facin efectives les competències legislatives de les comunitats autònomes (STC 27/1987, de 27 de febrer). Per tant, segons aquesta doctrina, l'opció acollida en l'estatut s'ha de justificar en una característica específica de la respectiva comunitat autònoma. Per això, només en aquest aspecte complet pot desplaçar la legislació bàsica, però en cap cas en un àmbit material ampli, com el que es podria abastar en matèria de règim local. En qualsevol cas, també cal

dels estatuts en relació amb el govern local i en més competències autonòmiques.

130. J. J. Solozábal Echevarría, op. cit., p. 27 i següents, el qual ha entès que l'estatut català ha desenvolupat la seva competència sobre règim local en uns termes que manifestament xoquen amb la legislació bàsica estatal i que plantegen el problema de la seva constitucionalitat, per la qual cosa cal determinar si l'ocupació de l'espai de la legislació bàsica suposa una infracció constitucional per la norma estatutària. Una altra postura és la de Parejo, op. cit., que no aprecia aquest xoc.

131. F. Velasco Caballero, «Autonomía municipal», cit., p. 74-75.

132. L. Ortega Álvarez, «La interiorización autonómica del régimen local», cit., p. 65-66, per al qual el pretès debat entre legislació bàsica i estatut és un fals debat, perquè del que es tracta és d'interpretar el text constitucional, i aquesta tasca no correspon al legislador estatutari, sinó al Tribunal Constitucional.

mostrar que el legislador estatal pot reduir el cercle del bàsic, és a dir, modificar el contingut del que formalment s'ha qualificat com a bàsic, i això pot ser conseqüència del simple canvi de circumstàncies, jurídiques o fàctiques, que afectin la inicial previsió bàsica, i sense necessitat que intervingui una expressa declaració formal en aquest sentit, com resulta de les Sentències 235/2000 (FJ 9) i 95/2001 (FJ 5).¹³³

Tot el que acabem de dir possibilita una situació amb diverses opcions, en la qual no s'exigeix una uniformitat entre les comunitats autònomes, en funció del contingut dels seus estatuts. Cal recordar que, com va dir la Sentència del Tribunal Constitucional 1/1982 (FJ 1), «[...] el fet que en una determinada matèria la Constitució només atribueixi a l'Estat la fixació de les seves bases, no significa, de cap manera, que a una comunitat determinada li correspongui, sense més, la regulació de tot el que no sigui bàsic, ja que a cada comunitat només li corresponen aquelles competències que hagi assumit en el seu estatut; les altres pertanyen a l'Estat, tal com disposa, en termes inequívocs, l'article 149.3 de la Constitució». En aquest sentit, també una reiterada doctrina del Tribunal Constitucional estableix que, si per a determinar si una competència correspon a l'Estat o a la comunitat autònoma resulta decisiu el text de l'estatut d'autonomia, a través del qual es produeix l'assumpció de competències, en la seva interpretació no s'ha de tenir només en compte l'estatut corresponent, sinó també el text constitucional (SSTC 69/1982, FJ1, 56/1990, FJ 5, etc.), ja que només una interpretació estatutària conforme al text constitucional permet reconduir al seu veritable abast aquestes qualificacions.¹³⁴

6.2.3. Caràcters de la normativa autonòmica sobre règim local

A partir de la vigència de la Llei de bases, té lloc el desenvolupament legislatiu autonòmic sobre règim local, coexistent en el temps amb el creixement de l'Administració autonòmica i les seves estructures, moltes vegades en detriment de les entitats locals quant a l'espai competencial i la potencialitat de desenvolupar funcions públiques. Per això, la visió descentralitza-

133. Així, G. Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonomico*, Madrid, 2005, p. 257-259.

134. Així ho indica G. Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional...*, cit., p. 159-160, davant la imprecisió o el sentit marcadament equivocat amb què alguns estatuts han qualificat les competències autonòmiques.

dora no ha de ser adoptada només pel poder públic estatal, sinó que també cal que les respectives comunitats autònomes avancin en aquest procés de descentralització intracomunitària, com es recull pràcticament en tots els seus estatuts d'autonomia. No obstant això, el desenvolupament d'aquesta previsió s'enfronta a diverses dificultats, principalment per la tendència de les comunitats autònomes a reservar-se les diferents esferes d'actuació pública i ocupar parcel·les que per la seva naturalesa correspondrien a les entitats locals, especialment als municipis. Sobre aquesta qüestió, el Tribunal Constitucional, en la seva Sentència 11/1999, d'11 febrer, ha assenyalat que «...la clau de les relacions comunitat autònoma *versus* ajuntament es troba en el fet que a la comunitat, amb un àmbit territorial més extens i una dimensió política distinta, no li és lícit excedir els límits que li siguin inherents, ja que qualsevol extralimitació seria en detriment de l'Administració municipal, dotada també d'autonomia, si bé de diferent caràcter, i s'infrangiria el repartiment territorial dels poders públics configurat per la Constitució».

Per això és important el fet que els estatuts d'autonomia d'Andalusia i Catalunya hagin establert un conjunt de competències reservat als municipis, i que en tots els estatuts en general es considerin les relacions entre les comunitats autònomes i les entitats locals, ja que són aspectes que haurien de respectar i recollir la legislació pròpia, de tendència expansiva. De fet, les comunitats autònomes que disposen de la seva pròpia llei de règim local generalment incorporen el règim establert per la doctrina constitucional i la Llei de bases, de manera que s'al·ludeix als municipis i a altres entitats del seu àmbit territorial com elements indispensables del seu sistema local, i així se'n garanteix l'autonomia i s'estableix el compromís de promoure'ls. Tanmateix, en un moment com l'actual cal incidir en la necessitat que es conservi el que hi ha i que s'avanci en la construcció en positiu de l'autonomia local.

D'aquesta manera, en els casos que les comunitats autònomes han legislat sobre règim local, llevat dels que tenen a veure amb l'adaptació de l'organització territorial a les peculiaritats pròpies (comarques, *concejos*, parròquies, etc.), segueixen una pauta més o menys homogènia, que es diferencia només una mica en l'organització i en la regulació d'algunes especialitats municipals. De vegades fins i tot han fet referència a la minuciositat de la normativa bàsica en algunes matèries (organització, règim de funcionament, relacions interadministratives, incloent-hi el control de les entitats locals) que a penes

deixa espai al desenvolupament autonòmic.¹³⁵ En qualsevol cas, constreït per la Llei de bases, no han trobat gaire més marge per a innovar que l'indicat, i quan ho han fet han ocupat a vegades un espai que podria ser propi de la decisió local, per la qual cosa és més interessant saber com s'ha de desenvolupar el sistema en cada cas a partir de les intencions del legislador autonòmic amb els principis que estableix.

Partint del fet que hi ha comunitats autònomes que no disposen de legislació de règim local de caràcter general (com la Comunitat Valenciana¹³⁶, Extremadura i Cantàbria), cosa que ja d'entrada denota la seva dispensabilitat en molts aspectes, algunes normes autonòmiques no fan cap referència als principis que regeixen el règim local que regulen,¹³⁷ o contenen un règim particular,¹³⁸ mentre unes altres sí que estableixen les línies que, almenys sobre el paper, n'han justificat la regulació. Entre aquests principis podem trobar, quant a la distribució competencial, els d'autonomia municipal, descentralització, màxima proximitat de la gestió als ciutadans, suficiència financera o eficàcia.¹³⁹ Altres normes van més enllà i, a banda del que acabem de dir, reconeixen expressament el paper que ocupa el municipi i conceben el nivell local com bàsic i essencial de l'organització territorial autonòmica, perquè permet fer més efectiva la participació de la ciutadania en l'adopció de les decisions públiques que l'afecten més directament, així com gestionar amb menys cost i més efectivitat les competències locals.¹⁴⁰

En definitiva, ara com ara aporten poc, les que ho fan, si no és des de la perspectiva de l'aplicació futura, en què caldrà tenir en compte el procés de reforma dels estatuts d'autonomia, ja que els objectius i els principis que preveuen les seves normes de règim local han estat superats, en alguns casos, pels que estableixen els estatuts, més favorables al fet local, almenys en el pla teòric, en tant que a vegades recullen els principis de subsidiarietat i

135. Llei 7/1999, de 9 d'abril, d'Administració local d'Aragó.

136. Encara que s'està tramitant quan escrivim aquestes línies.

137. Com la **Llei foral 6/1990, de 2 de juliol, de l'Administració local de Navarra, la Llei 5/1997, de 22 de juliol, d'Administració local de Galícia, la Llei 3/1991, de 14 de març, d'entitats locals de Castella-Manxa**, o la Llei 3/1983, d'1 de juliol, d'organització territorial de la comunitat autònoma d'Andalusia.

138. Per exemple, Llei 14/1990, de 26 de juliol, de reforma de la Llei 8/1986, de 18 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques de Canàries, amb referència als *cabildos* insulars.

139. D'una o altra manera els trobem en la **Llei 1/2003, de 3 de març, de l'Administració local de La Rioja, la Llei 6/1988, de 25 d'agost, de règim local de la regió de Múrcia, la Llei 1/1998, de 4 de juny, de règim local de Castella i Lleó i la Llei 7/1999, de 9 d'abril, d'Administració local d'Aragó.**

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

diferenciació com a manera d'articular-lo i d'eixamplar-ne l'àmbit. De fet, com algunes veus qualificades han assenyalat, en la tasca de desenvolupament estatutari cal adoptar diverses decisions, precedides de la necessària meditació i debat, sobre la fixació del model local autonòmic i la del mapa local, i tot això per una o diverses lleis autonòmiques reguladores dels governs locals, de les quals cal determinar l'ordre, la forma i el contingut.¹⁴¹

141. T. Font i Llovet i A. Galán Galán, «Desarrollo estatutario y gobierno local: en tiempos de tribulación... *hacer mudanzas*», a: *Anuario del Gobierno Local 2008*, Barcelona, 2009, p. 19-21.

Capítol II

El sistema d'atribució de competències

José Luis Blasco Díaz

Pel Tribunal Constitucional, l'article 2.1 de la LRBRL respon a la concepció del dret a la participació, ja que, segons aquest, «per a l'efectivitat de l'autonomia garantida constitucionalment a les entitats locals, la legislació de l'Estat i la de les comunitats autònomes ha d'assegurar als municipis, les províncies i les illes el seu dret a intervenir en aquells assumptes que afectin directament el cercle dels seus interessos, atribuint-los les competències que escaigui atenent a les característiques de l'activitat pública de què es tracti i la capacitat de gestió de l'entitat local, de conformitat amb els principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans». Examinem a continuació tots aquests elements des de les propostes fixades en les pàgines anteriors.

1. La intermediació legislativa

1.1. L'abast de la funció atributiva de la llei

L'article 142 de la CE, quan estableix que les hisendes locals haurien de disposar dels mitjans suficients per a acomplir les seves funcions, es refereix a les que la llei atribueix a les corporacions respectives. Per tant, si bé en els preceptes anteriors no es diu res sobre aquest aspecte, d'aquest article resulta el sistema que se seguiria, que, d'altra banda, respon al tradicional. En efecte, és sabut que, a partir del que estableix la Sentència del Tribunal Constitucional 32/1981, la mesura i l'abast de l'autonomia municipal depenen en gran part de l'atribució competencial feta pel legislador. En aquesta línia, hem vist que aquesta sentència descarta expressament el criteri de l'interès respecte per a definir l'autonomia, que ara compleix «sobretot la funció d'orientar el legislador per a dotar aquests ens territorials dels poders o competències necessaris per a gestionar-los», tenint en compte que és el legislador qui, «dintre del marc de la Constitució, determina lliurement quins són aquests interessos, els defineix i en precisa l'abast, i atribueix a

l'entitat les competències que requereix la seva gestió». En principi, la dimensió material o substantiva de l'autonomia local pot quedar totalment en mans del legislador, que l'anirà configurant segons el seu criteri a partir de la identificació que ell mateix faci de la presència d'interessos locals. Aquest és el sistema en el qual es basa la LRBRL, segons explica en la seva exposició de motius de la manera següent:

En efecte, tret d'algunes excepcions, són rares les matèries que puguin atribuir-se íntegrament a l'interès exclusiu de les corporacions locals; lògicament també són rares aquelles en les quals no hi hagi interès local en joc; per aquest motiu la qüestió dels àmbits competencials dels ens locals ha de tenir en compte una composició equilibrada dels factors següents:

a) La necessitat de garantir suficientment l'autonomia local, és a dir, de complir en primer terme la llei general pel fet de tractar-se del desenvolupament d'una opció constructiva constitucional, que, per tant, ha de tenir vigència en tot el territori de la nació, si més no en termes d'un mínim comú denominador quant al contingut d'aquesta autonomia.

b) L'exigència de l'harmonització d'aquesta garantia general amb la distribució territorial de la disposició legislativa sobre les diferents matèries o sectors orgànics d'acció pública, perquè sens dubte és clar que l'una i l'altra no poden, sota pena d'inconstitucionalitat, anul·lar-se recíprocament.

c) La impossibilitat material, en tot cas, de la definició total i suficient de les competències locals en tots i cadascun dels sectors d'intervenció potencial de l'Administració local des de la legislació del règim local.

A partir d'aquesta declaració aclaridora, articula el sistema de distribució competencial sobre els articles 2, 7, 25, 26 i 28, pel que fa als municipis, i sobre l'article 36, pel que fa a les províncies. Per la seva claredat, val la pena exposar la manera com explica el Tribunal Suprem, en la seva Sentència de 23 maig 1997, el sistema legal d'atribució de competències als ens locals, que sintetitza en els punts següents:

a) La LRBRL estableix en el seu article 2.1 les «directrius per a portar a terme l'assignació de competències» que no pot ignorar el legislador autonòmic (STC 214/1989).

b) La LRBRL fa una declaració de capacitat per a actuar pel que fa al foment i l'administració dels interessos peculiars de cada ens local, de manera que aquests ens poden actuar vàlidament o promoure activitats i serveis en l'àmbit de les necessitats i les aspiracions de les seves respectives comunitats.

c) La mateixa LRBRL estableix un nucli competencial mínim que suposa el reconeixement d'un «cercle de protecció» competencial, sense perjudici de les competències que corresponguin als ajuntaments per atribució de la legislació específica o com a conseqüència de l'atribució que fan les lleis sectorials de l'Estat o de la comunitat autònoma.

d) Finalment, de conformitat amb l'article 7 de la LRBRL, poden haver-hi competències de les entitats locals delegades exercides sota la direcció i el control de l'administració delegant.

D'aquesta manera, un cop constatada durant el procés legislatiu l'existència d'interessos que facin que determinats assumptes o matèries siguin d'incumbència local, s'ha de determinar la participació de l'entitat corresponent, generalment el municipi. Per tant, la labor legislativa podrà consistir tant a especificar les possibilitats d'actuació del municipi com a determinar quan ha d'actuar. Això podrà fer-se tant a través de la legislació general de règim local que pugui adoptar-se —potser l'instrument més adequat pel tractament de conjunt que suposa—, com per mitjà de la legislació sectorial més usual que determina cada àmbit d'activitat, sempre que tingui present les necessitats i la realitat local. Per tant, les decisions legislatives de l'Estat i de les comunitats autònomes que duguin a terme aquesta empresa han de tenir un contingut adequat a les exigències d'autonomia dels ens locals i els han d'atribuir, en conseqüència, totes les competències necessàries per a satisfer l'interès respectiu, que comportaran aquelles potestats sense les quals cap actuació autònoma és possible.

L'elecció, per part del legislador, dels criteris que el duren a identificar aquest interès local és, per aquest motiu, una qüestió no exempta de rellevància, perquè, de fet, segons la seva correcció i resultat, es reconeixerà legislativament un àmbit més gran o més reduït per a desenvolupar l'autonomia. Cal assenyalar en aquest moment que el legislador disposa de diversos paràmetres per a fer aquesta determinació, que tot seguit tractem, encara que com a principi guia s'haurien d'interpretar les normes que afecten les entitats locals en sentit favorable a l'autonomia local, com ja hem determinat, cosa que també arriba al moment de la seva elaboració.

Encara que han estat diverses les propostes doctrinals encaminades a superar la necessària intermediació legislativa com una condició per poder exercir les potestats locals, aquesta òptica ha estat la que ha mantingut el Tribunal Constitucional fins a l'actualitat. Així, en un dels seus pronunciaments recents sobre l'autonomia local, la Sentència 83/2005 de 7 abril (FJ 7), el Tribunal entén que és manifest que l'autonomia municipal com a «garantia institucional dels elements essencials o del nucli primari de l'autogovern dels ens locals territorials» no es tradueix de cap manera en una inexistent garantia que el legislador no reguli els diversos àmbits de l'actuació del municipi (aquí, l'àmbit relatiu a les retribucions dels funcionaris), ja que, per contra, el «dret a intervenir» dels municipis que conté l'autonomia municipal es configura precisament en «la legislació de l'Estat i les comunitats autònomes reguladora dels diferents sectors d'acció pública», és a dir, tal com determina l'article 2 de la LRBRL. Passa el mateix amb la província, ja que el Tribunal ha declarat que «la concreta configuració institucional de l'autonomia provincial correspon al legislador, incloent-hi l'especificació de l'àmbit material de competències de l'entitat local, així com les fórmules o instruments de relació amb altres entitats públiques i el sistema de controls de legalitat constitucionalment legítims», de manera que, «en primer terme, la llei ha d'especificar i graduar les competències provincials tenint en compte la relació entre interessos locals i supralocals en els assumptes que concerneixin la comunitat provincial i sense més límit que el del reducte indispensable o nucli essencial de la institució que la Constitució garanteix» (STC 27/1987, FJ 2).

En conseqüència, també ha estat aquest el sistema recollit en les diverses lleis autonòmiques sobre règim local, i fins i tot amb caràcter general en els estatuts d'autonomia, encara que algun estatut combina aquest sistema amb una atribució de competència universal, com després veurem. D'aquesta manera, en alguns dels estatuts reformats recentment s'estableix que les entitats locals tenen competències en els termes que determinin les lleis autonòmiques i que d'acord amb aquestes es distribueixen les responsabilitats sobre la relació de matèries que incorporen (articles 84.2 i 3 de l'Estatut de Catalunya, 92.2 de l'Estatut d'Andalusia) o sobre les que relaciona la legislació bàsica estatal i la pròpia autonòmica (articles 85 de l'Estatut d'Aragó, 30 de l'Estatut de Castella-La Manxa, 75.5 de l'Estatut de les Balears, 45.1 i 47 de l'Estatut de Castella i Lleó). Al costat d'aquestes previsions, cal atendre també el que disposa la legislació autonòmica existent, que, amb caràcter ge-

neral, segueix estrictament aquest sistema, per la qual cosa en alguns casos han estat superades pels estatuts, com abans ens hem aventurat a dir. Així, normalment estableixen que les lleis del parlament autonòmic reguladores dels diferents sectors de l'acció pública han d'atribuir a les entitats locals les competències que escaigui en atenció de la seva capacitat de gestió i de les característiques de l'activitat de què es tracti,¹⁴² o que la legislació autonòmica ha de garantir a les entitats locals el dret a intervenir en aquells assumptes que afectin directament els seus interessos per a fer efectiu el principi d'autonomia local.¹⁴³ En altres casos, no es fa cap esment sobre aquest aspecte, per la qual cosa hem d'entendre que s'assumeix totalment el sistema de la LRBRL.

Per tant, està a les mans del legislador ampliar l'àmbit d'actuació local, cosa que en pocs casos s'ha dut a terme des d'una perspectiva conjunta o global, és a dir, amb la intenció manifesta i expressa de procurar aquest efecte. Així, va ser la legislació estatal la que, en un primer moment, ho va intentar per mitjà del ja esmentat Pacte local de 1999 i, posteriorment, per mitjà de la també citada LMMGL, atès el curt abast d'aquella proposta i per a propiciar, en alguns aspectes, un marc d'actuació municipal més ampli. A aquest fi respon, per exemple, el nou títol XI introduït en la LRBRL, que regula la tipificació de les infraccions i les sancions pels ens locals en determinades matèries.¹⁴⁴ El mateix camí han seguit algunes comunitats autònomes, com abans hem assenyalat, ja que la majoria de les competències que reivindiquen els municipis són de tipus executiu i les exerceixen les comunitats autònomes.

En tot cas, com ja hem vist, també és doctrina constitucional que l'abast de la funció del legislador no és absolut, ja que la delimitació competencial que es determini no pot arribar a anul·lar totalment la possibilitat que el municipi actuï en l'àmbit dels seus interessos. Ara bé, pel que hem anat veient,

142. Per exemple, la **Llei 1/2003, de 3 de març, de l'Administració local de La Rioja**, en la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears, en el 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, o en la Llei 7/1999, de 9 d'abril, d'Administració local d'Aragó.

143. Així es diu en la Llei 6/1988, de 25 d'agost, de règim local de la regió de Múrcia.

144. La de la potestat municipal sancionadora ha estat una qüestió a la qual la doctrina ha orientat els seus esforços per a trobar solucions que salvessin la situació que la normativa postconstitucional havia creat, així com els tribunals en interpretació i aplicació d'aquesta, i per la qual s'impedia al municipi de tipificar infraccions i sancions, perquè corresponia a la llei. Vegeu sobre aquesta problemàtica F. Toscano Gil, *Autonomía y potestad normativa local*, Sevilla, 2006, p. 142 i següents.

és necessari replantejar-se en quin sentit ha de configurar-se aquest límit per al legislador, perquè no es produiran les mateixes conseqüències si ens quedem en el mer dret a la participació, sigui quina sigui aquesta mentre hi sigui —com va interpretar la STC 40/1998—, que si entenem que el sistema constitucional de l'autonomia local implica garantir al màxim, a les entitats locals, la gestió dels seus interessos i no només la participació en aquesta gestió, ja que les seves competències haurien de ser plenes.

El Tribunal Suprem ha fet en determinats casos una interpretació propera a la necessitat de preservar un àmbit local d'actuació, com en la seva Sentència de 15 de febrer de 2002, en què assenyala que l'autonomia municipal exigeix interpretar el feix de competències del municipi de manera estretament relacionada amb els interessos i les aspiracions dels veïns, i exigeix reconèixer-li un àmbit significatiu en la funció d'integració social de les minories, amb la reserva que l'activitat abordada no suposi una invasió de competències específicament atribuïdes a ens territorials superiors, o que el seu reconeixement o exercici comporti la lesió d'aquestes competències o la vulneració de l'ordenament jurídic. Pel Tribunal, aquesta apreciació és conforme als principis de generalitat, immediació i subsidiarietat que, entre d'altres, la CEAL aplica a l'autonomia especialment en el seu article 4.2 i 3.

1.2. Les competències locals qualificades com pròpies i els àmbits materials garantits

Com hem dit, cal partir del fet que en el nostre sistema la determinació de quins són els interessos locals és obra de la llei que atribueix competències concretes dintre d'un marc garantit mínim, mentre que aquesta autonomia no es garanteix per a incidir en altres interessos generals o particulars diferents dels propis de l'entitat local (STC 4/1981, de 2 de febrer). En aquesta operació, de la labor assignada pel Tribunal Constitucional a la legislació bàsica, resulta que aquesta té també la missió de garantir els mínims competencials que doten de contingut i efectivitat la garantia de l'autonomia local i, en aquest sentit, l'article 2 de la LRBRL compleix una «funció garant de les competències mínimes de les autonomies locals» (Sentència 214/1989, FJ 3). Per això, segons el Tribunal, malgrat el gran marge d'incertesa que sempre comporta el recurs al criteri de l'interès, la garantia més gran per a l'autonomia local es troba precisament en el caràcter atribuït a aquesta norma, que la legislació sectorial estatal i autonòmica han d'assumir. I així, va interpretar

que l'article 2.2 de la LRBRL, quan disposa que «les lleis bàsiques de l'Estat previstes constitucionalment haurien de determinar les competències que elles mateixes atribueixin o que, en tot cas, hagin de correspondre als ens locals en la matèria que regulin», vol dir que les lleis bàsiques citades haurien de dir quines competències corresponen en una matèria compartida a les entitats locals perquè això és necessari per a garantir-los la seva autonomia (article 137 i 141 de la CE). En aquest camí, també quan la jurisprudència constitucional, en determinar el caràcter de la LRBRL, va establir la doble cobertura d'aquesta, va remetre a aquest sistema. Així, en la seva Sentència 159/2001, de 5 de juliol (FJ 4) diu que una manifestació significativa del que acabem de dir és que el legislador a qui correspongui concretar les competències dels ens locals no pot desconèixer els criteris que amb aquest propòsit estableixi la LRBRL. No obstant això, com ja hem indicat, aquest paper garant poden tenir-lo també els estatuts d'autonomia i, de fet, així ho fan el català i l'andalús quan atribueixen directament competències als municipis, que la legislació reguladora ha de respectar.

Realment, hi ha un risc que aquest paper garant de les comunitats autònomes sigui menor del que hauria de correspondre, com ha ocorregut força vegades, sobretot en els primers anys de desenvolupament del sistema autonòmic, ja que en l'evolució cap a la consolidació les institucions autonòmiques tenien un afany que les duia a ocupar nombroses funcions executives que haurien pogut ser assumides per les entitats locals. De fet, s'observava en la mateixa dinàmica del traspàs d'aquestes competències des de l'Administració de l'Estat a la respectiva Administració autonòmica, àmbit del qual ja no es movien. Per tant, les decisions legislatives no s'han adoptat normalment seguint les raons que estem aquí tractant, fet que ha dut sovint a regulacions detallistes que han deixat poc espai perquè l'autonomia local pogués expressar-se més enllà del que resultava obvi.

Com a mostra, caldria determinar el resultat de la previsió de la disposició transitòria segona de la LRBRL, que va establir que fins que la legislació de l'Estat i la de les comunitats autònomes dictada conforme a la LRBRL no disposessin una altra cosa, les entitats locals conservarien les competències que els atribueix la legislació sectorial vigent en la data de la seva entrada i els municipis tindrien, a més, en les matèries que refereix l'article 28, totes les competències d'execució que no estiguessin conferides per aquesta legislació sectorial a altres administracions públiques. Per tant, reconeixent que les competències executives són pròpies dels municipis, permetia que

la legislació sectorial actués d'una manera respectuosa amb les que havia exercit fins al moment, encara que, per la dinàmica esmentada, actualment són pocs els camps en els quals el legislador no s'hagi endinsat, generalment per a assumir competències i no per a distribuir-les, i quan ho ha fet sovint ha transformat aquesta competència en una participació merament orgànica o funcional, poques vegades plena com exigeix la CEAL o, com a mínim, decisòria.¹⁴⁵ Si actués adequadament el principi de subsidiarietat, és a dir, si en la distribució competencial es partís de l'àmbit territorial més baix (el municipi), i només una vegada atribuïdes les competències que li han de correspondre s'accedís a àmbits de govern superiors, amb caràcter general les competències executives haurien de quedar deslligades de qui té la capacitat legislativa sobre una mateixa matèria (manera d'atribució denominada a Itàlia «paralelisme de les competències»). I això perquè aquelles haurien de correspondre per naturalesa a les entitats locals, encarregades de la gestió d'aquests assumptes segons hem vist. De manera que es passi d'un criteri formal d'atribució de competències a un criteri substancial, que prengui en consideració essencialment els interessos que s'han de gestionar i, per tant, les finalitats a perseguir. D'aquesta manera es podrà trencar una tradició que tendeix a fer plantejaments centralistes en el repartiment de responsabilitats, sovint perquè reté l'execució la mateixa instància territorial que ha regulat la matèria, generalment les comunitats autònomes, i, a tot estirar, hem dit, es deixa una participació limitada a les entitats locals afectades.

Per tot el que hem exposat, actualment no es pot sostenir plenament aquest estat de coses, en el qual d'una banda la legislació sectorial contribueix a estrènyer l'àmbit d'intervenció local, mentre que, de l'altra, la legislació de règim local, tant estatal com autonòmica, quan n'hi ha, s'ocupen de declarar l'existència d'un àmbit d'actuació reservat a les entitats locals, o d'una sèrie de matèries sobre les quals necessàriament podran exercir les seves

145. Aquesta ha estat l'efectivitat d'aquesta clàusula, segons ha apreciat el Tribunal Constitucional (Sentència 214/1989, FJ 12.b), en assenyalar que queda fora de perill, en tot cas, la decisió del legislador sectorial amb vista a l'atribució d'aquestes competències d'execució, i jutja, doncs, la disposició transitòria esmentada com una clàusula residual a favor dels municipis que podrà desplegar una efectivitat més o menys gran en funció precisament de la decisió mateixa que el legislador autonòmic competent adopti. D'aquesta manera, diu, correspon a la comunitat autònoma de procedir a la retenció o l'assignació, de manera exhaustiva, de totes les competències d'execució i de limitar així els efectes que poguessin provenir d'aquesta clàusula residual, que no atribueix per si sola cap competència executiva, sinó en funció de l'amplitud o detallisme amb què el legislador sectorial —i, fonamentalment, el legislador autonòmic— concreti la titularitat de les competències d'execució d'aquestes matèries.

competències. Per això, cal determinar, en primera lloc, si hi ha un àmbit competencial garantit per a la intervenció local i en quines condicions, ja que serà el que limiti la capacitat configuradora del legislador.

Certament, si individualitzem les corresponents competències, veiem que es mouen entre dos espais: l'autonomia local i els interessos supralocals presents en les matèries corresponents. Per aquest motiu, una primera manera de garantir l'autonomia local requeriria una clara i precisa delimitació de les competències essencials que han de correspondre a cadascuna de les entitats locals, per tal de definir-les i salvaguardar-les i, així mateix, també l'exercici de totes les potestats necessàries. Aquesta tasca hauria de correspondre a la llei bàsica estatal i als estatuts d'autonomia, en el seu cas, atesa la seva fortalesa enfront de la legislació sectorial, per garantir un espai perquè les entitats locals expressin la seva autonomia. Aquestes competències no serien altres que aquelles connaturals a les característiques pròpies de cada tipus d'entitat, essencials i imprescindibles per al seu funcionament i per a la satisfacció de les necessitats bàsiques de les comunitats representades, de manera que com a mínim haurien de comprendre les tradicionalment exercides i les que comportin la prestació dels serveis essencials determinats per la llei. Per això, s'ha de tractar de competències pròpies i garantides, però en els termes que determinin les lleis; és a dir, de competències exercides amb autonomia i sota la seva pròpia responsabilitat,¹⁴⁶ segons expressa l'article 7 de la LRBRL.¹⁴⁷ Així, la Sentència del Tribunal Suprem de 23 de maig de 1997 assenyala que la LRBRL estableix, com hem vist, un nucli competencial mínim, atribució que representa el reconeixement d'un «cercle de protecció» competencial, com a conseqüència de l'atribució que efectuïn les lleis sectorials de l'Estat i de la comunitat autònoma. A més, segons la seva Sentència de 23 setembre 2008, la lectura harmonitzadora de la LRBRL i dels articles 3 i 4 de la CEAL permet determinar que el concepte de compe-

146. Com ha entès L. Parejo Alfonso, «Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias», cit., p. 13, encara que la doctrina del Tribunal Constitucional no ho hagi destacat així expressament, se'n pot inferir que el vessant competencial que assegura el principi d'autonomia local coincideix també amb el que estableix l'article 4.1 de la CEAL, cosa que significa que les entitats locals han de disposar en tot cas d'un elenc de competències pròpies, un espai de decisió propi en el qual pugui dur-se terme l'autogovern garantit, correlat indispensable i necessari d'aquest.

147. Que també preveu el supòsit de les competències delegades, al costat de l'article 27 de la LRBRL, el qual no condueix més que a una descentralització administrativa, no política, prevista com principi de l'actuació de les administracions públiques en l'article 103.1 de la CE.

tències pròpies municipals,¹⁴⁸ en l'exercici de les quals, els municipis, per a preservar la garantia constitucional del principi d'autonomia local, tenen la capacitat efectiva d'ordenació i gestió i de promoció de les iniciatives que es considerin pertinents dintre del marc legal, es correspon amb les atribucions o el nucli de competències bàsiques encomanades per la Llei a aquestes entitats locals, la qual cosa no impedeix que, per la naturalesa de la matèria o per la seva extensió, la seva titularitat o exercici, sigui concurrent amb les competències de planificació atribuïdes a autoritats regionals o autonòmiques, ja que no necessàriament les competències locals han de ser plenes o completes.¹⁴⁹

Que s'hagin d'exercir d'aquesta manera ho exigeix el component polític de l'autonomia, que ha de permetre a l'entitat d'utilitzar les potestats que cregui necessàries per a arribar a les finalitats previstes, atès que, des del punt de vista constitucional, aquesta previsió legal no pot sinó permetre l'adopció de polítiques pròpies en aquest àmbit material. Considerar el contrari, com sovint s'ha fet, limitaria o suprimiria *de facto* aquesta capacitat de decisió. Aquesta exigència determina que calgui precisar quina ha de ser la funció de la llei sectorial, és a dir, si sempre i en tot cas ha concretar la distribució de les competències que es podrien o s'haurien d'exercir, o si realment ha d'adoptar un paper d'acord amb el sentit de l'autonomia que hem exposat. En aquest cas, opinem que el legislador hauria de limitar-se a assenyalar només aquells àmbits en els quals l'entitat local no podria actuar, de manera que no l'habilités per a fer-ho, perquè l'autonomia no ho exigeix, i que simplement constituís un límit essencialment negatiu. Per aquest motiu la tècnica del dret a la participació ha de ser interpretada i aplicada amb aquesta perspectiva, d'una manera restrictiva i justificada, per a no perjudicar aquest aspecte de l'autonomia, perquè permetre a una entitat local d'emetre un informe o de participar en un determinat òrgan, si bé pot possibilitar que

148. Pel Tribunal, no s'ha d'identificar «assumpes de la competència pròpia municipal» (article 71 de la LRBRL) amb «assumpes de la competència exclusiva del municipi», ja que ha de determinar les competències pròpies la legislació sectorial en les matèries de l'article 25.2 de la LRBRL (en aquest supòsit l'aprovació inicial del Pla general d'ordenació urbanística del municipi), competències que s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat.

149. De manera, diu, que queden exclosos de l'objecte de les consultes populars municipals aquells assumpes que, encara que tinguin un caràcter local i tractin d'una matèria que sigui d'especial rellevància per als interessos dels veïns, afectin competències exclusives de l'Estat o de les comunitats autònomes o aquelles competències de l'Estat o de les comunitats autònomes atribuïdes per delegació als ens locals.

l'entitat expressi allò que tingui a veure amb els seus interessos, en cap cas garanteixen aquesta capacitat d'opció conforme a les determinacions de les col·lectivitats a les quals representa. Apareix ja, com després veurem, la necessitat de fer jugar els diversos principis que permetran adequar el repartiment de responsabilitats en cada cas a la importància real dels interessos presents, essencialment tot allò que suposa la subsidiarietat.

Fins que no s'avanci cap a aquesta perspectiva, ja assumida per alguns estatuts d'autonomia i per diverses propostes normatives nonades,¹⁵⁰ l'àmbit material garantit continuen integrant-lo diversos preceptes de la LRBRL, com hem avançat, encara que amb distintes possibilitats d'actuació municipal segons la intervenció legislativa. D'aquesta manera, enumera els serveis que els municipis haurien de prestar necessàriament pel seu caràcter essencial, així com una sèrie de matèries sobre les quals els municipis podran exercir les seves competències, i es pot entendre que el legislador bàsic va realitzar en la seva determinació una tasca d'identificació d'interessos locals, com després han fet els estatuts andalús i català, encara que remetent al legislador sectorial la graduació de les competències que han de correspondre'ls en cadascuna de tals matèries, com va entendre el Tribunal Constitucional.¹⁵¹ La relació més àmplia és la d'aquelles matèries que cal considerar essencials per a complir els fins municipals, ja que segons l'article 25.2 de la LRBRL s'exerciran «en tot cas» competències sobre aquestes, que ha de determinar el legislador, si escau. Segons assenyala la Sentència del Tribunal Suprem de 26 de juliol de 2006, es tracta de competències pròpies dels

150. Aquesta opció es va reflectir en l'Avantprojecte de llei bàsica, que motivava que «l'article 137 de la Constitució, en garantir l'autonomia local, reserva als municipis l'exercici d'un conjunt de competències pròpies. No obstant això, l'actual Llei bàsica, de 1985, no ofereix una llista determinada i formal de les competències locals i es limita a fer una remissió a les lleis sectorials. Amb això, no només queda en dubte formalment l'autonomia local, sinó també la capacitat de gestió dels municipis, que s'han vist, per aquesta via, limitats quant a les seves competències formals, o fins i tot en alguns casos gravats a l'excés quant a les càrregues que han d'assumir, sense reconeixement competencial ni financer, perquè en aquests anys s'ha demostrat que el municipi és un genuí descobridor de competències, que detecta una necessitat o demanda ciutadana i la transforma en competència».

151. Pel qual això resulta plenament adequat a la Constitució, perquè es manté i conjuga «un equilibri adequat en l'exercici de la funció constitucional encomanada al legislador estatal a garantir els mínims competencials que doten de contingut i efectivitat la garantia de l'autonomia local, ja que no s'arriba a la fixació detallada d'aquestes competències, perquè el mateix Estat no pot disposar-ne», i per aquest motiu aquesta operació ulterior queda deferida al legislador competent per raó de la matèria i, en el cas de les comunitats autònomes, aquest no pot, en ocasió d'aquesta concreció competencial, desconèixer els criteris generals que aquests articles han establert (Sentència 214/1989).

municipis, per la qual cosa el legislador ordinari ha de reconèixer-les com a tals.

Al costat de l'anterior, trobem altres supòsits en els quals no es necessita la intermediació del legislador sectorial. Així, un àmbit d'actuació també garantit l'estableix l'article 26 de la LRBRL, perquè, en virtut seva, els municipis, per si sols o associats, haurien de prestar en tot cas una sèrie de serveis mínims, depenent del seu nombre d'habitants, amb la finalitat de garantir un tractament bàsic per a tots els ciutadans, allà on es trobin. Aquestes competències queden identificades com un mínim de funcions que els municipis han d'atendre per a poder continuar sent considerats com a tals —ja que el contrari pot dur-los a ser agregats a un altre municipi—, per la qual cosa no han de ser concretades posteriorment pel legislador. Per tant, en aquests àmbits el municipi es pot expressar amb autonomia, utilitzant les potestats que entengui que serviran millor per a prestar aquells serveis adequadament. Així mateix, l'article 28 de la LRBRL preveu que els municipis puguin dur a terme activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques i, en particular, les relatives a l'educació, la cultura, la promoció de la dona, l'habitatge, la sanitat i la protecció del medi ambient. Per tant, en aquest cas tampoc es necessita la intervenció legislativa, perquè el Tribunal Constitucional entén, com mostra la seva Sentència 214/1989 (FJ 12.a), que aquest precepte es configura com una clàusula competencial genèrica que habilita els municipis perquè puguin desenvolupar aquelles activitats, que segons el Tribunal Suprem són autèntiques funcions d'execució residuals en totes aquelles matèries incloses en aquest article, que, pel joc de la disposició transitòria segona, abans citada, la llei no n'hagi atribuït l'exercici a altres administracions, o, havent-los-el conferit, aquestes no hagin desenvolupat aquesta normativa sectorial (Sentència de 26 juliol 2006).

Així mateix, hem dit, alguns dels estatuts d'autonomia reformats recentment han optat també per relacionar matèries que són de caràcter local. Així succeeix amb el de Catalunya, amb el d'Andalusia i amb el de les Illes Balears, perquè al mateix temps que relacionen quines competències corresponen a la comunitat autònoma respectiva, determinen també les que corresponen en aquelles matèries amb caràcter propi als municipis de la seva territorialitat.¹⁵² Els dos primers estatuts, després de declarar que garantixen

152. Així mateix, l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó és l'únic que s'ocupa de relacionar les matèries que podran ser objecte de competència provincial (article 47), en termes coincidents amb l'article

als municipis un nucli de competències pròpies que han de ser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, subjecta només al control de constitucionalitat i de legalitat, estableixen que els governs locals tenen en tot cas competències pròpies sobre les matèries que relacionen, en els termes que determinin les lleis (articles 84 i 92, respectivament). Es tracta, en ambdós casos, d'un nombre similar a les matèries de l'article 25.2 de la LRBRL i coincideixen en gran part amb aquestes, o en són una concreció o derivació, o introdueixen a tot estirar alguna disposició de la legislació sectorial (com a Catalunya amb la regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme en les platges, els rius, els llacs i la muntanya). Cal remarcar, tanmateix, que en aquests estatuts, encara que s'hi digui expressament, no es tracta tant d'identificar matèries com de reconèixer competències, atès que en aquestes relacions ja es garanteix la «regulació», la «planificació», l'«ordenació» o la «gestió». Això significa que, sobre aquests àmbits materials, la llei sectorial posterior no podrà desconèixer que el municipi pot exercir tals potestats, per la qual cosa ha d'adaptar la seva intervenció a aquesta possibilitat, que salvaguarda un àmbit de decisió pròpia. En conseqüència, en aquest sentit es pot considerar que, fins i tot compartint els postulats de la LRBRL, aquests estatuts d'autonomia en alguna cosa han anat més enllà del sistema d'aquesta llei en favor de l'efectiu exercici de l'autonomia.

Un altre és el sistema que s'adopta en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, perquè el sistema competencial que preveu gira entorn dels consells insulars (article 70), als quals es reconeixen nombroses competències pròpies, algunes coincidents amb les anteriors, i se n'hi afegixen d'altres determinades per la seva naturalesa (règim local, inspecció tècnica de vehicles, agricultura, ramaderia i pesca, etc.), de manera que queda reforçada la seva posició, a la qual cosa cal sumar-hi que sobre aquestes podran exercir en tot cas la potestat reglamentària (article 72). És també d'interès que, a més de les anteriors, podran assumir la funció executiva i la gestió d'una sèrie de matèries (forests i aprofitaments forestals, vies pecuàries i pastures, obres públiques, sanitat, ensenyament, etc.), sempre que, en el seu àmbit territorial, corresponguin als interessos respectius, d'acord amb les transferències o delegacions que s'estableixin per a aquest fi (article 71). D'aquesta manera, qui té limitades les seves funcions és el municipi, que, no obstant

36 de l'LRBRL.

això, tindrà en tot cas les competències derivades de la legislació bàsica de l'Estat i de la legislació sectorial, encara que podrà assumir en el seu àmbit territorial la funció executiva i la gestió de les competències pròpies dels consells insulars o d'aquelles que els hagin estat prèviament transferides (article 75).

2. Els principis de l'atribució competencial i la identificació de l'interès local que duu a terme el legislador

En l'operació que condueix a atribuir competències a les entitats locals, la qüestió essencial és la presència d'un interès local en la matèria que es tracti, i aquest interès l'ha d'identificar qui hagi de dur a terme aquella funció. Però l'operació que ha de servir per a determinar l'àmbit d'actuació dels municipis no és una operació nua i simple, ja que en aquesta determinació han de tenir-se en compte també altres factors addicionals i principis que l'informaran. No obstant això, en el disseny d'aquest sistema, el Tribunal Constitucional no indica quins criteris s'han de seguir per a determinar la presència i la intensitat d'aquests interessos, més enllà del que ja estableix l'article 2 de la LRBRL. Per això, creiem que és necessari establir algunes pautes que han d'estar presents en aquella operació en concret, juntament amb els principis generals que han d'informar el sistema sencer i als quals ens hem referit.

Al costat de les dades que ens proporciona la Llei bàsica, el que es disposa en els estatuts d'autonomia i en la legislació autonòmica pot ser rellevant per a conèixer els principis en els quals s'ha de basar la distribució de competències, o, almenys, la tendència que apunten i que es pot perfeccionar. En aquest cas, precisament, en les comunitats autònomes que han reformat els seus estatuts, els objectius i els principis previstos en les seves normes de règim local han estat en determinats casos superats pels que estableixen les normes estatutàries, més favorables al fet local en la seva articulació. Algunes de les lleis autonòmiques de règim local anteriors, no totes, també estableixen els principis d'acord amb els quals s'ha de dur a terme aquesta operació i, així, normalment es diu d'una manera o d'una altra que les competències s'atribuiran en atenció a la capacitat de gestió de l'entitat i a les característiques de l'activitat de què es tracti, i que aquesta distribució estarà presidida pels principis d'autonomia municipal, descentralització, màxima proximitat

de la gestió als ciutadans i suficiència financera,¹⁵³ i en algun cas recent es fa esment exprés al principi de diferenciació¹⁵⁴ i al de subsidiarietat,¹⁵⁵ però no al de proporcionalitat.

2.1. Els principis de subsidiarietat i descentralització: garantia de la proximitat de la gestió als ciutadans

Un dels fins del títol VIII de la Constitució no és cap altre que acostar l'administració als ciutadans, en reconèixer el dret de la comunitat local a participar a través dels seus òrgans propis en el govern i l'administració de tots els assumptes que li pertocquen. D'aquesta manera, després de l'entrada en vigor de la Constitució, es va passar, en virtut dels seus principis, d'una prescripció centralitzada dels serveis públics a una descentralització d'aquestes competències, ja que els interessos involucrats es podien atendre millor territorialment. En aquesta labor, i com a reflex de la forma anterior d'organització, o com a manifestació del neocentralisme autonòmic, aquest trasllat s'ha concebut de vegades com una descentralització administrativa, o s'ha dut a terme, altres vegades, a través de delegacions, però no mitjançant una transferència de competències i recursos. Aquestes tècniques, encara que incrementen la presència de les entitats locals en la vida pública, no repercuteixen positivament en l'autonomia local, ja que no comporten l'atribu-

153. Així, en la **Llei 1/2003, de 3 de març, de l'Administració local de La Rioja (article 4)**, en la Llei 6/1988, de 25 d'agost, de règim local de la regió de Múrcia (article 3), en la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears (article 3), en el 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 (article 9.5), en la Llei 1/1998, de 4 de juny, de règim local de Castella i Lleó (article 1.1), en la Llei 14/1990, de 26 de juliol, de reforma de la Llei 8/1986, de 18 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques de Canàries (**article 10.1**) i en la Llei 7/1999, de 9 d'abril, d'Administració local d'Aragó (article 4).

154. En la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears (article 3), quan disposa que les lleis que afecten el règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer dels municipis tindran en compte necessàriament les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió. Per tant, s'estableix la mateixa previsió que en l'Estatut d'autonomia de Catalunya, del mateix any.

155. Amb anterioritat, l'article 9.5 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, en la redacció donada per la Llei 21/2002, de 5 de juliol, disposa que, en tot cas, l'atribució de competències als ens locals ha de fer-se d'acord amb la naturalesa i les característiques d'aquests ens i les necessitats d'eficàcia o d'economia que s'han de satisfer, d'acord amb el principi de subsidiarietat, i procurant, de manera general, que l'exercici de les competències correspongui, preferentment, a les autoritats més pròximes als ciutadans.

ció o el reconeixement de competències pròpies, ni de bon tros plenes, com exigeix la CEAL. Davant d'aquesta dinàmica, el principi de subsidiarietat pot servir per a reorientar-la, perquè no es tracta sols d'acostar el govern als administrats, amb una descentralització administrativa, sinó que els administrats puguin participar en les funcions de govern a través de l'entitat local que els representa. Així, tant el component polític dels ens locals com, especialment, la seva base democràtica, evidencien el valor de la filosofia que conté el principi de subsidiarietat per a l'actualització de l'autonomia local.

Aquest principi, formulat en instàncies europees,¹⁵⁶ té per objectiu garantir que les decisions públiques les prengui l'autoritat més propera possible als ciutadans. Concretament, segons aquest principi, la Unió Europea, excepte en els seus àmbits de competència exclusiva, només intervé en la mesura que la seva acció sigui més eficaç que una intervenció a escala nacional, regional o local, i l'ha de motivar en cada cas. Per això, aquest principi està estretament vinculat als principis de proporcionalitat i de necessitat, en virtut dels quals l'acció de la Unió no ha d'excedir el necessari per a arribar als objectius del Tractat. En qualsevol cas, s'ha entès que el principi de subsidiarietat és un principi elemental del bon govern, cosa que és també aplicable als sistemes nacionals de distribució i exercici de competències.

Precisament, en aquest àmbit, en què l'autoritat s'ha d'exercir en l'escala territorial més adequada, sovint es determina que els municipis han de tenir les competències, ja que es considera que les funcions públiques es poden dur a terme millor des del govern local, més pròxim a la població i, per tant, més eficaç i ràpid a l'hora de respondre a les demandes ciutadanes. Així, que els serveis públics hagin de néixer i organitzar-se prop dels ciutadans indubtablement permetrà que les entitats locals disposin d'un ample conjunt de competències. Per això, tant l'Estat com les comunitats autònomes no haurien d'interferir en l'organització i gestió d'aquestes entitats, més enllà d'establir uns principis o regles generals destinades a garantir uns pressupòsits bàsics i comuns. A més, la subsidiarietat no és només un límit de la intervenció de l'autoritat superior territorialment, sinó que representa també una obligació per a possibilitar que l'entitat que hagi de fer-se càrrec del

156. Actualment recollit en l'article 3r (segons el Tractat de Lisboa, pel qual es modifiquen el Tractat de la Unió Europea i el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, signat a Lisboa el 13 de desembre de 2007).

servei tingui a la seva disposició els recursos necessaris, en virtut de l'article 142 de la CE i de l'article 9.2 de la CEAL.

Això no obstant, aquest principi no desplaça totalment una intervenció de les altres instàncies territorials, que haurien d'actuar en cas que no ho pogués fer l'entitat local per qualsevol causa, perquè aquesta és la idea de la subsidiarietat. De manera que aquelles han d'ocupar un paper subsidiari, és a dir, poden intervenir només quan les entitats locals no puguin gestionar un assumpte convenientment per si soles. Així es permet que l'exercici de la competència es dugui a terme d'acord amb les peculiaritats locals, ja que al costat d'aquest principi se n'ha de tenir en compte un altre que no és menys important: el principi de diferenciació. En aquests casos, s'hauria de considerar el paper que poden ocupar les entitats locals secundàries, com ara la comarca, la vegueria, la província i l'illa, per a poder assumir competències funcionals sobre les matèries que són competència dels municipis en cas que aquests no puguin exercir-les, de manera que no passin a una autoritat territorialment superior i es quedin, per tant, en el segon nivell més proper als ciutadans, sense perjudici de les fórmules associatives en disposició dels municipis per a portar-les a terme.

Precisament, en aquest sentit, no cal considerar que tots els serveis públics s'oferirien millor municipalment, ja que alguns requereixen o s'oferirien en millor des d'estructures territorials superiors.¹⁵⁷ En qualsevol cas, segons l'àmbit material considerat, o bé la comunitat autònoma o bé l'Estat haurien de reservar-se un paper de supervisió, no de control, en la prestació de serveis; un paper d'instància de reserva per si l'ajuntament no ofereix convenientment aquests serveis. Aquest és precisament el sistema que estableix l'article 26 de la LRBRL, encara que en un nombre limitat de serveis. Per tant, seria contrari al principi de subsidiarietat que es privés els ajuntaments d'una competència sense cap raó que en justificqués l'atribució a un òrgan estatal o autonòmic, i per aquest motiu la seva recepció possibilita que les entitats locals puguin readquirir progressivament més autonomia i un àmbit més gran d'actuació.

157. Un exemple és el de l'acció social, que és un servei que poden, en gran part, oferir els municipis, però que en segona atenció l'han de tractar ciutats més grans o la comunitat autònoma. Es pot utilitzar per a això les comarques, perquè com que són entitats locals també s'hi pot dirigir una atribució competencial d'acord amb la subsidiarietat; en canvi és problemàtica la inserció de la província, ja que pot duplicar estructures.

En la Carta europea de l'autonomia local, el principi d'autonomia es concreta en els principis de descentralització i de subsidiarietat, de manera que, com s'expressa en el seu article 4.3 «l'exercici de les responsabilitats públiques, de manera general, ha d'incumbir preferentment les autoritats més properes als ciutadans», encara que «l'atribució d'una responsabilitat a una altra ha de tenir en compte l'amplitud o la naturalesa de la tasca o les necessitats d'eficàcia o economia». Per tant, l'article 4.3, que ha de llegir-se amb el 3.2, que estableix el caràcter democràtic de l'exercici de l'autonomia, configuren la subsidiarietat. Tanmateix, la nostra Constitució no recull aquest principi expressament en el seu articulat, encara que això no vol dir que sigui aliè als valors constitucionals. Ben al contrari: d'una banda, es pot convenir que es deriva del principi d'autonomia i del principi de descentralització, és a dir, dels articles 2, 103.1, 137 i 140 de la CE¹⁵⁸ i, d'una altra, que la subsidiarietat és immanent o implícita en l'article 137 de la CE.¹⁵⁹ Per això, es pot entendre que aquesta és la idea que conté l'article 2.1 de la LRBRL, que, en assegurar el dret dels municipis a intervenir en tots els assumptes que afectin directament el seu cercle d'interessos, determina que se'ls atribueixin «les competències que escaigui en atenció a les característiques de l'activitat pública que es tracti i de la capacitat de gestió de l'entitat local, de conformitat amb els principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa dels ciutadans».¹⁶⁰ En aquest sentit, la Recomanació 121 (2002) ja citada sobre democràcia local i regional a Espanya considera que el principi de subsidiarietat és present sense ambigüitat en la

158. En aquest sentit, L. Parejo Alfonso, *La potestad normativa local*, Barcelona-Madrid, 1998, p. 15-16, i J. M. Bandrés Sánchez-Cruzat, *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Barcelona-Madrid, 1999, p. 16-17.

159. Per J. García Roca, «Un bloque constitucional local...», cit., p. 34, això sense perjudici que seria convenient introduir-la de manera expressa com a principi en el títol VIII de la CE, ja que obligaria a reinterpretar els respectius interessos i el propi precepte d'una altra manera i a distribuir les competències de baix cap a dalt i no a l'inrevés.

160. A Itàlia, amb l'última reforma constitucional, s'ha recollit aquest principi per a informar la distribució competencial (article 118). Inicialment no present, ha constituït un canvi total de la filosofia del sistema, perquè ha deixat enrere el principi de paral·lelisme abans esmentat, de manera que ara les funcions administratives es reconeixen, en primer lloc, als municipis, tret que, sobre la base dels principis de subsidiarietat, diferenciació i adequació, siguin conferides a províncies, ciutats metropolitanes, regions o Estat. Aquest repartiment ha d'aplicar-lo en concret la llei estatal en les matèries de la seva competència, i les regionals en les altres, en un sistema que es reserva a l'Estat la indicació de les funcions fonamentals de les entitats locals.

legislació estatal general com a principi guia i que hauria de ser introduït en tots els estatuts d'autonomia (F.10, 11 i 13).

A partir d'aquí, el que caldria és qualificar com plenes i completes les competències atribuïdes d'acord amb aquest principi, segons es dedueix dels articles 3.1 i 4.4 de la CEAL, amb la finalitat que se superi la situació descrita abans i que realment aquestes es puguin exercir amb autonomia i sota la pròpia responsabilitat, com diu l'article 7 de la LRBRL. De fet, en la línia que acabem d'exposar, els diversos preceptes constitucionals que es troben a la base de la concepció dinàmica o positiva de l'autonomia local duen a considerar que el principi de subsidiarietat és consubstancial al que la caracteritza, és a dir, al fet de ser expressiva d'un poder públic territorial, garantia per a la participació de les comunitats locals en el govern dels seus interessos i, en conseqüència, portadora d'un poder de decisió política. I aquest ha de ser el sentit en què s'han d'interpretar les previsions que, sobre la distribució i l'exercici de competències, conté la LRBRL, que ha de dur a gestionar «una part important dels assumptes públics» (article 3.1 de la CEAL). Una mostra del camí a seguir, corregint un estat de coses que impossibilitava la intervenció local, ha estat la incorporació d'un nou títol (el XI) a la LRBRL per a evitar llacunes legals en la potestat sancionadora de les entitats locals en esferes sense suport en la legislació sectorial —estatal o autonòmica—; aquest títol tipifica infraccions administratives, determina els criteris per a classificar-les d'acord amb el principi de proporcionalitat i estableix els límits (residuals, perquè ho són excepte previsió legal distinta) per a quantificar les sancions, que només es preveu que siguin econòmiques, mitjançant multes.

Si bé el nostre Tribunal Constitucional no s'ha referit al principi de subsidiarietat, sí que ha dit que la utilització que fa el legislador del criteri de la territorialitat per a identificar l'entitat local competent en cada cas per a l'assumpció de les obligacions que la legislació imposa en abstracte a les entitats locals, és plenament constitucional (STC 252/2005, d'11 d'octubre, FJ 4 i 5).¹⁶¹ Per la seva banda, el Tribunal Suprem, en l'enjudiciament de l'exer-

161. Encara que, segons diu, no sigui sempre indicatiu de la concurrència d'un veritable interès local, atès que l'àmbit de les competències pròpies de cada entitat ha de definir-se a partir d'aquest interès, ja que el criteri estrictament territorial a més d'objectiu, és el que es correspon habitualment amb l'àmbit de l'interès local més immediat.

cici de les competències locals, apel·la cada cop més a aquest principi.¹⁶² En la seva Sentència de 21 de maig de 1997 assenyala que l'amplitud de l'autonomia local ha de ser entesa, en el terreny competencial, d'acord amb la clàusula de subsidiarietat que conté la CEAL, de manera que les entitats locals tenen, dins l'àmbit de la llei, llibertat plena per a exercir la seva iniciativa en qualsevol matèria que no estigui exclosa de la seva competència o atribuïda a una altra autoritat i com a tal incorporada al nostre ordenament intern amb caràcter de font primària. Poc després, en la Sentència de 3 d'abril de 1998, diu que el principi institucional organitzatiu de subsidiarietat exigeix l'atribució de competències i responsabilitats públiques a les autoritats més pròximes als ciutadans, que es trobin en condicions d'exercir-les (article 2.1 de la LRBRL i article 4.3 de la CEAL), principi que enllaça de manera clara amb l'exigència que els interessos col·lectius d'àmbit estrictament local siguin expressats per qui té legitimació per a fer-ho. Així mateix, en la Sentència de 20 de febrer de 1998, assenyala que el dret dels ciutadans a participar en la gestió dels assumptes públics forma part dels principis democràtics comuns a tots els estats membres del Consell d'Europa, dret que en l'àmbit local pot ser exercit més directament, la qual cosa permet una administració alhora eficaç i pròxima als ciutadans. Ha assenyalat que l'autonomia municipal exigeix interpretar el feix de competències del municipi de manera estretament relacionada amb els interessos i aspiracions dels veïns, amb la reserva que l'activitat abordada no suposi una invasió de competències específicament atribuïdes a ens territorials superiors o el seu reconeixement o exercici comporti la lesió d'aquestes o la vulneració de l'ordenament jurídic. Aquesta apreciació és conforme, entén, amb els principis de generalitat, immediació i subsidiarietat que, entre d'altres, la Carta europea de l'autonomia local aplica a l'autonomia municipal (Sentència de 15 de febrer de 2002).

Més recentment, en la Sentència de 8 de juliol de 2005, diu que l'article 4.3 de la CEAL, que consagra el principi de subsidiarietat, formalitza en el pla normatiu un criteri bàsic rector de la distribució de responsabilitats i

162. **També els Tribunals Superiors de Justícia s'han referit cada cop més sovint a aquest principi. Per exemple, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana de 18 de juliol de 2002, assenyala que la autonomia local comporta la possibilitat que els municipis elaborin polítiques pròpies, en el marc de la llei i sota la seva pròpia responsabilitat, cosa que no és sinó conseqüència de la legitimitat democràtica directa dels seus òrgans de govern i de la situació de l'Administració local com administració més pròxima als ciutadans segons l'article 2.1 LRBRL i l'article 4.3 de la CEAL, que consagra el principi de subsidiarietat.**

competències en favor dels ens locals per la seva configuració institucional d'«administracions de proximitat», que permet acostar al màxim els processos de decisió dels assumptes públics als ciutadans, en relació amb les funcions atribuïdes a altres ens territorials, amb la pretensió de reforçar la legalitat democràtica de la seva actuació i la confiança dels ciutadans en les seves institucions. També permet extreure, com a directriu hermenèutica, que només s'han de transferir a un nivell de govern d'àmbit més gran les funcions que no poden dur a terme de manera apropiada i eficient els governs locals. En aquesta línia, la Sentència del Tribunal Suprem de 26 de juliol de 2006, diu que si alguna cosa caracteritza l'Administració local és la seva proximitat als ciutadans i la immediació amb els problemes, i per aquest motiu és important el principi de subsidiarietat, cosa que sens dubte la qualifica de manera especial per a executar i gestionar amb eficàcia la normativa ambiental.

Per tant, en aquesta idea es pot incardinar el que s'ha denominat la *segona descentralització*, encara que amb més propietat hauríem de parlar de la realització del mandat descentralitzador contingut en la nostra Constitució, que va determinar tant la considerada *primera descentralització* en favor de les comunitats autònomes, com aquesta segona, dirigida a les entitats locals. Es tracta, en qualsevol cas, de fer una reformulació, en positiu, de la capacitat d'actuació de les entitats locals. En algunes comunitats autònomes s'ha avançat en aquest camí i aquesta qüestió s'ha recollit en els nous estatuts d'autonomia. Així, a Andalusia, l'organització territorial actual es regeix pels principis d'autonomia, responsabilitat, cooperació, desconcentració, descentralització, subsidiarietat, coordinació, suficiència financera i lleialtat institucional (article 90.1). A l'Estatut de Castella i Lleó, s'esmenta tant referint-se a les relacions entre la Comunitat i les entitats locals, que han d'ajustar les seves relacions recíproques entre d'altres al principi de subsidiarietat (article 48), com referint-se al finançament de les entitats locals, que ha de garantir la suficiència de recursos d'acord amb una distribució de competències basada en els principis de descentralització, subsidiarietat i simplificació administrativa (article 55.1). En el cas de Catalunya (article 84.3) i la Comunitat Valenciana (article 64),¹⁶³ s'estableix que la distribució

163. També s'hi parla del finançament dels ens locals, perquè garanteix la suficiència de recursos d'acord amb una distribució de competències basada en els principis de descentralització, subsidiarietat i simplificació administrativa (article 70.2). I, en tercer lloc, per potenciar l'autonomia local sobre la base

de les responsabilitats administratives entre les diferents administracions locals ha de tenir en compte la seva capacitat de gestió i es regeix pel principi de subsidiarietat, d'acord amb el que estableix la CEAL, pel principi de diferenciació, d'acord amb les característiques que presenta la realitat municipal, i pel principi de suficiència financera. D'aquesta manera, resulta com a mínim significativa la creixent utilització del concepte de subsidiarietat que s'està produint en els últims anys en la jurisprudència i, com hem vist, en la norma institucional autonòmica, i que, pel que hem exposat, comporta un procés diametralment oposat al del sistema que el legislador confiï discrecionalment a les entitats locals algunes competències, ja que des d'aquesta perspectiva, com a principi, aquestes entitats n'han de ser les titulars quan sigui adequat, i la intervenció del legislador s'ha de limitar a l'estrictament necessari.

2.2. Els interessos que representen cadascuna de les altres instàncies de poder públic territorial: ponderació i proporcionalitat

Atès que generalment sobre una determinada matèria no s'hi projecta només l'interès local, ha estat doctrina constitucional que la llei ha d'especificar i graduar les competències locals «tenint en compte la relació entre interessos locals i supralocals» en els assumptes que concerneixin la comunitat local (Sentència 27/1987). Aquesta previsió constitueix, indubtablement, un límit per a la capacitat d'actuar del municipi, ja que la realitat evidencia que la conciliació dels interessos locals amb els interessos supralocals o generals es tradueix habitualment en una distribució de competències en la qual les possibilitats locals d'actuació es limiten. Per això, és necessari fer una ponderació dels interessos concurrents. Fins i tot la LRBRL s'ha referit a aquesta operació, quan motiva que:

La resolució adequada d'aquesta tensió exigeix per descomptat la constricció del marc general a l'estrictament indispensable per a satisfer l'interès nacional, però també una específica ponderació, segons el seu valor constitucional relatiu, de les exigències recíproques de l'interès autonòmic i l'estrictament local. D'aquesta ponderació resulta que,

del principi de subsidiarietat, per llei s'ha de crear el Fons de Cooperació Municipal de la Comunitat Valenciana amb els mateixos criteris que el fons estatal (article 64.3).

si en el que transcendeix la configuració de l'organització territorial (processos d'alteració de municipis i creació de nous ens territorials) ha de prevaler l'interès autonòmic, no passa el mateix en el pla de l'organització interna de les entitats locals; pla en el qual cal reconèixer la primacia de l'interès d'acomodar l'organització a les característiques específiques d'aquestes entitats.

Aquesta ponderació ha estat examinada pel Tribunal Constitucional diverses vegades, encara que generalment no referida a la concurrència amb interessos locals, com ja hem indicat. Sí que ho ha fet en la seva Sentència 252/2005 (FJ 6), en la qual assenyala que, en el cas que examina, el legislador ha resolt la situació ponderant els diversos interessos presents, limitant l'autonomia local dels ajuntaments implicats en els termes precisos per a satisfer completament els interessos concurrents i igualment rellevants, com ara l'interès autonòmic (en aquest cas, la consolidació d'un model propi d'escola pública), considerant que el sacrifici de l'autonomia se ceneix als termes estrictament necessaris per a satisfer aquests interessos concurrents. Fa ell mateix aquesta consideració en la Sentència 170/1989, de 19 octubre (FJ 9), en la qual, en examinar la intervenció municipal en un parc natural, assenyala que el seu àmbit geogràfic i la seva pròpia dimensió regional excedeixen de bon tros l'interès purament local, ja que en la relació entre l'interès local i l'interès supralocal és clarament predominant aquest últim, sense que es puguin realitzar els interessos públics que la creació del parc tutela a través de la gestió municipal,¹⁶⁴ i si, certament, les mesures que s'imposen per a la protecció d'un espai natural suposen un límit a l'exercici de les competències de tots els ens les accions dels quals concorren en el territori afectat, l'existència de límits no és identificable, sense més, amb la vulneració de competències constitucionalment garantides, sinó, més aviat, ha de veure's com el resultat normal de l'exercici d'aquestes mateixes competències, atès que no s'impedeix en absolut als ajuntaments afectats per l'existència del parc l'exercici de les seves competències en diferents camps i, especialment, en l'ordenació del territori. Així, es manifesta la necessitat de valorar i pon-

164. Aquesta dada per al Tribunal Constitucional justifica el nivell de participació dels municipis en el Patronat, encara que seria contrari a l'autonomia municipal una intervenció inexistente o merament simbòlica que fes inviable la participació institucional dels ajuntaments, prevista a més per la norma bàsica estatal (article 23 de la Llei 4/1989), de manera que els interessos municipals poden fer-se valer. Com és obvi, aquesta postura remet al que ja hem exposat sobre la pràctica de la distribució de competències.

derar adequadament¹⁶⁵ els interessos públics en joc per a justificar la solució que en definitiva s'acordi.

La ponderació que qualsevol redistribució competencial comporta, implica en si mateixa un examen de proporcionalitat,¹⁶⁶ ja que la solució adoptada pel legislador, és a dir, la determinació de les competències en cada cas, ha de correspondre a la naturalesa dels interessos. De fet, es tracta de saber si la distribució és proporcionada, i per això resulta fonamentat limitar en certa mesura la gestió, per part de la col·lectivitat local, dels assumptes que afecten els seus interessos. Realment, si un límit a les decisions públiques, també del legislador, és la necessària congruència amb els seus motius i fins, seria necessari justificar la proporcionalitat dels límits imposats a la natural intervenció local i la seva modulació amb el valor o interès en funció de com es limita,¹⁶⁷ cosa que també s'ha identificat com a principi d'intervenció mínima.¹⁶⁸

Des d'aquesta perspectiva, també des d'instàncies europees s'ha estimat la necessitat d'utilitzar el principi de proporcionalitat¹⁶⁹ com un criteri interpretatiu en favor de l'atribució competencial. Aquest principi té en aquest àmbit la funció de limitar i emmarcar l'acció de les institucions de la Unió

165. El procediment per a fer aquesta ponderació, segons J. M. Rodríguez de Santiago, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Madrid, 2000, p. 48, comença amb la fase en què s'investiguen i s'identifiquen els interessos concurrents, continua amb la fase en què se'ls atribueix el pes o importància que els correspongui, i finalitza amb la decisió per prevalença d'un d'aquests sobre els altres.

166. Encara que a vegades s'hagi defensat la ponderació com una tècnica alternativa a la proporcionalitat per a defensar un conflicte en defensa de l'autonomia local, ja que permet valorar els interessos en conflicte i dóna a cadascú la seva importància, com proposa D. Sarmiento, «El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local», *Revista de Administración Pública*, núm. 162, 2003, p. 169 i següents. Sobre la confusió entre ponderació i proporcionalitat vegeu L. Arroyo Jiménez, «Ponderación, proporcionalidad i Derecho Administrativo», a: *Ponderación y Derecho Administrativo* (coord. L. Ortega i S. de la Sierra), Madrid, 2009, p. 32 i següents, i F. Velasco Caballero, «Método de la ponderación y sistema competencial», en la mateixa obra, p. 155 i següents.

167. En conseqüència, ha considerat J. García Roca, «Un bloque constitucional local...», cit., p. 35, que aquest principi permet construir una línia de raonament sobre la suficiència de l'interès i les competències locals, pel que fa als fins i la subsegüent desproporció de la interferència o mesura normativa dictada per la comunitat autònoma o l'Estat.

168. Així, J. M. Rodríguez de Santiago, op. cit., p. 113.

169. Des d'una altra perspectiva, el principi de proporcionalitat es recull en l'article 8.3 de la CEAL, quan disposa que, en tot cas, el control administratiu de les entitats locals ha d'exercir-se mantenint una proporcionalitat entre l'amplitud de la intervenció de l'autoritat de control i la importància dels interessos que pretén protegir.

Europea,¹⁷⁰ de manera que en virtut seva, l'acció de les institucions s'ha de limitar al necessari per a arribar als objectius dels tractats, és a dir, la intensitat de l'acció ha de ser proporcional a la finalitat que es persegueix. Això significa que, quan la Unió té a la seva disposició diverses maneres d'intervenir, ha de seleccionar la que, amb la mateixa eficàcia, deixi més llibertat als estats membres i als particulars. Per tant, en aquest àmbit, el principi de proporcionalitat s'enllaça amb el de subsidiarietat, però, si bé aquest últim preveu l'assignació de competències a altres nivells de govern tenint en compte l'amplitud o naturalesa de la tasca o les necessitats d'eficàcia o economia, per al primer és necessari que aquesta decisió sigui una mesura idònia, necessària i justificada per la seva adequació a la importància dels fins públics que es pretenen satisfer amb la intervenció legislativa.

Ambdós principis, el de subsidiarietat i el de proporcionalitat, es recollen en l'Avantprojecte de llei bàsica del govern i l'administració locals,¹⁷¹ ja que s'ha entès que l'últim és un judici comparatiu útil en la valoració de la distribució de competències ulterior a l'aplicació de la subsidiarietat, que incideix en la titularitat de les competències i la seva delimitació.¹⁷² També es recull en el *Llibre blanc*, en el qual s'assenyala que el règim de competències municipals d'una futura llei bàsica hauria de sustentar-se, entre d'altres, en els principis de subsidiarietat, diversitat i proporcionalitat. Per la seva banda, en l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó es disposa que la Comunitat i les entitats locals ajustaran les seves relacions recíproques, entre d'altres, al principi de subsidiarietat i ponderació dels interessos públics afectats, sigui quina sigui l'administració que els tingui al seu càrrec (article 48).

170. L'actual article 3.ter (segons el Tractat de Lisboa pel qual es modifiquen el Tractat de la Unió Europea i el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, signat a Lisboa el 13 de desembre de 2007) disposa que, en virtut del principi de proporcionalitat, el contingut i la forma de l'acció de la Unió no han d'excedir el necessari per a arribar als objectius dels tractats.

171. En canvi, tant J. M. Rodríguez de Santiago, op. cit., p. 111-115, com D. Sarmiento, op. cit., p. 145 i següents, rebutgen el principi de proporcionalitat com una tècnica de tutela a favor dels ens locals, ja que consideren que aquest ha de ser circumscrit a les relacions dels ciutadans amb els poders públics, i aposten per la ponderació com a tècnica idònia en aquests casos.

172. J. P. Quintana Carretero, «La garantía constitucional de l'autonomia local», a: *Globalització...*, cit., p. 129, el qual assenyalava que el principi de proporcionalitat condueix a determinar si la mesura aplicada per a arribar a la finalitat pretesa resulta idònia, necessària i proporcionada, fet que porta a valorar si hi ha alguna altra mesura menys nociva per aconseguir la mateixa finalitat i si la intensitat de la mesura és excessiva o desproporcionada, per la qual cosa un desenvolupament adequat del principi de subsidiarietat treu rellevància a la virtualitat del principi de proporcionalitat.

En qualsevol cas, el Tribunal Constitucional hauria de tenir en compte aquesta ponderació en el seu examen de qüestions competencials referents a les entitats locals,¹⁷³ ja que ell mateix ha indicat que li correspon ponderar, en cada cas, si les competències d'execució atribuïdes als ens locals són o no necessàries per a assegurar-ne l'autonomia (STC 214/1989, FJ 3). Així, s'entén que ho ha utilitzat en la seva Sentència 240/2006, en jutjar la proporcionalitat de l'actuació legislativa de l'Estat, valorant si s'ha produït o no menyscabament de l'autonomia local constitucionalment garantida.¹⁷⁴ Igualment, a això es refereix quan assenyala que el legislador bàsic pot disminuir o créixer les competències locals existents, però no eliminar-les completament, de manera que el debilitament del contingut d'aquestes, si és possible, només pot fer-se amb raó suficient i mai en perjudici del principi d'autonomia (STC 32/1981, FJ 3).

Per tot això, podem entendre que la ponderació, i si escau l'examen de proporcionalitat que comporta, hauria d'aplicar-se en els dos vessants de garantia de l'autonomia, el negatiu i el positiu. Quant al primer, qualsevol intervenció legislativa que afecti el contingut essencial de l'autonomia ha d'estar fonamentada per la presència d'altres interessos, i no hi ha cap dubte que ha de ser, a més de necessària, congruent amb els fins que es persegueixen, que es concreten en l'atenció d'aquells interessos i que haurien d'erosionar o constrènyer al mínim possible aquesta autonomia, atenent al criteri d'intervenció mínima. En el seu vessant positiu, la distribució de responsabilitats ha de realitzar-se d'una manera més propera al sentit utilitzat en instàncies europees, ja que la concreció del dret a la participació que va fixar el Tribunal Constitucional ha de fer-se d'acord amb l'interès local present en un assumpte o matèria concreta, la qual cosa implica que no hi ha d'haver una presència desproporcionada d'una autoritat respecte als seus interessos o els fins a què hagi de tendir, perquè això perjudicarà injustificadament l'entitat susceptible de fer-se'n càrrec i en limitarà l'àmbit d'actuació. Per tant, l'atribució competencial ha de ser congruent, justificada i com menys limitadora de la capacitat local millor, per la necessària interpretació conforme al principi d'autonomia; és a dir, s'ha de fer una ponderació en termes de pro-

173. Així ho ha entès F. Sosa Wagner, *Manual de Derecho Local*, Pamplona 1999, p. 54, pel qual la utilització d'aquesta tècnica, juntament amb altres, no suposa que hagi de renunciar a la construcció que fins ara s'ha fet.

174. J. M. Porras Ramírez, op. cit., p. 95 i següents.

porcionalitat entre les raons de desapoderament de la competència que hauria aportat el legislador estatal o autonòmic i els principis constitucionals que advoquen perquè aquesta competència romanguí en l'àmbit local.¹⁷⁵

Es pot considerar que el legislador bàsic a vegades estableix la necessitat d'aquesta ponderació en els termes indicats, però en el moment posterior, el de l'exercici de les competències. Per exemple, l'article 58.2 de la LRBRL disposa que les administracions que tinguin atribuïdes la formulació i l'aprovació d'instruments de planificació haurien d'atorgar a les restants una participació que permeti harmonitzar els interessos públics afectats. Així mateix, l'article 55.b de la LRBRL estableix que «per a l'efectivitat de la coordinació i l'eficàcia administratives, les administracions de l'Estat i de les comunitats autònomes, d'una banda, i les entitats locals, d'una altra, en les seves relacions recíproques, han de: [...] ponderar, en l'actuació de les competències pròpies, tots els interessos públics implicats i, en concret, aquells la gestió dels quals aquest encomana a les altres administracions».

2.3. El principi de diferenciació

El nostre sistema local s'ha caracteritzat sempre per la uniformitat, ja que es reconeixia la base territorial i social dels municipis, però al mateix temps se'ls sotmetia a un règim jurídic fonamentalment igual. Aquesta circumstància ha estat considerada normalment origen de limitacions en la potencialitat de la seva actuació. Per això, en la funció descentralitzadora o atributiva de competències s'ha d'atendre la diversitat tipològica dels municipis tant des d'una perspectiva nacional com atenent als existents en la territorialitat autonòmica. De fet, trobem ens locals amb diversos problemes, des dels que afecten els municipis de caràcter turístic, industrial, miner, etc., fins als que tenen a veure amb el fet de tenir més o menys població o una localització geogràfica concreta.

En aquest sentit, el principi de subsidiarietat no s'identifica simplement amb el de proximitat als ciutadans, ja que el comprèn i el modula tenint en compte el principi d'adequació o diferenciació, que podem considerar

175. L. Ortega Álvarez, «Las competencias como paradigma de la autonomía local», *Justicia Administrativa*, núm. extraordinari, 2000, p. 43-44. No comparteix aquesta apreciació D. Sarmiento, op. cit., p. 160 i següents, tant perquè l'LRBRL no fa cap esment del principi de proporcionalitat aplicable al Dret local com perquè no és l'objecte d'aquest principi avaluar una relació entre dues administracions per a l'execució d'una política pública, sinó la lesió d'un dret per l'exercici d'aquesta.

que és present en l'article 2.1 de la LRBRL, quan disposa que s'atribuiran les competències que escaigui «en atenció de les característiques de l'activitat pública de què es tracti i de la capacitat de gestió de l'entitat local». Realment, els paràmetres que s'utilitzen en la subsidiarietat, aplicats a una realitat tan heterogènia com la municipal, requereixen una modulació, per la qual cosa el criteri de la diferenciació resulta fonamental, perquè l'atribució de les mateixes competències i la mateixa organització a realitats tan diverses pot conduir a un augment de la desigualtat entre aquestes realitats.¹⁷⁶ Així, la diferenciació permet preveure competències específiques per a determinades categories de municipis, sense que sigui possible configurar una disparitat en el seu tractament, partint dels serveis essencials que tots han de prestar. En aquest sentit, la LMMGL pretén acabar amb el tractament jurídic uniforme de la legislació anterior, atès que, com s'hi diu:

D'aquest uniformisme s'han ressentit singularment les ciutats espanyoles més grans, que han reclamat un règim jurídic que els permetés plantar cara a la seva enorme complexitat com estructures politicoadministratives. De fet, el govern urbà no ha rebut fins ara un tractament específic suficient en el nostre ordenament jurídic, com a conseqüència d'aquest tradicional tractament unitari que ha caracteritzat al nostre règim local.

La lògica que comporta ha fet que s'hagi recollit expressament en diversos estatuts d'autonomia modificats recentment.¹⁷⁷ Així, en l'Estatut català (article 88), es diu que «les lleis que afecten al règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer dels municipis han de tenir en compte necessàriament les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen». Per la seva banda, l'Estatut balear disposa (article 75.8) que s'aprovarà una llei de règim local que tindrà en compte necessàriament les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, organitzatives, de dimensió i capacitat de gestió que tenen els municipis.

176. Com ha assenyalat I. Lasagabaster Herrarte, op. cit., p. 57, el principi de subsidiarietat no pot aplicar-se cegament, perquè no es tracta de descentralitzar processos de decisió i la prestació dels serveis públics de manera sistemàtica, en tots els supòsits, sinó que cal tenir en compte la grandària i la pròpia naturalesa de les entitats locals, així com l'amplitud o naturalesa de la tasca.

177. També s'ha consagrat en altres sistemes jurídics, com resulta de l'article 117 de la Constitució italiana.

Ara bé, cal determinar com i sobre la base de quins paràmetres es fa aquesta diferenciació. És a dir, si es pren com a referència només la població dels municipis, com es fa en l'article 26 de la LRBRL, per exemple, o si s'atén també a les seves necessitats, capacitats per a prestar el servei, etc.¹⁷⁸ De fet, la insuficiència de recursos o la impossibilitat de prestar els serveis mínims són criteris que s'utilitzen tant en els processos de creació de nous municipis com de dissolució de municipis existents i, per això, haurien de servir també de guia per a l'atribució de noves responsabilitats sota paràmetres d'eficàcia i proximitat.

2.4. La constatació que una matèria ha estat tradicionalment d'interès local

En l'operació de distribució competencial és inevitable la influència de l'experiència anterior. Així, la constatació que una matèria ha estat constantment d'interès local permet al legislador mantenir aquest ordre o un d'anàleg dins d'aquesta esfera —i fins i tot en certs supòsits aquesta constatació l'obliga a fer-ho—. La tradicional prestació de serveis o gestió de determinats assumptes dels municipis, per exemple, serien indicis suficients —si no concorren altres causes que determinin el contrari— per a atribuir la competència. Podem entendre que en diversos articles de la LRBRL el que es fa és, precisament, recollir tant aquelles matèries sobre les quals tradicionalment han intervingut els municipis, com tasques que habitualment desenvolupen (per exemple, articles 25.2 i 26). Per això, és en aquests supòsits que podrà desplegar tota la seva virtualitat la tècnica de la garantia institucional en el seu aspecte estàtic, en el sentit de conservar el que històricament i sociològicament ha correspost a l'entitat local d'atendre o gestionar.

És per això, com hem assenyalat, que la mateixa LRBRL apel·la a aquesta circumstància, en assenyalant en la seva disposició transitòria segona que, fins que la legislació de l'Estat i la de les comunitats autònomes no disposin una altra cosa, les entitats locals conservaran les competències que els atribueix la legislació sectorial vigent en la data de la seva entrada. L'existència

178. Vegeu sobre aquests factors A. Galán Galán, I. Roig Molés i C. Serrano Núñez, «L'ens local receptors dels competències», a: *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya* (ed. A. Galán Galán), vol. I, Barcelona, 2006, p. 132 i següents, per als quals l'atribució asimètrica que en resulta significa assumir que els municipis sense capacitat de gestió deixen de tenir capacitat d'opció política, de direcció i control sobre serveis.

d'aquest tipus de competències ha estat també apreciat pel Tribunal Suprem, per exemple en la seva Sentència de 26 juliol 2006, en la qual assenyala que des d'antic les ordenances municipals van constituir l'únic suport normatiu aplicable en la regulació de la contaminació atmosfèrica en les seves diferents manifestacions.

Tanmateix, no és estrany que a vegades es produeixi un desconeixement d'aquest criteri per la legislació sectorial. Així, per exemple, apartant-se del que s'hi disposa en la LRBRL, la Llei de ports i de la marina mercant de 1992 va substituir la tradicional llicència urbanística municipal per un informe sobre l'adequació de les obres de nova construcció, reparació i conservació que es realitzin en domini públic portuari per les autoritats portuàries. En l'examen de la Llei, el Tribunal Constitucional va entendre (Sentència 40/1998, de 19 de febrer) que aquesta substitució no atemptava contra l'autonomia local, atès que no estimava que la intervenció del municipi en els casos d'obres que han de fer-se en el seu terme hagi de traduir-se necessàriament en l'atorgament de la corresponent llicència, ja que de la manera indicada es garanteix la intervenció de l'ens local tal com exigeix la garantia institucional.

3. La participació de les entitats locals en les decisions estatals i autonòmiques que les afecten

Una de les crítiques reiterades al sistema d'articulació entre els tres poders territorials de l'Estat ha estat la presència pràcticament nul·la dels ens locals en els processos de presa de decisions que els afecten, exigència a la qual es refereix també la CEAL. En efecte, en virtut d'aquesta, les entitats locals han de ser consultades, en la mesura del possible, en el moment adequat i de la manera apropiada, al llarg dels processos de decisió de totes les qüestions que les afectin directament (article 4.6 de la CEAL). Per tant, es tracta que els governs locals tinguin accés a la política nacional o autonòmica i puguin influir sobre les seves decisions quant a l'observança dels criteris que hem exposat.¹⁷⁹ D'una altra manera, les garanties per a les entitats locals es difereixen a la impugnació *a posteriori* de les decisions estatals o autonòmiques, perquè no existeix un sistema que permeti amb caràcter preliminar

179. Vegeu recentment sobre aquest tema, L. Medina Alcoz, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Madrid, 2009.

i efectiu verificar-les respecte a cada llei sectorial. Així ho ha apreciat també el Tribunal Suprem, per al qual la naturalesa dels interessos afectats, el dret a intervenir en tots aquells assumptes que afectin directament els seus interessos col·lectius, l'existència de deures d'informació mútua (article 10.1 de la LRBRL) i l'obligació de consultar les entitats locals de manera apropiada, fan estimar no només convenient sinó obligat que, abans de l'aprovació d'una disposició general, s'hagi conegut i tingut en compte la voluntat expressada pels titulars dels òrgans encarregats de la gestió democràtica d'aquells interessos municipals (Sentència de 20 de febrer de 1998).

En part, per a poder canalitzar la seva influència, les entitats locals han creat les seves pròpies associacions, com ara la Federació Espanyola de Municipis i Províncies i altres de similars de caràcter autonòmic, reconegudes per la mateixa legislació ja que aquesta en preveu la participació en diversos òrgans. A través d'aquestes associacions, desenvolupen una activitat de representació d'interessos i influència en la presa de decisions dels parlaments i els governs nacional i autonòmics, per la qual cosa qualsevol qüestió que tingui a veure amb la descentralització d'una competència hauria de comptar amb la seva participació. També en l'àmbit europeu hi ha associacions d'entitats locals que pretenen influir sobre les institucions europees, i cada cop la seva presència en aquestes estructures és més gran. Poden citar-se, per exemple, el Consell de Municipis i Regions d'Europa (CMRE),¹⁸⁰ el Congrés de Poders Locals i Regionals d'Europa (CPLRE),¹⁸¹ el Comitè de les Regions (CdR)¹⁸² o Eurocities.¹⁸³

180. Organització creada per alcaldes europeus, representa més de 100.000 ens locals i regionals i ha treballat en favor de la democràcia local i la contribució d'aquesta en la Construcció europea; la Federació Espanyola de Municipis i Províncies és la seva secció espanyola. Entre els seus objectius hi ha el desenvolupament de l'esperit europeu basat en l'autonomia local, la participació dels governs locals en les polítiques de la Unió Europea i la representació dels ens locals davant les institucions europees.

181. Portaveu de les regions i poders locals en el si del Consell d'Europa, assessora el Consell de Ministres i l'Assemblea Parlamentària. Té, entre els seus objectius, traslladar l'opinió de les regions i els municipis al Consell d'Europa, aconsellar el Comitè de Ministres i l'Assemblea Parlamentària en tots aquells assumptes de la política local i regional, redactar regularment informes sobre la situació de la democràcia local i regional en tots els estats membres o en aquells que són candidats a ser-ho, i, en particular, vetllar pel compliment de la Carta europea d'autonomia local.

182. Creat pel tractat de la Unió Europea amb l'objectiu de donar als àmbits regional i local (estats federats, regions, ciutats i municipis) la possibilitat de participar en l'elaboració de la política comunitària.

183. Xarxa europea de grans ciutats que es dedica a reforçar els interessos locals en el context de la Unió Europea, i que és l'única xarxa internacional que representa les ciutats europees com a unitat política davant la Unió i en recull els interessos tècnics.

Per un altre costat, hi ha diversos canals perquè sigui possible una participació orgànica, al marge de la de tipus funcional, que també s'ha de possibilitar. A Itàlia, per exemple, la reforma constitucional de 2001 ha permès que les entitats locals participin en les decisions regionals, ja que es preveu constitucionalment un òrgan representatiu dels municipis i les províncies, el Consell de les Autonomies Locals, com a punt de trobada entre les regions i les entitats locals (article 123 de la CI), i també se'n preveu la participació a escala nacional en la comissió parlamentària per a les qüestions regionals, la qual cosa permet a aquest òrgan intervenir en els procediments legislatius estatals. En el cas de França, el Senat ocupa en part aquest paper, perquè els senadors són triats per sufragi universal indirecte, sent els regidors els que majoritàriament els trien.¹⁸⁴ De fet, el Senat francès s'ha anomenat «la casa de les entitats territorials» ja que, a més de la seva funció legislativa i de control del govern, té la missió de representar les entitats territorials de la República —municipis, províncies i regions— de la metròpoli i d'ultramar (article 24 de la Constitució francesa de 1958). En virtut d'això, ha adoptat nombroses propostes, tant per a millorar l'exercici dels mandats locals com per a garantir el respecte del principi constitucional de lliure administració de les assemblees locals (encara que no arriba a ser el mateix, l'autonomia local). D'aquesta manera, el Senat ha ocupat el paper de veritable «talaia de la descentralització», segons es diu sovint, ja que treballa per promoure el desenvolupament de les competències de les entitats territorials, única manera de fomentar una autèntica democràcia, propera als ciutadans. En aquest sentit, potser una solució que permetria la participació dels ens locals en l'elaboració de la política espanyola seria la seva presència en el Senat, mitjançant la reforma que des de fa anys es reclama perquè sigui una veritable cambra de representació territorial.¹⁸⁵

184. El cos electoral, en cada província, consta de diputats, regidors provincials i regionals i delegats dels ajuntaments, que constitueixen el 95 % d'aquest cos.

185. Per garantir plenament l'important paper dels poders locals en les societats modernes, a través d'una col·laboració eficaç de tots els poders públics, és necessari el reconeixement i la participació adequada de les Corporacions Locals en l'entramat polític i institucional i administratiu del conjunt de l'Estat, segons es diu en l'estudi *Territorios y Ayuntamientos en los Senados Europeos y en el Comité de las Regiones: Poderes Locales y Poderes Legislativos en la UE*, sobre la relació que existeix entre el poder local i el poder legislatiu, i més concretament, la participació en el Senat dels països bicamerals, elaborat en 2004 a sol·licitud de la Presidència de la FEMP. <http://documentos.femp.es/files/11-633-fichero/Los%20poderes%20locales%20y%20los%20poderes%20legislativos%20en%20la%20UE.doc?download=1>.

Mentrestant, aquest dèficit s'ha intentat solucionar amb les previsions que han incorporat tant la LMMGL com els nous estatuts d'autonomia.¹⁸⁶ En aquests s'han previst els òrgans a través dels quals la voluntat dels ens locals pot fer-se present en els processos de decisió autonòmics, encara que aquests òrgans presenten diversos perfils en cada comunitat autònoma¹⁸⁷ i tenen una eficàcia jurídica limitada. És el cas del Consell de Governos Locals de Catalunya o del Consell Andalusí de Concertació Local, regulat per la Llei 20/2007, de 17 de desembre,¹⁸⁸ que podrien pal·liar la situació constatada per la Recomanació 121 (2002) sobre democràcia local i regional a Espanya, segons la qual les comunitats autònomes sembla que donen poca importància a les relacions directes i a la creació d'òrgans perquè participin en les seves decisions, cosa que contrasta amb les importants competències que aquestes tenen sobre règim local (H.1 i 2). De fet, s'ha considerat que les diferents formes de participació dels ens locals en l'àmbit autonòmic previstes en els estatuts formen part dels nous mecanismes jurídics de reforç de l'autonomia local que incorporen.¹⁸⁹

En l'àmbit estatal, la LMMGL va introduir ajustaments en els mecanismes de cooperació interadministrativa per flexibilitzar el funcionament de la Comissió Nacional d'Administració Local i impulsar la creació dels òrgans de cooperació entre l'Administració general de l'Estat i les administracions de les comunitats autònomes en matèria de règim local. Així, aquesta comissió és l'òrgan permanent per a la col·laboració entre l'Administració general de l'Estat i l'Administració local (articles 117 i 118).¹⁹⁰ A aquest òrgan paritari correspon, entre altres funcions, emetre un informe en els avantprojectes de llei i projectes de disposicions administratives de competència

186. Sobre les organitzacions de cooperació entre l'Administració general de l'Estat i els ens locals (Comissió Nacional d'Administració Local, Comissions Territorials de Col·laboració i les Comissions Provincials de Col·laboració), així com les organitzacions de cooperació entre les Comunitats Autònomes i els ens locals, vegeu M. Almeida Cerrada, «Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Administración Local», a: *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Barcelona, 2005, p. 190 i següents.

187. O. Salazar Benítez, op. cit. p. 121.

188. Vegeu sobre els diversos models autonòmics, i especialment sobre el català, M. Vilalta Reixach, *El Consejo de Gobiernos Locales*, Madrid, 2007, p. 69 i següents, i 99 i següents.

189. T. Font i Llovet i M. Vilalta Reixach, «Los diferentes modelos de participación local en los nuevos Estatutos de Autonomía», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 8, 2009, p. 193-194.

190. Desenvolupats pel Reial decret 427/2005, de 15 d'abril, pel qual es regula la composició, les funcions i el funcionament de la Comissió Nacional d'Administració Local.

de l'Estat en les matèries que afectin l'Administració local, com ara el règim substantiu de les seves funcions i serveis, incloent-hi l'atribució o supressió de competències; i també efectuar propostes i suggeriments al Govern en matèria d'administració local i, especialment, sobre l'atribució i la delegació de competències en favor de les entitats locals. Així mateix, després de la reforma de 2003, es preveu (article 120 bis) que l'Estat ha d'impulsar la col·laboració amb les comunitats autònomes amb la finalitat de crear òrgans de cooperació conjunts en matèria de règim local, tant sota la forma jurídica de conferència sectorial com d'una altra naturalesa, d'acord amb el que disposa en l'article 5 de la LRJ-PAC. En aquest sentit, la Conferència Sectorial per a Assumptes Locals és el màxim òrgan col·legiat de cooperació, trobada i deliberació, per a l'articulació de les relacions entre l'Administració general de l'Estat, de les comunitats autònomes i dels governs locals, i té per finalitat primordial aconseguir la màxima coherència en la determinació i l'aplicació de les polítiques de govern i administració local.

4. La clàusula universal com a alternativa per a l'evolució del sistema i davant la falta d'atribució

Es pot plantejar si, en cas que el legislador no distribuís les responsabilitats, es podria derivar dels caràcters constitucionals de l'autonomia local una presumpció competencial. Si no fos així, l'evolució de l'autonomia municipal, l'efectivitat de la vocació municipal de gestionar els interessos dels seus veïns dependria totalment del fet que es dictés aquella legislació i que, una vegada dictada, la participació que reconegués fos reconduïble a l'exercici de competències plenes i completes, la qual cosa no ha estat la tònica habitual. Per tant, suposant que no s'hagi produït una intervenció legislativa prèvia, les mateixes entitats locals han de poder determinar la presència efectiva del seu interès, cosa que les hauria de dur a actuar en conseqüència pel que fa a la seva gestió. Aquesta és la seva vocació determinada constitucionalment, obligació que resulta tant de l'article 137 com de l'article 9.2 de la CE i de diversos preceptes constitucionals, entre els quals els principis rectors de la política social i econòmica (penseu, per exemple, en l'article 45 de la CE). Cal tenir en compte que una veritable autonomia política implica reconèixer capacitat per a detectar les necessitats de la col·lectivitat que es representa i exercir les potestats que es tenen per tal d'atendre aquestes necessitats.

El dinamisme, l'eficàcia i la capacitat d'actualització que aquesta possibilitat pot projectar en l'exercici de l'autonomia és evident, ja que trenca els motlles que constrenyen l'expansivitat natural de l'entitat, per la qual cosa l'àmbit de funcions que podria atendre pot ser real i veritablement ampli, sempre que es tracti de gestionar només i exclusivament els interessos propis. En efecte, en tot cas, com resulta del mateix text constitucional, que és la font primera de l'autonomia local, aquesta capacitat estaria limitada necessàriament pels principis informadors de l'articulació entre competències basades en interessos que no són els estrictament locals (supralocals i generals) i entre fonts normatives, si escau, així com per les garanties constitucionals de la reserva de llei i del principi de legalitat (articles 9 i 103 de la CE).

Per a donar suport a aquesta interpretació, només ens cal recórrer al que disposa la CEAL, dels articles 3, 4.1 i 4.2 de la qual es desprèn que, a més de les competències expressament atribuïdes per la llei, es reconeix a les entitats locals una llibertat plena per a l'exercici de la seva iniciativa en totes les matèries que no estiguin excloses de la seva competència o atribuïdes a cap altre poder públic i sempre dins l'àmbit de la llei (article 4.2.). Per això, en el contingut de la CEAL es reconeix una competència de caràcter general al seu favor per a l'exercici de la qual no necessitaria cap norma que la reconegués.¹⁹¹ En aquest cas, la ja esmentada Recomanació 121 (2002) sobre democràcia local i regional a Espanya considera (F.8) que el sistema jurídic espanyol preveu la competència general dels municipis perquè representin els interessos de la seva població i, per tant, perquè assumeixin funcions diferents de les que se'ls atribueixin expressament per llei en el respecte de l'atribució a altres temes (article 4.2 de la CEAL).

En conseqüència, la doctrina ha fet veritables esforços per a evitar la situació en què la interpretació tradicional deixa les entitats locals. De fet, la realitat és més pròxima al que propugnem que al que se sosté normalment, ja que, actuant les entitats locals en el marc de les lleis, no es limiten a fer només allò que aquestes preveuen, sinó que, quan es manifesta un interès que afecta la col·lectivitat que representen, intervé amb caràcter previ, a vegades, a l'actuació legislativa. Es pot considerar, fins i tot, que el legislador no ha volgut preservar un sistema de competències municipals taxades, sinó la capacitat de desplegament de la iniciativa municipal per a la creació de nous

191. A parer d'I. Lasagabaster Herrarte, op. cit., p. 53-54, pot tenir aquest paper la mateixa CEAL.

serveis i la gestació de noves experiències.¹⁹² Poden servir d'exemple els aspectes relacionats amb el medi ambient (contaminació acústica, lumínica, odorífera) i la convivència ciutadana, àmbits en què la regulació local ha atès interessos exclusius dels veïns de la localitat, sense que hagi estat necessària cap intermediació legislativa, que després ha pogut arribar.

Aquesta actuació s'insereix sense esforços en la previsió de l'article 25.1 de la LRBRL, que entenem que atribueix als municipis una competència general sempre que «contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal», i s'ha d'admetre, per tant, una presumpció de competència a favor del municipi o una clàusula d'universalitat de competències, més enllà de les especificacions que pugui portar a terme la legislació sectorial. Així mateix, l'article 2.1 de la LRBRL, en nom de l'efectivitat de l'autonomia, ha d'interpretar-se com un mandat, per al legislador, de reserva de participació a les entitats locals, amb la finalitat que no quedin desplaçades en els assumptes que afectin directament el cercle dels seus interessos, i sobre els quals han pogut actuar amb anterioritat a la intervenció legislativa. En qualsevol cas, no es dedueix expressament que l'entitat local no pot intervenir si no s'ha produït una atribució competencial. A aquesta qüestió respon la previsió de l'article 25.2 de la LRBRL, que garanteix que, en tot cas, el municipi ha d'exercir competències en una sèrie de matèries, que ha de determinar la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes quan les regulin, cosa que tampoc implica que hagin d'esperar que es produeixi aquesta operació per a actuar sobre aquestes competències.

En algun cas, el mateix Tribunal Constitucional, si bé no expressament, sembla que s'aproxima a aquesta interpretació. Així, en la Sentència 214/1989 (FJ 12), després d'examinar l'article 28 i la disposició transitòria segona de la LRBRL, ha apreciat l'existència d'unes clàusules competencials genèriques inherents al principi d'autonomia local, que han d'interpretar-se sobre la base dels principis establerts en l'article 2.1 de la LRBRL. Així, estableix que l'article 28 «es configura com una clàusula competencial genèrica que, més enllà de les competències que per imperatiu dels articles 2.1 i 25 de la Llei el legislador sectorial ha de reconèixer a les entitats municipals, habilita els municipis perquè puguin desenvolupar activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions», mentre que la disposició transitòria segona funciona com una clàusula residual a favor dels municipis, que pot

192. M. Sánchez Morón, op. cit., p. 191.

desplegar una efectivitat més gran o menys en funció precisament de la decisió mateixa que adopti el legislador autonòmic competent, a qui correspon de fer la retenció o l'assignació, de manera exhaustiva, de totes les competències d'execució.

Ha estat la jurisprudència del Tribunal Suprem la que en més casos ha transitat per aquest camí,¹⁹³ fet que es mostra en la Sentència de 29 de setembre de 2003, que possibilita, per fi, una potestat sancionadora municipal més àmplia. Al seu costat, si bé aquesta conseqüència no ha estat apreciada de manera generalitzada, a vegades trobem pronunciaments que han avançat en aquest sentit. Ens pot servir d'exemple la Sentència de 23 de maig de 1997, en la qual en un esforç de sinteritzar els criteris del sistema sobre l'atribució de competències als ens locals, va assenyalar que en l'article 2.1 de la LRBRL «efectua una declaració de capacitat o de legitimació per a actuar pel que fa al foment i l'administració dels interessos peculiars de cada ens local», encara que no es tracta «pròpiament d'una atribució de competència sinó del reconeixement de la capacitat o de la legitimació dels ens locals per a actuar vàlidament o promoure activitats i serveis en l'àmbit de les necessitats i les aspiracions de les seves respectives comunitats», de manera que «l'autonomia local no està constituïda per un catàleg de competències objectivament determinat o que pugui determinar-se d'acord amb unes característiques invariables, sinó més aviat mitjançant la facultat d'assumir, sense títol competencial especial, totes aquelles tasques que afectin la comunitat veïnal que integra el municipi i que no hagin posat en funcionament altres administracions públiques».

També, en la Sentència de 15 de febrer de 2002, entén que l'autonomia municipal «exigeix interpretar el feix de competències del municipi de manera estretament relacionada amb els interessos i les aspiracions dels veïns,[...] amb la reserva que l'activitat abordada no suposi una invasió de competències específicament atribuïdes a ens territorials superiors o el seu reconeixement o exercici comporti una lesió d'aquestes competències o la vulneració de l'ordenament jurídic. Aquesta apreciació és conforme amb

193. D'aquesta manera, el Tribunal Suprem ha declarat diverses vegades que la inexistència de norma estatal no implica necessàriament la prohibició o el desapoderament de la corporació en la matèria (Sentència de 27 de setembre de 1983). Així passa, per exemple, amb l'urbanisme, que arriba a qualificar-se de «competència municipal natural» tant en la Sentència de 13 de novembre de 1989 com en la Sentència de 7 de juny de 1988.

els principis de generalitat, immediació i subsidiarietat que, entre d'altres, la Carta europea de l'autonomia local aplica a l'autonomia municipal».¹⁹⁴ Posteriorment, en la ja citada Sentència de 26 juliol 2006, ha indicat que l'autonomia local no està constituïda per un catàleg de competències objectivament determinat o que pugui determinar-se sobre la base d'unes característiques invariables, sinó més aviat mitjançant la facultat d'assumir sense títol competencial especial totes aquelles tasques que afectin la comunitat veïnal que integra el municipi i que no hagin posat en funcionament altres administracions públiques.

Tal com es diu en el *Llibre blanc*, existeix «un dret a l'espontaneïtat del govern local per a donar resposta a les demandes ciutadanes i innovar l'ordenament jurídic, una presumpció de competència universal derivada de la garantia constitucional de l'autonomia local». Considerada en el *Llibre blanc* com l'expressió més clara de la posició constitucional amb ancoratge directe en la Constitució, aquesta competència general municipal es considerava en l'Avantprojecte de llei bàsica del govern i l'administració locals, de manera que el municipi, per a la gestió dels seus interessos, disposaria de llibertat plena per a exercir la seva iniciativa, sempre que la competència no estigués atribuïda per la legislació a l'Estat o a la comunitat autònoma, o que l'activitat no estigués expressament prohibida per la llei, i disposaria a aquest efecte de les potestats de planificació, normativa i gestió.

Així mateix, alguns dels estatuts d'autonomia reformats recentment recullen una previsió en aquest sentit. Així, mentre l'Estatut català ho reconeix implícitament quan disposa (article 87.3) que els municipis tenen potestat normativa, com a expressió del principi democràtic en què es fonamenten, en l'àmbit de les seves competències i «en els altres sobre els quals es projecta la seva autonomia», l'Estatut de Castella i Lleó expressament disposa (article 45.3) que els municipis tenen capacitat per a exercir la seva iniciativa en tota matèria d'interès local que no estigui expressament exclosa de la seva competència o atribuïda a altres administracions per la legislació de l'Estat o de la comunitat autònoma, i l'Estatut balear estableix (article 75.4) que els municipis tenen, en l'àmbit del mateix estatut i de les lleis, llibertat plena per a exercir la seva iniciativa en qualsevol matèria que no estigui ex-

194. Pel Tribunal, això exigiria reconèixer un àmbit significatiu al municipi en la funció d'integració social de minories i confirmaria la seva competència per a sufragar les despeses de defensa dels seus veïns insumisos.

clousa de la seva competència o atribuïda en exclusiva a cap altra administració o autoritat.

5. Recapitulació: el principi d'autonomia i l'atribució competencial

Atesa la capacitat de l'Estat i de les comunitats autònomes d'intervenir sobre la realitat i l'efectivitat pràctica de l'autonomia, és necessari determinar clarament i amb seguretat què configura aquest nucli garantit constitucionalment enfront de la seva actuació. Pel que fa a aquesta qüestió, el Tribunal Constitucional ha assenyalat¹⁹⁵ que «el legislador constitucionalment habilitat per a regular matèries de les quals sigui raonable afirmar que formen part d'aquest nucli indisponible pot, certament, exercir en un sentit o altre la seva llibertat inicial de configuració, però no pot fer-ho de manera que estableixi un contingut de l'autonomia local incompatible amb el marc general perfilat en els articles 137, 140 i 141 de la CE». Al nostre entendre, com que aquests preceptes consagren el principi d'autonomia, aquest marc comporta la necessitat que el legislador actuï per a promoure o desenvolupar l'autonomia, i en cap cas ha de conservar merament l'estat de coses existent o constrènyer la capacitat d'actuació local. Per tant, quan es trobi davant d'aquests interessos locals, el legislador ha d'actuar d'acord amb els principis anteriors o, si escau, deixar l'espai necessari perquè l'autonomia s'expressi, quan no sigui necessària la seva intervenció. Com ja hem dit, aquest és el sentit en què s'ha d'interpretar l'article 2.1 de la LRBRL, segons entenem.

Recordem que contribueixen a configurar el principi d'autonomia, en l'aspecte competencial, els principis de subsidiarietat, proporcionalitat i competència general, que engloben els criteris tractats anteriorment, encara que la proporció en què aquests conflueixen en la determinació concreta de l'interès és diversa per a cada cas, i depèn, com és obvi, de diferents variables, que s'han de justificar.¹⁹⁶ Per tant, en la distribució de competències, el

195. Sentències 159/2001, de 5 de juliol, 51/2004, de 13 d'abril, i 252/2005, d'11 octubre.

196. Entén J. M. Porras Ramírez, op. cit., p. 93-94, que el Tribunal Constitucional ha deduït una sèrie de principis que contribueixen a perfeccionar l'assegurament i la tutela de l'autonomia local, i per aquest motiu al·ludeix cada vegada amb més freqüència a la conveniència de projectar sobre el legislador sectorial controls de subsidiarietat, proporcionalitat, necessitat, interdicció de l'arbitrarietat, prevalença de la voluntat local, eficàcia en la gestió i naturalesa o condició de l'activitat pública de referència (sentències 227/1988 i 11/1999), a fi de determinar-ne excessos que puguin afectar la identitat o la qualitat

legislador sectorial ha d'avaluar la situació de les diverses matèries d'acord amb aquests factors: les característiques de cada tipus d'ens de què es tracta; la naturalesa de les competències que s'han d'atribuir, amb referència a la capacitat de gestió de l'ens i a les necessitats de la col·lectivitat local representada; les competències tradicionals de l'entitat local; els serveis essencials la prestació dels quals s'ha de garantir el territori nacional, segons criteris de racionalització i adequació; els principis de subsidiarietat i diferenciació en la individualització de les condicions i les modalitats d'exercici de competències que, per les característiques estructurals, garanteixi una gestió òptima, fins i tot de manera associada entre municipis.

Des d'aquesta perspectiva, i com hem mantingut, de la mateixa Constitució resulta que, al costat de l'aspecte protector ja esmentat, el reconeixement de l'autonomia suposa també una justificació i un impuls de la intervenció local, que pot comprendre qualsevol assumpte del seu interès, d'aparició present o futura, de manera que si d'una banda impedeix que una intervenció ja consolidada pugui ser suprimida o condicionada per a fer-la inoperant, el principi d'autonomia garanteix la presència de l'entitat local en el temps en aquells assumptes en què es reveli un interès local, tant facilitada per l'observança del dret a la participació local per part del legislador, com, en absència d'aquesta intermediació, per la competència general de l'entitat. En ambdós casos, una interpretació conjunta dels preceptes de la CEAL (articles 3.1 i 4.4) i de la LRBRL (articles 2.1, 7 i 25.1) indica que les competències haurien de ser, tant com sigui possible, plenes i completes, excepte només en cas que la rellevància dels altres interessos en joc determini que és més justificada una altra solució, en la qual, en tot cas, no ha de desaparèixer la intervenció local. En aquest sentit, la Recomanació 121 (2002) sobre democràcia local i regional a Espanya, porta l'atenció sobre el fet que les comunitats autònomes recorren massa sovint a delegar competències i no a atribuir-les, i afegeix que quan atribueixen competències no es tracta de competències plenes i totals, sinó que es fragmenten i es reparteixen parts de responsabilitat, actuació que és contrària al que disposa l'article 3.1 de la CEAL (F. 9 i 16). La Recomanació també remarca el gran nombre de disposicions de detall en les lleis estatals i autonòmiques que limiten la capacitat normativa local (F.15). En efecte, la dinàmica legislativa actual, sobretot l'au-

pròpies de l'àmbit d'actuació autònoma reconegut als governs locals, i traduir aquests controls en una exigència d'actuació lleial, proporcional, no arbitrària i justificada del legislador sobre aquesta qüestió.

tonòmica, tendeix a delegar competències en lloc d'atribuir-les com a pròpies o a substituir l'atribució de competències per mecanismes de participació orgànica o procedimental,¹⁹⁷ a la qual cosa hauríem d'afegir que la coordinació d'aquestes moltes vegades se la reserva la comunitat autònoma.

Així, un examen de l'atribució de competències en diverses matèries conclou que la legislació sectorial no fa un tractament unitari a l'hora de determinar competències específiques de les entitats locals, ja que mentre en alguns casos regula una determinada matèria en sentit genèric, en altres ho fa en sentit tancat, de vegades de manera exhaustiva, i de vegades reconeixent només la capacitat d'actuació, i s'observa també que gran part de la legislació atribueix a les entitats locals moltes competències d'inspecció, fiscalització i control, i no de planificació o gestió; de fet és prolixa la legislació que limita l'actuació municipal a l'execució de normes no directrius dels ens territorials superiors.¹⁹⁸ En aquest sentit, en el *Llibre blanc* s'assenyalava que «la manca de competències pròpies s'ha compensat, pretesament, amb fórmules de participació en òrgans i procediments estatals i autonòmics sense més abast que proposar o informar. El més greu d'aquesta suposada compensació és que, en realitat, ha desdibuixat encara més el concepte de competència pròpia, perquè el dret a participar de les entitats locals ha alliberat l'Estat i les comunitats autònomes d'atribuir-los competències».¹⁹⁹

Per tant, tots els assumptes que afecten la comunitat local han de ser propis de les entitats locals, encara que si aquests transcendeixen el seu àmbit, la intervenció de les entitats locals ha de ser ponderada per a arribar a un resultat proporcional a la naturalesa del seu interès. Aquest és el sentit de l'ar-

197. T. Font i Llovet, *Gobierno local y Estado autonómico*, cit., p. 39. Aquesta actitud s'explica, segons A. Galán Galán, M. González Beilfuss i A. J. Sánchez Sáez, «La descentralització de competències i el Pacte Local», a: *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya*, cit., p. 49-50, per les seves reticències a cedir poder als ens locals del seu territori en un marc en el qual no es permet dissenyar amb total llibertat la planta de les administracions públiques d'aquest territori, ni determinar amb precisió el pes relatiu de cada administració en l'exercici del poder públic.

198. A. Iglesias Martín, op. cit., p. 144 i següents, el qual assenyalava que aquesta dispersió normativa genera una inseguretat jurídica indesitjable.

199. Per T. Font i Llovet, *Gobierno local y Estado autonómico*, cit., p. 39, l'autonomia exigeix la gestió responsable dels interessos de la comunitat local a través de competències pròpies, específiques i exclusives, enfront de la posició que s'acontenta amb el fet que es reconduïx a un dret a participar en les decisions que afecten els assumptes locals. Sobre aquesta qüestió, entén J. García Roca, «Un bloque constitucional local...», cit., p. 28, que la tesi participativa és un mite, ja que participar en tot és no tenir competència en res i dista de ser una alternativa a governar assumint decisions pròpies de manera representativa i amb transparència i responsabilitat davant l'electorat.

ticle 62 de la LRBRL, en virtut del qual, en aquells casos en què la naturalesa de l'activitat de què es tracti faci molt difícil o inconvenient una assignació diferenciada i distinta de facultats decisòries en la matèria, les lleis reguladores de l'acció pública en relació amb aquesta asseguraran, en tot cas, a les entitats locals la seva participació o integració en actuacions o procediments conjuntament amb l'Administració de l'Estat i/o amb la de la comunitat autònoma corresponent, i atribuiran a una d'aquestes la seva decisió final.

Per tant, la potencialitat de l'autonomia local, fins ara no revelada adequadament, no depèn tant de l'abast de la garantia institucional establerta pel Tribunal Constitucional, sinó que es produeix de manera complementària a aquesta i adquireix un altre paper, ja que es remet al procés d'actualització i reinterpretació del sentit de l'autonomia local a la llum dels preceptes constitucionals, de la LRBRL i de la CEAL llegits conjuntament.²⁰⁰ És per això que, efectivament, la seva configuració (o garantia) constitucional comporta en el nostre sistema, a més d'una actitud estàtica dirigida a respectar-la, una força dinàmica que obliga que la promoguin tots els poders públics, en virtut del principi d'autonomia local. Aquest esforç descentralitzador ha d'arribar a tots els poders públics, i no només als legisladors estatal i autonòmic. També als executius d'aquests àmbits que amb les seves normes reglamentàries i actes administratius haurien d'abstenir-se d'emprendre una actuació negativa per als interessos locals, reinterpretant l'àmbit local d'actuació en relació amb les pròpies competències. Així mateix, a l'hora d'enjudiciar les situacions de conflicte entre els diversos àmbits territorials, els Tribunals haurien de tenir en compte tota la virtualitat amb què pot desplegar-se l'autonomia local en funció dels factors als quals ja ens hem referit.

La manera d'assegurar aquests dos vessants s'estructura en un terreny doble. D'una banda, la defensa de l'autonomia enfront de l'actuació del legislador pot ser exercida a través d'un conflicte en defensa de l'autonomia local davant el Tribunal Constitucional, amb referència al contingut o nucli essencial que protegeix la garantia institucional enfront d'un desapodera-

200. En aquest sentit, L. Parejo Alfonso, «Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias», cit., p. 12, entén que el principi d'autonomia local té una doble funció constitucional o en la direcció del desenvolupament constitucional ja que, d'una banda, s'ofereix com a garantia (de la seva existència i característiques essencials, especialment de qualitat de gestió sota la pròpia responsabilitat) i, d'una altra, apareix com a principi del sistema de distribució territorial de competències; aquestes dues manifestacions d'un mateix principi són el joc complementari que requereix l'efectivitat de l'autonomia local estimada pel text constitucional.

ment competencial o, des de la perspectiva que adoptem, també enfront de qualsevol intervenció que desconeixi els principis que estem tractant, tots resultants de la configuració constitucional de l'autonomia local. D'altra banda, l'apreciació d'un desconeixement dels aspectes anteriors, integrants del principi d'autonomia, pot fer-se efectiva en els tribunals ordinaris davant els conflictes que es puguin plantejar per motius competencials, en ambdues direccions; de fet aquests òrgans ara com ara són els més proclius a fer-ho.

6. La vinculació de les entitats locals a la legalitat en l'exercici de les seves potestats

6.1. Principi de legalitat i vinculació negativa

Els ens locals han d'expressar la seva autonomia en un context que en condiciona l'exercici. A aquest fet s'afegeix que, en l'ús de les seves potestats, en l'expressió de la seva autonomia, aquests ens estan lligats pel principi de legalitat, és a dir, sotmesos a l'ordenament jurídic, compost per les normes estatals i autonòmiques. En un altre moment ja hem dit que això pot donar lloc a un variat conjunt de possibilitats d'actuació local, en funció de l'actuació que prèviament hagi portat a terme la instància que, pel repartiment constitucional, tingui competències legislatives,²⁰¹ i també pot fer que s'estableixin relacions diferents en cada cas.

Tot això planteja una sèrie de qüestions, reconduïbles, d'una banda, a la interpretació que el principi de legalitat ha de tenir en presència d'entitats dotades d'autonomia i no davant de mers òrgans burocràtics i, d'altra, a la complexa problemàtica de l'articulació entre ordenaments, de com la norma local es relaciona amb les lleis i reglaments estatals i autonòmics. Per tant, un cop determinats en positiu els criteris que han de permetre l'existència d'un àmbit d'actuació suficient perquè es desenvolupi l'autonomia local, l'operació següent ha de consistir a establir el marc en què aquesta autonomia ha d'expressar-se, atès que aquesta qüestió no es pot resoldre mitjançant una subordinació jeràrquica, sinó en termes de concurrència en els respectius àmbits.

201. J. L. Blasco Díaz, op. cit., p. 97 i següents.

El principi de legalitat constitueix una garantia per als ciutadans enfront de l'actuació dels poders públics, i en aquest cas de l'òrgan de govern i administració de l'entitat, i alhora és operatiu en la determinació del marc d'exercici de les competències locals, especialment si afecten a matèries que també tenen interès pels altres poders territorials. Per tant, cal contextualitzar el principi de legalitat en un sistema que reconeix autonomia a uns ens locals dotats de legitimitat democràtica, perquè, precisament, l'autonomia és la que informa l'esfera de poder que se'ls reconeix. Això, perquè la vinculació positiva a la llei en l'exercici de competències és propi de les entitats de creació legal, que no és el cas, i per tant aquesta vinculació ha de ser de caràcter negatiu.

Per aquest motiu, si l'activitat local s'ha de desenvolupar de conformitat amb el principi de legalitat, això no implica que hagi de fer-se només el que la llei li permeti i en els termes en els quals li ho permeti, la qual cosa conduiria a la negació de la capacitat d'optar autònomament, consubstancial al component polític de l'autonomia i a la seva vocació de gestionar els interessos que afecten la col·lectivitat que representen aquests ens. Ben al contrari, aquella submissió plena a la llei i al dret (article 6 de la LRBRL) el que determina és que poden actuar en tot allò que no veda l'ordenament jurídic, és a dir, no poden actuar contra aquest ordenament, però sí en el seu marc. Per això, aquesta subjecció a la legalitat no ha de ser entesa com una necessària habilitació, per part de la llei estatal o autonòmica, perquè les entitats locals exerceixin les seves potestats, atès que això restringiria greument la seva capacitat de decidir amb autonomia més del permès des del punt de vista constitucional.

En efecte, de la mateixa Constitució deriva l'habilitació perquè l'entitat local pugui utilitzar totes les potestats necessàries per a arribar als fins que li estan encomanats, potestats que en la LRBRL es relacionen i que no han de ser atribuïdes pel legislador sectorial, perquè li són indisponibles, ja que és precisament en aquestes potestats que es manifesta l'autonomia. Com va dir el Tribunal Constitucional, els diversos aspectes presents en la idea d'autonomia local configuren un espectre tan ampli que permeten entendre-la com integradora de tots els poders instrumentals necessaris per al ple desenvolupament de la posició i del paper reconegut als municipis en l'atenció dels interessos que els són propis (STC 32/1981, FJ 4). Per tant, quan l'article 4.1 de la LRBRL recull aquesta conseqüència fonamental de l'autonomia local, ha d'entendre's que concreta el mandat constitucional, suficient perquè

els ens locals puguin exercir sobre les matèries que inicialment o per atribució legal siguin de la seva competència, d'acord amb criteris propis.

Entre totes aquestes potestats, l'autonomia s'expressa especialment a través de les normes que l'entitat pot dictar, ja que la capacitat d'ordenar la pròpia vida en comunitat és una conseqüència necessària del reconeixement de l'autonomia a l'entitat que les representa.²⁰² En l'Estatut d'autonomia de Catalunya s'estableix d'alguna manera aquesta naturalesa, perquè disposa (article 87.3) que els municipis tenen potestat normativa, com a expressió del principi democràtic en què es fonamenten, en l'àmbit de les seves competències i en els altres sobre els quals es projecta la seva autonomia. D'exemples recents no en falten, des de les ja al·ludides ordenances mediambientals, sovint anteriors a la llei i que configuren en aspectes importants la qualitat de vida de cada ciutat, fins a les cada cop més generalitzades ordenances de convivència ciutadana, entroncades directament amb els interessos del veïnat, o, en altres àmbits, les més recents ordenances d'administració electrònica, que fan més accessible i propera l'organització local als ciutadans. Es tracta de casos en què l'entitat local ha exercit les seves potestats davant la necessitat d'organitzar o regular aspectes importants de la vida local.

Així ho va entendre el Tribunal Suprem quan, en la Sentència de 15 de juny de 1992, va dir que l'activitat administrativa concretada en l'elaboració d'una ordenança és una manifestació de l'autonomia municipal. Des de la perspectiva que va aportar la sentència del mateix Tribunal de 29 de setembre de 2003, ja esmentada anteriorment, la falta d'efectivitat de l'exercici d'una potestat local (en aquest cas de la reglamentària, pel fet de no poder exercir la potestat sancionadora per a assegurar-ne el compliment) és una situació que provoca una disminució de l'autonomia local. De fet, com ha dit en la Sentència de 20 de desembre 2007, els destinataris de l'ordenança local són les persones del municipi, i són aquestes persones les que han triat els membres del Ple de l'Ajuntament que aprova l'ordenança; per tant, es produeix una situació anàloga a l'aprovació d'una llei pels parlamentaris triats per la població de l'Estat o d'una comunitat autònoma.

202. En aquest sentit, a Itàlia, la reforma de 2001 ha elevat a rang constitucional aquesta potestat (article 117) i ha recollit l'evolució legislativa anterior, de manera que els municipis, les províncies i les ciutats metropolitanes tenen potestat reglamentària amb vista a la disciplina de l'organització i del desenvolupament de les funcions que els han estat atribuïdes.

Expressament, el Tribunal ha tractat aquesta qüestió en la Sentència de 7 d'octubre de 2009 i ha assenyalat que una concepció de l'àmbit de determinació de les competències municipals i de la manera de determinar-les basada en la idea de la vinculació positiva, de manera que la corporació local només pugui actuar en la forma que prèviament hagi estat habilitada pel legislador sectorial, sense poder dictar una ordenança sobre una matèria si no és amb l'habilitació prèvia d'aquest per a fer-ho, avui dia no és la que s'adequa millor a una interpretació de les normes reguladores del règim competencial d'aquestes corporacions que atengui, com és obligatori, la CEAL, que amb el caràcter de font primària i naturalesa de tractat va ser incorporada al nostre ordenament. Aquesta concepció tampoc és la que s'adequa millor a alguns pronunciaments del Tribunal Suprem que ja han tingut en compte la CEAL, i en els quals s'obre pas la idea d'una vinculació negativa, que permet a les corporacions locals actuar sense una habilitació legal prèvia, i dictar també ordenances, en qualsevol matèria que sigui de la seva competència, si en fer-ho no contradiuen ni vulneren la legislació sectorial que pugui haver-hi.

En aquesta línia, és oportú citar dues sentències del Tribunal de dates 21 de maig de 1997 i 30 de gener de 2008. En la primera sentència, enfront de la tesi que negava la competència municipal perquè no hi havia a favor seu cap acord ferm i definitiu de l'administració titular de la competència principal en la matèria, s'afirmava que aquesta interpretació era excessivament restrictiva i dubtosament compatible amb l'amplitud amb què la Constitució concep la garantia institucional de l'autonomia de govern i administració dels municipis (article 140 de la CE), la qual ha de ser interpretada, en el terreny competencial, d'acord amb la clàusula de subsidiarietat que conté la CEAL, conformement al seu article 4.2, que estableix que «les entitats locals tenen, dintre de l'àmbit de la llei, llibertat plena per a exercir la seva iniciativa en qualsevol matèria que no estigui exclosa de la seva competència o atribuïda a cap altra autoritat».

En la segona sentència, en un supòsit d'impugnació d'una ordenança d'un municipi que regulava l'alliberament d'olors a l'atmosfera, el Tribunal va entendre que les corporacions locals, en aquelles matèries en què necessàriament han d'exercir competències, especialment en la de protecció del medi ambient, poden exercir-les per mitjà d'una ordenança en els aspectes en què la norma autonòmica no les hagi exercit, sempre que l'ús que se'n faci no contravingui al que s'estableix legalment, «per tal de dur a terme, d'aquesta

manera, les activitats complementàries d'altres administracions públiques a què es refereix l'article 28 de la LRBRL».²⁰³

En aquesta camí, segons s'entenia en el *Llibre blanc*, «les ordenances municipals no requereixen una habilitació positiva per part de la llei sempre que no hi hagi reserva de llei i, per tant, la falta de concreció d'una llei sectorial en la regulació d'una matèria no ha de ser interpretada com la inexistència de competència local», o, en altres paraules, «en relació amb les matèries que integren el seu àmbit d'interessos, incloent-hi totes les que no hagin estat atribuïdes en exclusiva per llei a cap altra administració pública, els municipis han de poder exercir potestats plenes de regulació, amb l'únic límit de no vulnerar àmbits reservats a la llei, àmbits que, a més, haurien de ser objecte d'interpretació clarament restrictiva».²⁰⁴ En conseqüència, aquesta opció també es va reflectir en l'Avantprojecte de llei bàsica, que motiva que «les competències locals no són derivades sinó originàries, no les atribueix el legislador sectorial sinó que aquest únicament n'ha de delimitar l'abast, fixar a través d'una llei l'àmbit supralocal d'una matèria —el més bàsic— i deixar l'espai corresponent perquè el municipi, mitjançant la seva potestat normativa, impulsi polítiques pròpies», ja que això suposa una delimitació de l'espai que li està reservat.

Precisament, una regulació expansiva o incisiva de la llei impediria, com ja s'ha dit, l'expressió adequada de l'autonomia, perquè el sistema d'autonomia que resulta de la Constitució no permet que la llei ocupi amb les seves determinacions un ampli espai i limiti la decisió local a complementar el que ja és complementari. Prenent com a exemple l'organització i el funcionament dels ens locals, resulta que si, després de la Sentència constitucional

203. Vegeu sobre aquesta sentència, L. Casado Casado, «La potestad normativa local en materia de contaminación odorífera: la ampliación de las posibilidades de actuación municipal a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 12, 2007, p. 151 i següents.

204. És més, segons proposa, la Llei bàsica del govern local hauria d'establir que quan la llei, estatal o autonòmica, atribueixi a les entitats locals una competència amb caràcter de pròpia, les normes reglamentàries de desenvolupament que aprovin l'administració de l'Estat o la de la comunitat autònoma, d'acord amb l'ordre constitucional de distribució de competències, tenen caràcter supletori respecte de les ordenances o reglaments que aprovin les entitats locals sobre aquesta matèria. Aquesta fórmula permet cohonestar, de manera adequada, la capacitat normativa de l'Estat i de les comunitats autònomes amb la capacitat normativa dels ens locals, i superar les actuals limitacions de l'autonomia normativa de les col·lectivitats locals espanyoles posada de manifest pel Congrés dels Poders Locals i Regionals d'Europa en la seva Recomanació número 121, de 14 de novembre de 2002, sobre la democràcia local i regional a Espanya.

214/1989, les possibilitats reguladores locals van quedar molt minvades respecte a les previstes inicialment en la LRBRL (article 5), la regulació portada a terme en aquests aspectes per la LMMGL també es pot considerar bastant expansiva.²⁰⁵ En canvi, si es consideren aquestes relacions com hem exposat, la llei es limitaria a regular els principis organitzatius i de funcionament i deixaria als ens locals les regles d'organització i desenvolupament intern, perquè això és el que reserva a l'Estat l'article 149.1.18 de la CE, encara que el Tribunal Constitucional donés entrada a les comunitats autònomes a regular sobre una organització que no és l'autònoma pròpia, sinó la d'uns ens també dotats d'autonomia en un aspecte tan essencial per a la seva efectivitat com l'organitzatiu, que així queda desplaçada i que amb bon criteri el legislador bàsic al principi va recollir i va assegurar (articles 4.1.a i 5 de la LRBRL).

Certament, hi ha altres opcions diferents del sistema actual, i com hem assenyalat pel que fa als principis que han d'informar l'atribució de competències, en l'àmbit europeu es poden trobar algunes relacions que, pel fet que es desenvolupen entre dos subjectes diferents amb interessos concurrents, poden ser útils, atès que remeten al que ja hem exposat sobre el paper que hauria de tenir la llei en aquest sistema per la presència del principi d'autonomia. Per exemple, es podria considerar que aquestes relacions haurien de ser similars a les que hi ha entre les directives europees i les lleis nacionals, atès que, com és sabut, les europees fixen uns objectius i regles per al desenvolupament de determinades funcions per tal d'arribar a uns resultats concrets, i el legislador nacional decideix com assolir-los. El mateix podria passar, i en alguns casos passa, entre la llei estatal o autonòmica, que fixa uns principis i objectius comuns per a totes les entitats locals, i els reglaments locals que la desenvoluparien. En canvi, el nostre sistema és més invasiu sobre la capacitat de decisió local, i al mateix temps determina que generalment s'adopti una òptica jerarquitzada en la concepció d'aquestes relacions.

205. En canvi, a Itàlia, amb la reforma constitucional recent, es reconeix l'autonomia estatutària dels ens territorials, que abans només es reconeixia a les regions i no als ens locals, encara que el 1990 se'ls va reconèixer legislativament i ara constitucionalment, en el marc dels principis fixats en la Constitució, de manera que és l'expressió més alta de l'autonomia organitzativa.

6.2. La intervenció estatal i autonòmica en l'exercici de les competències locals

Partint de l'existència d'assumpes o matèries que principalment afecten els interessos locals i no els altres poders territorials, de la mateixa manera que en determinades matèries s'aprecien interessos que, per diferents causes, transcendeixen els merament locals, és habitual que hi hagi concurrència de competències, conseqüència del fet que s'ha dut a terme la ponderació necessària amb la finalitat de distribuir responsabilitats atenent a la rellevància en cada assumpte concret. Això té el seu reflex també en la concreció de les relacions interadministratives i de control previstes en la LRBRL,²⁰⁶ que per aquest motiu es mostren de diferent manera en els assumptes de tendència local, i de la correcta comprensió de les quals resulten unes possibilitats d'actuació de les entitats locals més o menys àmplies conforme a la seva autonomia. De fet, a mesura que van augmentant les funcions i les responsabilitats de les entitats locals, aquestes relacions es compliquen i es fa necessari, com diu la Sentència del Tribunal Suprem de 23 de setembre de 2008, determinar un marc clar en aquest terreny perquè, al costat del reconeixement de les diferents esferes competencials, permeti també que l'administració responsable assumeixi les obligacions inherents al seu exercici.

6.2.1. La coordinació de competències

De la correcta articulació competencial en què es basa el sistema local, resulta que les entitats locals estan subjectes a relacions interadministratives tant amb l'Estat com amb les comunitats autònomes. El Tribunal Constitucional ha assenyalat que, atès que cada organització territorial dotada d'autonomia és una part del tot, no es pot deduir de la Constitució que, en tot cas, correspongui a cadascuna d'aquestes organitzacions un dret o facultat que li permeti exercir les competències que li són pròpies en règim d'estricta i absoluta separació, ja que, al contrari, la unitat mateixa del sistema en el seu conjunt, en el qual les diferents entitats autònomes s'integren, així com el principi d'eficàcia administrativa (article 103.1 de la CE), que ha de predicar-se no només en cada administració pública, sinó en la completa xarxa dels serveis públics, permeten —si és que no imposen— al legislador establir

206. Vegeu el complet estudi que ha realitzat recentment M. A. Grifo Benedicto, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, Madrid, 2009.

fórmules i vies de relació de les administracions locals entre elles i d'aquestes amb l'Estat i les comunitats autònomes, en l'exercici de les competències que els corresponguin per a gestionar els seus interessos respectius (Sentència 27/1987, de 27 febrer, FJ 2).

En conseqüència, s'han ocupat d'aquesta matèria tant la LRJ-PAC com la LRBRL i, en el seu àmbit, els estatuts d'autonomia, i s'ha concretat en alguns casos en la legislació sectorial, estatal i autonòmica. El marc constitucional està constituït pels articles 137 i 103.1 de la CE; aquest últim estableix que l'Administració pública actua d'acord amb els principis d'eficàcia i de coordinació, de manera que ha d'entendre's que es tracta de coordinar les competències que exerceixen les entitats locals per a la gestió, i que els són pròpies, amb les competències executives estatals i autonòmiques. Concretant-ho, l'article 9 de la LRJ-PAC estableix que les relacions de l'Administració general de l'Estat o l'Administració de la comunitat autònoma amb les entitats que integren l'Administració local s'han de regir per la legislació bàsica en matèria de règim local i que s'ha d'aplicar supletòriament el que s'hi disposa. D'aquesta manera, la LRBRL, en l'article 10, preveu que l'Administració local i les altres administracions públiques han d'ajustar les seves relacions recíproques als deures d'informació mútua, col·laboració, coordinació i respecte als àmbits competencials respectius.

En aquest sentit, l'article 55 de la LRBRL estableix els principis que han de presidir les relacions interadministratives. Clarament determina que per a aconseguir efectivitat en la coordinació i eficàcia administrativa, les administracions de l'Estat i de les comunitats autònomes, d'una banda, i les entitats locals, d'una altra, en les seves relacions recíproques haurien de respectar l'exercici legítim, per part de les altres administracions, de les seves competències i les conseqüències que d'això es derivin per a les pròpies; ponderar, en l'actuació de les competències pròpies, tots els interessos públics implicats i, en concret, aquells la gestió dels quals estigui encomanada a les altres administracions; facilitar a les altres administracions la informació sobre la pròpia gestió que sigui rellevant perquè aquestes facin un desenvolupament adequat de les seves tasques, i oferir, en l'àmbit propi, la cooperació i l'assistència actives que les altres administracions puguin necessitar per a complir de manera eficaç les seves tasques.

Atesa la filosofia del sistema que estableix aquesta norma, amb la intermediació legislativa per a determinar l'abast i els mecanismes d'intervenció local, resulta que es manifesta decididament a favor de la coordinació

administrativa,²⁰⁷ que, pel seu caràcter obligatori, només es pot produir en supòsits concrets i se sotmet a una sèrie de requisits.²⁰⁸ En aquest sentit, l'article 10.2 de la LRBRL disposa que escaurà la coordinació de les competències de les entitats locals entre elles i, especialment, amb les de les administracions públiques restants, quan les activitats o els serveis locals transcendeixin l'interès propi de les entitats corresponents, incideixin o condicionin de manera rellevant els d'aquestes administracions o siguin concurrents o complementaris amb els d'aquestes. A continuació, disposa que les funcions de coordinació no han d'afectar en cap cas l'autonomia de les entitats locals (article 10.3 de la LRBRL). Tanmateix, difícilment pot ser així, ja que si d'una banda és una regla cabdal el reconeixement i el respecte a les competències de les altres administracions, limitant l'Estat i les comunitats autònomes obligatòriament l'exercici de la seva pròpia competència, la veritat és que qualsevol iniciativa de coordinació implica la subjecció de les decisions de l'entitat local a les determinacions de l'altra instància territorial, i no a l'inrevés.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional (Sentència 109/1998, de 21 de maig, FJ 13) ha assenyalat que les facultats de coordinació —a diferència de les tècniques de col·laboració, basades en la participació voluntària i, per tant, en una situació més anivellada dels ens cooperants— impliquen «un cert poder de direcció conseqüència de la posició de superioritat en què es troba qui coordina respecte al coordinat» (STC 214/1989, FJ 20.f). Per això, com que la imposició és una de les principals notes distintives de la coordinació enfront de la voluntarietat que caracteritza les fórmules cooperatives (STC 331/1993, FJ 5.A), el que té atribucions d'aquell tipus està legitimat, en línia de principi, per a establir unilateralment mesures harmonitzadores destinades a concertar amb eficàcia l'actuació de tots els ens involucrats.

Des d'aquesta perspectiva, diu, en realitat es pot afirmar que la coordinació «constitueix un límit al ple exercici de les competències pròpies de les corporacions locals» (SSTC 27/1987, FJ 2, i 214/1989, FJ 20.f). Més enllà

207. L. Fajardo Spínola, «La coordinación de las Administraciones Públicas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 255-256, 1992, p. 740. Per la seva banda, A. Sánchez Sáez, op. cit., p. 137 i següents, aposta per concebre la coordinació com un mecanisme mal·leable d'exercir competències, despullada del seu caràcter coercitiu, partint d'un paper més gran de les entitats locals.

208. M. A. Grifo Benedicto, op. cit., p. 177.

d'aquest punt, les possibilitats que la coordinació proporciona d'operar de manera constitucionalment vàlida troben l'obstacle constitucional infranquejable en què es basa la garantia institucional de l'autonomia local, perquè «la coordinació —precisem en la STC 27/1987 (FJ 5)— no comporta la sostracció de competències pròpies de les entitats coordinades, sinó que implica tan sols un límit a l'exercici d'aquestes competències». D'això resulta que la coordinació no pot, en cap concepte, «traduir-se en l'emanació d'ordres concretes que prefiguren exhaustivament el contingut de l'activitat de l'ens coordinat i n'exhaureixen l'àmbit propi de decisió autònoma; en qualsevol cas, els mitjans i les tècniques de coordinació han de respectar un marge de lliure decisió o de discrecionalitat en favor de les administracions coordinades, sense el qual no hi pot haver veritable autonomia» (STC 27/1987, FJ 6).

Segons estableix l'article 58 de la LRBRL, per a portar a terme la coordinació es poden crear òrgans de col·laboració de les administracions corresponents amb les entitats locals, però aquesta coordinació també pot fer-se a través de la seva participació funcional, una de les fórmules principals i més utilitzades per la legislació sectorial, encara que no sigui la que es correspon millor amb l'autonomia local.²⁰⁹ Si aquestes tècniques no fossin possibles, l'article 59 de la LRBRL disposa que les legislacions sectorials estatal i autonòmica reguladores poden atribuir als seus executius respectius la facultat de coordinar l'activitat de l'Administració local en l'exercici de les seves competències.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional diu que, a diferència de l'article 58, el que en l'article 59.1 es preveu és que, quan les tècniques de cooperació —o si es vol, de «coordinació voluntària»— no permetin arribar a la fi prevista en els supòsits als quals es refereix l'article 10.2, o bé aquestes tècniques resultin manifestament inadequades per raó de les característiques de la tasca pública de què es tracti, les lleis sectorials estatals i autonòmiques han d'atribuir aquesta facultat coordinadora (STC 27/1987, FJ 4). D'altra banda, aquestes facultats coordinadores no es preveuen de manera

209. Sobre aquesta qüestió, es proposa en el *Llibre blanc* que, «un cop delimitat el contingut competencial de l'autonomia local, és factible establir unes relacions interadministratives en què el dret a intervenir no sigui una declaració desmentida pel simple expedient de concedir als municipis la possibilitat de ser escoltats en comissions constituïdes per a la participació en la regulació d'una matèria. Aquesta ha estat una pràctica habitual».

general, sinó en funció del repartiment de competències en els diversos sectors de l'acció pública en els quals es posi de manifest la necessitat de garantir la coherència de l'actuació de les administracions públiques (Sentència 214/1989, FJ 21).²¹⁰ En conseqüència, pel que hem exposat, la interpretació dels supòsits anteriors que habiliten la intervenció coordinadora ha de fer-se de manera restrictiva, ja que, en cas contrari, s'actuarià d'una manera aliena als principis que constitueixen la base del sistema d'autonomia local, i es tendiria a la limitació més que a l'ampliació de les possibilitats decisòries de les entitats coordinades.

La coordinació s'ha de dur a terme mitjançant la definició concreta i en relació amb una matèria, servei o competència determinats dels interessos generals o autonòmics, a través de plans sectorials per a fixar els objectius i determinar les prioritats de l'acció pública en la matèria corresponent. En el marc així establert, les entitats locals poden exercir les seves facultats de programació, planificació o ordenació dels serveis o activitats, ja que, com ha dit el Tribunal Constitucional en diverses decisions (sentències 32/1983, de 28 d'abril i 42/1983, de 20 de maig, entre d'altres), aquesta coordinació pressuposa lògicament la titularitat de les competències en favor de l'entitat coordinada. Per aquesta raó, l'atribució competencial prèvia és inexcusable, també davant de les matèries que es poden o cal coordinar, per la qual cosa una decisió en sentit contrari seria injustificada.

6.2.2. El control sobre l'exercici de les competències

Els controls sobre els ens locals havien estat normals en l'Estat centralitzat anterior, en el qual no es reconeixia l'autonomia local, de manera que a través d'aquests es podia controlar tant la legalitat com l'oportunitat de les decisions municipals i les seves normes. Amb el reconeixement de l'autonomia, aquest sistema de control no podia persistir, ja que les entitats locals gaudeixen d'una legitimació democràtica que no es pot obviar, que s'expressa en el fet que les competències s'exerceixen amb autonomia i sota la pròpia responsabilitat. D'aquesta manera, aquell model, que va perdurar durant molts anys, després ha anat evolucionat i s'ha donat entrada a les comunitats autònomes, que se superposen als municipis també en aquests aspectes com

210. Per això, com ha assenyalat M. A. Grifo Benedicto, op. cit., p. 179 i següents, hi ha dificultats per a definir la coordinació, ja que no és un terme unívoc, sinó que es materialitza segons les missions que pretenguin portar a terme les diferents administracions.

a resultat del disseny legislatiu del sistema de distribució de poder públic territorial. Així la LRBRL assenyala en la seva exposició de motius que:

Pel que fa a les relacions interadministratives, salta a la vista que és totalment inadequat mantenir, en el nou i compost Estat constitucional, les tècniques i les categories cristal·litzades en l'Estat centralista i autoritari. En particular, aquest judici de radical obsolescència s'ha de predicar pel que fa a les tècniques formalitzades que es duen a terme per voluntat unilateral d'una de les administracions i que incideixen normalment en la validesa o l'eficàcia dels actes que emanen d'una altra, en aquest sentit subordinada a l'anterior; tècniques que no són sinó conseqüències lògiques de la construcció piramidal i jeràrquica del poder públic administratiu, ja que la tutela, a la qual totes es reconduïxen, no és sinó una categoria que expressa una situació de forta dependència gairebé jeràrquica. El principi constitucional d'autonomia i el principi administratiu de descentralització, en què es fonamenta el nou Estat, impliquen les diversificacions dels centres de poder públic administratiu i l'actuació de cada centre en el seu àmbit propi, amb plena capacitat i sota la pròpia responsabilitat; és a dir, impedeixen l'atribució, a un d'aquests centres, de facultats de control que recaiguin sobre l'activitat en general dels altres i que suposin una limitació de la capacitat d'aquests.

Per això, actualment es fan controls preventius de legalitat dels actes locals que han de comunicar-se als òrgans autonòmic i estatal corresponents, la qual cosa és el reflex del canvi que ha caracteritzat en el temps les tasques i les relacions entre aquestes instàncies de poder. Al costat d'això es preveuen també el control econòmic i la substitució eventual de les entitats locals en cas que no compleixin les seves funcions. Mentre que el control de legalitat és de tipus negatiu i serveix per a impedir que es dictin actes il·legítims i és exercit normalment en via preventiva sobre actes singulars, el control econòmic i financer té l'objectiu de controlar la despesa local, i també serveix per a limitar l'endeutament, cosa que en èpoques com les actuals ha adquirit una importància creixent, per l'imperatiu de garantir l'equilibri en els comptes públics.

El model configurat per la LRBRL remet les administracions estatal i autonòmica davant la jurisdicció contenciosa administrativa per a impugnar actes o acords de les entitats locals contraris a l'ordenament jurídic (article 65) o que menyscabin competències de l'Estat o de les comunitats autòno-

mes (article 66). Per tant, la seva opció va ser la judicialització del control²¹¹ i va preveure al seu costat, en tres supòsits concrets, la possibilitat de la suspensió d'actes locals (article 67), la substitució de l'activitat de l'ens local (article 60) i la dissolució dels òrgans de govern de l'entitat local (article 61). Per la seva banda, la legislació sectorial també ha establert mecanismes singulars de control.²¹² D'aquesta manera, 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, preveu els controls financer i d'eficàcia (articles 220 i següents), el primer dels quals té per objectiu comprovar el funcionament en l'aspecte economicofinancer dels serveis de les entitats locals, dels seus organismes autònoms i de les societats mercantils que en depenen, i el segon comprovar periòdicament el grau de compliment dels objectius, així com analitzar el cost de funcionament i el rendiment dels serveis o inversions respectius, i fer la fiscalització externa dels seus comptes (article 223). Igualment, el Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, estableix algunes autoritzacions prèvies de les comunitats autònomes en matèria de béns locals.

En qualsevol cas, s'ha entès que el sistema dels controls administratius en relació amb el règim local hauria de ser objecte d'una nova ponderació d'interessos, despolititzant el marc inicial que va presidir tota la seva construcció i plantejant unes relacions interadministratives basades en una nova aplicació de principis de subsidiarietat i proporcionalitat com a referent de garantia, i en una articulació de l'autonomia local i el control administratiu que no projecti, com passa en l'actualitat, uns marcs d'actuació formalment aïllats, però materialment necessitats d'una comunicació tècnica i financera permanent.²¹³ Certament, en altres sistemes s'ha anat diluint aquest control, i a Itàlia, amb la reforma constitucional de 2001, ha desaparegut, per exemple, el control preventiu sobre tots els actes de l'ajuntament, perquè, un cop reconeguda la mateixa dignitat institucional als ens locals que a les regions

211. L. Ortega Álvarez, «El modelo español de control sobre las autonomías territoriales», cit., p. 9. Per E. Desdentado Daroca, «El control de la legalidad urbanística ¿qué legalidad?», a: *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público*, Sevilla, 2009, p. 103 i següents, aquest sistema impugnatori és extraordinàriament restrictiu i molt favorable a l'autonomia local, especialment tal com ha estat interpretat pel Tribunal Constitucional.

212. Aquestes altres tècniques de control administratiu han estat tractades per M. A. Grifo Benedito, op. cit., p. 287 i següents.

213. L. Ortega Álvarez, «El modelo español de control sobre las autonomías territoriales», op. cit., p. 11.

i a l'Estat, no hi hauria espai per a controls externs de tipus tuïtiu, encara que s'han reforçat els poders de control intern de l'ens.²¹⁴ En efecte, una atenuació dels controls exigiria com a contrapartida que les entitats locals assumissin més responsabilitat i transparència, ja que temes com ara la qualitat i l'eficàcia en la gestió dels serveis públics, o la racionalitat de la despesa pública, constitueixen qüestions d'interès per a la col·lectivitat local que han de poder verificar tant les altres autoritats públiques com els ciutadans. De fet, enfront del mal funcionament del sistema,²¹⁵ es proposen i s'engeguen mesures com ara les incorporades en la Llei 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya, o les que s'han donat a conèixer en els últims temps, centrades, principalment, en la informació activa.

Precisament, aquesta situació no mostra més que les deficiències del nostre ordenament per a garantir una informació adequada als ciutadans i fer que els poders públics siguin més transparents en el seu funcionament per tal de saber quines decisions s'han pres i perquè ho han fet, a què ha destinat la corporació els recursos públics, etc., a semblança dels models anglosaxons i escandinaus, que en aquests aspectes es mostren tan llunyans, ja que, a diferència del nostre model, en aquests el secret no és la regla i la informació l'excepció, sinó al contrari. La seva més llarga tradició democràtica permet considerar la normalitat del control també democràtic que han de poder exercir els ciutadans a través de la informació, que és al que s'ha d'arribar en les nostres entitats locals, ja que parteixen dels mateixos pressupòsits i la seva primera vocació és atendre i gestionar els interessos que afecten les persones que representen. Responen a aquesta finalitat les modificacions que tant en la legislació bàsica com en la sectorial s'han produït en els últims temps (per exemple, articles 70 ter i 75.7 de la LRBRL) i que han de culminar amb una llei general que assegurï aquest control per mitjà de la transparència en tots els àmbits del poder públic.

214. S'ha diferenciat també entre l'activitat de direcció que pertany als òrgans polítics i l'activitat de gestió que pertany als òrgans burocràtics (a partir del D.lgs. 29/1993 i consolidada amb el D.lgs. 80/1998 i la Llei 145/2002).

215. A la seva ineficàcia s'ha referit E. Desdentado Daroca, op. cit., p. 107-108, pel qual és urgent revisar-lo i millorar-lo, i superar concepcions dogmàtiques de l'autonomia local, les conseqüències negatives de les quals estan a la vista. Per la seva banda, M. Almeida Cerreda, «¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 6, 2008, p. 187 i següents, ha entès que, tenint en compte que aquest sistema és el que serveix millor per a garantir la legalitat de l'actuació i l'exercici correcte de les competències de les entitats locals, tot això amb el màxim respecte de la seva autonomia, aquest sistema també es pot millorar.

Pel que fa a l'actualitat dels controls,²¹⁶ el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat diverses vegades sobre els controls previstos per legislació autonòmica i ha examinat si resultaven compatibles o no amb l'autonomia local, ja que, com assenyala, les normes que exclouen del control administratiu els actes i els acords de les corporacions locals tenen la finalitat d'assegurar en aquest aspecte l'autonomia d'aquestes corporacions (Sentència 213/1988 d'11 novembre, FJ 2). La doctrina mantinguda des de la seva Sentència 4/1981, de 2 de febrer, sosté que el principi d'autonomia és compatible amb l'existència d'un control de legalitat sobre l'exercici de les competències no genèric ni indeterminat, en cas que aquest exercici incideixi en interessos generals concurrents amb els propis de l'entitat, siguin de la comunitat autònoma o de l'Estat (FJ 3). Per això, ha procedit a determinar quin és el cànon de constitucionalitat, recordant que els controls administratius de legalitat no afecten el nucli essencial de la garantia institucional de l'autonomia de les corporacions locals.²¹⁷

En primer lloc, tenint en compte que la LRBRL (articles 65 i 66) ha optat per una regulació plenament favorable a l'autonomia en matèria de suspensió d'acords locals, pel Tribunal les normes corresponents s'han de qualificar de bàsiques des del punt de vista material, ja que tendeixen a assegurar un nivell mínim a totes les corporacions locals en tot el territori nacional, sigui quina sigui la comunitat autònoma on estiguin localitzades, cosa que resulta plenament congruent amb la garantia institucional de l'article 137 de la Constitució, garantia que opera tant enfront de l'Estat com enfront dels poders autonòmics (Sentència 259/1988 de 22 de desembre, FJ 2). D'altra banda, atès que la LRBRL assegura un determinat model d'autonomia local, i que l'exclusió de la potestat governativa de suspendre els acords de les entitats locals constitueix un dels elements fonamentals d'aquest model, és necessari que la legislació que, en l'exercici de les seves competències, dictin les comunitats autònomes sobre ordenaments sectorials respecti aquesta exclusió, ja que, en cas contrari, no es garantiria el nivell mínim d'autonomia local establert pel legislador estatal, perquè les diverses legislacions sectorials autonòmiques podrien imposar controls que arribessin a desfigurar el model configurat o fins i tot a buidar-lo de contingut (Sentència 259/1988 de

216. Vegeu sobre tots aquests controls M. A. Grifo Benedicto, op. cit., p. 213 i següents.

217. A aquest efecte són importants les sentències 259/1988 de 22 de desembre, 11/1999, de 11 de febrer, i 159/2001, de 5 de juliol.

22 desembre, FJ 2). A partir de tot això, el Tribunal conclou que els articles 65 i 66 de la LRBRL poden ser invocats legítimament no només com a exercici de la competència normativa bàsica estatal derivada de l'article 149.1.6 i 149.18 de la CE (STC 214/1989, FJ 23), sinó també com a expressió d'una legítima opció legislativa estatal ampliadora de l'àmbit de l'autonomia local (STC 11/1999, FJ 2).²¹⁸

En segon lloc, una situació diferent és la que preveu l'article 60 de la LRBRL, en el qual es tracten casos d'incompliment d'obligacions legals que no se substancien en actes o acords antijurídics, sinó en la mera i simple inactivitat o paràlisi funcional com a fet; en aquest cas es permet substituir hipotèticament l'entitat local quan es doni una passivitat en el compliment de les obligacions que la llei li imposi (Sentència 11/1999, FJ 4). No obstant això, tal com adverteix el Tribunal, aquest precepte no estableix una substitució o subrogació orgànica general, incompatible amb l'autonomia local, sinó una substitució o subrogació merament funcional i limitada a l'actuació de què es tracti, que sí que és possible. D'aquesta manera, tota norma, estatal o autonòmica, i tant si es refereix globalment al règim local com si concreta la seva disciplina sobre un sector en particular d'aquest, relativa als controls de legalitat per subrogació, ha d'atenir-se al principi essencial que deriva dels articles 137, 140 i 141 de la CE, cohesionant i articulant, d'una banda, les facultats estatals o autonòmiques de vigilància i restabliment de la legalitat competencial i, d'un altra, el manteniment d'un nivell mínim decisor i dels ens locals (Sentència 159/2001, FJ 6).

Precisament, l'article 60 de la LRBRL es troba dintre de les normes que «tendeixen a assegurar un nivell mínim d'autonomia a totes les corporacions locals en tot el territori nacional» (STC 213/1988, d'11 de novembre, FJ 2), per la qual cosa «el legislador autonòmic no pot infringir els límits del control administratiu de legalitat dels ens locals, atès que constitueixen un element essencial d'aquesta garantia constitucional» (STC 27/1987, FJ 9).

218. Ha considerat L. Ortega Álvarez, «El modelo español de control sobre las autonomías territoriales», cit., p. 10, que si bé l'article 7 de la LRBRL admet que, amb caràcter general, les competències pròpies han d'atendre a la seva adequada coordinació, en la seva programació i execució, amb les de les altres administracions públiques, el desconeixement de les mesures de coordinació no dona lloc a controls administratius sinó a la reconducció a la via de recurs jurisdiccional, situació que no ha deixat de tenir els seus efectes en relació amb el legislador estatal i autonòmic a l'hora de limitar al màxim l'atribució d'aquest tipus de competències als ens locals i preferir acudir a la via de la delegació de competències o, especialment en l'àmbit autonòmic, acudir a la via dels convenis d'execució o prestació de serveis.

Per tant, el que disposa l'article 60 de la LRBRL serveix de límit, de manera que el Tribunal Constitucional ha estimat que una norma que permeti a les autoritats autonòmiques subrogar les competències pròpies dels òrgans locals en un cas no previst en la LRBRL, comporta una possibilitat més gran d'intervenció estatal o autonòmica i una reducció del nivell mínim d'actuació dels òrgans propis dels municipis, per la qual cosa resulta contrària a l'autonomia local constitucionalment garantida en establir no una simple regla competencial, sinó una substitució o subrogació orgànica. De la mateixa manera, una norma que possibiliti que el mecanisme de la subrogació s'activi directament i immediatament, això és, sense un requeriment previ, preceptiu, com, per contra, es preveu en la LRBRL, implica una autonomia local menor. I, finalment, una norma que no exigeixi que l'incompliment en què pugui incórrer l'ens local afecti competències estatals o autonòmiques, sinó que estableixi que qualsevol incompliment o infracció greu de la legislació és suficient per a desencadenar l'activació del mecanisme subrogatori, també seria contrària a l'article 60 de la LRBRL, que exigeix expressament un incompliment qualificat, tenint en compte que ha d'afectar l'exercici de competències estatals o autonòmiques.

D'aquesta manera, si la norma que preveu el control resulta més limitadora de la capacitat decisòria dels ens locals, com passa en els casos anteriors, aquesta altera el sistema establert en el cànon de constitucionalitat aplicable i redueix, per tant, l'àmbit d'autonomia local en termes que cal entendre que excedeixen els límits constitucionalment garantits i vulnereu l'autonomia local garantida en l'article 137 de la CE, ja que suposa un control més gran o més intens de l'Administració autonòmica i una minva correlativa de l'autonomia local (Sentència 159/2001, FJ 7).

6.3. Els límits per al legislador i la defensa de l'autonomia local

Com ha recordat diverses vegades el Tribunal Constitucional (per totes, STC 11/1999, FJ 4), la clau de les relacions entre comunitat autònoma (i Estat) i ajuntament radica en el fet que a la comunitat autònoma, amb un àmbit territorial més extens i una dimensió política diferent, no li és lícit excedir els límits que li siguin inherents, ja que qualsevol extralimitació seva serà en detriment de l'Administració municipal, dotada també d'autonomia, i s'infringirà el repartiment territorial dels poders públics configurat per la Constitució. Una via perquè les entitats locals reaccionin enfront d'aquestes

situacions ha estat finalment possible, amb bastants anys de retard, gràcies a la implantació del sistema actual. Les entitats locals en van demanar, de manera recurrent, la seva instauració, amb la finalitat de poder accedir directament al Tribunal Constitucional en defensa de la seva autonomia, però va caldre esperar gairebé quinze anys des de la Llei bàsica perquè, entre les mesures que van configurar el Pacte local de 1999, es dugués a terme la modificació de la LOTC i s'hi introduís el conflicte en defensa de l'autonomia local.²¹⁹ D'aquesta manera, es va complir la previsió que es formula en la CEAL, l'article 11 de la qual estableix que els ens locals han de disposar d'una via de recurs jurisdiccional a fi d'assegurar l'exercici de les seves competències i el respecte als principis de l'autonomia local consagrats en la Constitució o en la legislació.²²⁰

Així, aquest nou procediment reforça els mecanismes en defensa de l'autonomia local dels quals ja disposaven els ens locals en el nostre ordenament a través de les vies jurisdiccionals, per a impugnar actes o normes reglamentàries que en puguin afectar l'àmbit competencial (article 63.2 de la LRBRL). Altres vies a la seva disposició passaven tant per al·legar davant la jurisdicció ordinària la inconstitucionalitat de normes amb rang de llei que menyscabessin la seva autonomia, com per sol·licitar-ho a la Comissió Nacional d'Administració Local (article 119 de la LRBRL). Un cop rebutjades algunes alternatives, com la de l'emparement municipal del sistema alemany, es va buscar una via *ad hoc* i, així, es tracta d'un nou procés constitucional, perquè no és una nova modalitat o variant dels processos ja existents, sinó que, tal com es diu en l'exposició de motius de la Llei orgànica 7/1999, constitueix una «via per a la defensa específica de l'autonomia local davant el

219. Per mitjà de la Llei orgànica 7/1999, de 21 d'abril. Fins a aquest moment, la proclamació constitucional de l'autonomia de municipis i províncies no va ser acompanyada, com passa en altres ordenaments, amb l'atribució «d'un dret de caràcter reactiu que, eventualment, els obri una via davant la jurisdicció constitucional enfront de normes amb rang de llei» (sentències 31/1981, de 28 juliol, FJ 5, i 214/1989, FJ 1).

220. Vegeu el tractament complet que en fa M. D. Cabello Fernández, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Madrid, 2003, així com A. Ibáñez Macías, «Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000, p. 179 i següents, i J. García Roca, «El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local», *Justicia Administrativa*, número extraordinari, 2000, p. 5 i següents, pels quals la posició de les entitats locals davant la jurisdicció constitucional estava descompensada respecte a la dels altres ens territorials, i hi havia un dèficit de garanties de l'autonomia local constitucionalment reconeguda, necessàries en qualsevol veritable sistema d'autonomia territorial constitucionalment garantida.

Tribunal Constitucional». Per tant, el conflicte només pot ser promogut enfront de normes legals per un únic motiu d'inconstitucionalitat, la lesió de «l'autonomia local constitucionalment garantida».

Precisament, la vulneració de l'«autonomia local constitucionalment garantida» constitueix el cànon específic del conflicte en defensa de l'autonomia local (articles 75 bis.1 i 75 quinquies.5 de la LOTC) que ha d'aplicar-se per a enjudiciar les normes impugnades a fi de declarar «si hi ha o no vulneració» de l'autonomia (Sentència 240/2006, FJ 8). Per tant, només es pot establir per a aconseguir la restitució de la imatge socialment recognoscible de l'autonomia local, dibuixada prèviament pel legislador i ara suposadament afectada, i no per a reivindicar una determinada competència,²²¹ cosa que, si bé en mostra les limitacions, té lògica amb la mecànica del sistema actual.

Tenint en compte que la Llei orgànica 7/1999 no conté cap precepte relatiu al paràmetre de control que s'ha d'aplicar en els conflictes en defensa de l'autonomia local, el cànon o criteri valoratiu corresponent pot ser deduït de la doctrina jurisprudencial continguda en les resolucions en les quals el Tribunal ha tractat l'abast de la garantia que la Constitució atorga a l'autonomia municipal i provincial (articles 137, 140, 141, 142 de la CE) i, així, per a determinar el contingut i l'extensió de la «autonomia local constitucionalment garantida», objecte de protecció en aquest procés (article 75 bis.1 de la LOTC), cal partir de la seva doctrina reiterada (Sentència 240/2006, FJ 3). En conseqüència, com ja hem tractat abans, el cànon que el Tribunal ha d'aplicar per a resoldre els conflictes en defensa de l'autonomia local promoguts enfront de lleis estatals se cenyeix als preceptes constitucionals (articles 137, 140 i 141 de la CE) que estableixen aquest «contingut mínim» que protegeix la garantia institucional i que s'han considerat definitoris d'«els elements essencials» o del «nucli primari» de l'autogovern dels ens locals territorials. D'aquesta manera, també el legislador bàsic estatal ha de respectar la garantia institucional de l'autonomia local (STC 109/1998, de 21 de maig, FJ 2), ja que els destinataris de l'article 137 de la CE «són tots els

221. J. M. Porras Ramírez, «La tutela constitucional del autogobierno local en España», a: *La difesa delle autonomie locali*, cit., p. 128-129, pel qual, per això, estem en presència d'un conflicte *sui generis* de competència legislativa, ja que impugna la manera concreta de configurar la competència de què es tracta qui té habilitació per a fer-ho.

poders públics, i més concretament tots els legisladors» (STC 11/1999, d'11 de febrer, FJ 2).²²²

La configuració del conflicte en defensa de l'autonomia ha estat en diversos casos criticada per la doctrina, entre altres qüestions, pel rigor exigít per formalitzar-lo, com resulta de la STC 240/2006, de 20 de juliol, la primera sentència dictada.²²³ En aquest sentit, la legitimació activa per a plantejar el conflicte es reserva específicament a determinats ens locals, la qual cosa justifica l'exposició de motius de la Llei orgànica 7/1999 en la necessitat de «limitar l'àmbit dels subjectes legítims», ja que es tracta de «garantir els interessos dels ens locals afectats ponderant la seva entitat, de manera que aquests siguin suficientment representatius i que no es refereixin als propis dels ens locals aïlladament considerats», i, per això, l'article 75 ter de la LOTC estableix unes regles estrictes per a la legitimació, la qual cosa evidencia les dificultats que hi ha per a accedir al conflicte²²⁴ i determina la limitada operativitat del procés. Amb el segon pronunciament, la Sentència 47/2008, d'11 de març,²²⁵ també ha quedat demostrada la dificultat que suposa arribar a un pronunciament favorable per a l'autonomia local, tant pel temps que es tarda a arribar a una resolució (set anys) com perquè el Tribunal entén, a diferència del que ha fet en altres casos, que la derogació de la norma objecte del conflicte constitueix una pèrdua sobrevinguda del mateix.²²⁶

222. Com ja sabem, la legislació bàsica sobre règim local no s'integra en el «bloc de la constitucionalitat» ni constitueix canó de validesa respecte d'altres lleis estatals, per la qual cosa no pot pretendre's que el Tribunal enjudiciï una norma estatal utilitzant com a paràmetre una altra norma estatal atès que, lògicament, si no s'ha vulnerat la Constitució ha d'interpretar-se com una nova opció del legislador (Sentència 240/2006, FJ 3).

223. Promogut per la ciutat de Ceuta en relació amb l'article 68 de la Llei 55/1999, de 29 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, pel qual es modifica la disposició addicional tercera de la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions.

224. A alguns d'aquests problemes pràctics s'ha referit M. D. Cabello Fernández, op. cit., p. 155 i següents, essencialment per la suma de voluntats i la porció determinada de població que es necessiten.

225. Promogut per l'Ajuntament de Torrent i per altres de la província de València sobre l'article 2 i la disposició transitòria de la Llei de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de desembre, per la qual se suprimeix l'Àrea Metropolitana de l'Horta.

226. En aquest cas, considera exhaurit el conflicte pel fet que la Llei 2/2001, d'11 de maig, de la Generalitat Valenciana, de creació i gestió d'àrees metropolitanes a la Comunitat Valenciana, va suprimir l'Àrea Metropolitana de l'Horta, l'article 2 i la disposició transitòria de la qual constituïen l'objecte del conflicte en defensa de l'autonomia local.

Capítol III

Anàlisi sobre la situació actual de l'autonomia local en la jurisprudència

Marta Oller Rubert

1. Introducció

En aquestes pàgines s'analitza l'evolució jurisprudencial del principi d'autonomia amb la finalitat de determinar l'abast actual que té i si estem davant una autonomia real o si aquesta es veu retallada per les intervencions de les administracions estatal i autonòmica.

Cal partir de la falta d'un concepte exprés i detallat d'autonomia local a la Constitució, que és la norma que la garanteix institucionalment, si bé la Carta europea d'autonomia local entén per aquest concepte (article 2.1): «el dret i la capacitat efectiva per a les col·lectivitats locals de regular i administrar, en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici de la seva població, una part important dels assumptes públics». És per això que es fa imprescindible acudir a la doctrina i a la jurisprudència per determinar-ne el contingut²²⁷ a causa del caràcter equívoc i polisèmic del concepte.²²⁸ És obligat esmentar, en aquest sentit, la sentència del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrer, que diu sobre l'autonomia local: «fa referència a la distribució territorial del poder de l'Estat en el sentit ampli del terme, i ha de ser entesa com un dret de la comunitat local a participar, a través d'òrgans propis, en el govern i l'administració dels assumptes que li pertocquen, constituïnt, en tot cas, un poder limitat que no pot oposar-se al principi d'unitat estatal». Dret d'intervenció, de participació que, com han assenyalat diverses sentències de l'Alt Tribunal, forma el nucli primigeni de l'autonomia local. No obstant això, aquest tribunal ha assenyalat, igualment, que la Constitució no assegura un contingut concret o un àmbit competen-

227. F. Toscano Gil, *op. cit.*, p. 34 i següents.

228. V. Escuin Palop, «Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales» a *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, València, 2002, p. 758; M. J. Alonso Mas, «La protección de la autonomía local frente a las normas con valor de ley» a *Nuevas perspectivas...*, cit., p. 891; també R. García Macho va al·ludir, citant la Sentència del Tribunal Constitucional, de 2 de febrer de 1981, a les dificultats per delimitar el principi d'autonomia, «La autonomía municipal y su protección en la Ley de bases» a *RAP*, núm. 109, 1986, p. 415.

cial determinat i que no hi cap parlar «d'interessos naturals dels ens locals» (sentències del Tribunal Constitucional 32/1981, 40/1998, 204/2002) i que la participació es graduarà en funció de la relació entre interessos locals i supralocals dintre d'aquests assumptes o matèries.²²⁹ I és que és cert que són nombroses les situacions de concurrència entre els àmbits materials que es configuren com a propis dels municipis i les matèries sobre les quals tenen competència les comunitats autònomes.²³⁰

D'altra banda, hem d'anunciar que l'estudi es fa de manera conjunta, partint del terme competència; per això la jurisprudència es refereix a l'exercici de les potestats normatives que reconeix l'article 4 de la LRBRL, moltes vegades en relació amb alguna de les matèries que estableix l'article 25 de la LRBRL, doncs ha assenyalat la doctrina que l'àmbit competencial delimita el desenvolupament de les potestats locals.²³¹

Amb tot, cal avançar una reflexió que contextualitzarà la jurisprudència examinada, i és que l'autonomia local és, en qualsevol cas, un *poder limitat*,²³² així ho afirma la Sentència del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrer (FJ 2); per tant, és admissible l'existència de controls per part d'unes altres administracions públiques, sempre que no siguin generals i indiscriminats, i responguin a motius de legalitat, sent també possible sancionar un ens local quan aquest comet alguna infracció (Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, d'11 de desembre de 1999).

2. Consideracions sobre l'autonomia local i les potestats dels ens locals reconegudes en l'article 4 de la LRBRL

Anteriorment s'ha comentat el significat i l'abast de l'autonomia local, això es concreta a la Llei de bases, en l'enumeració de diverses potestats que en suposen una conseqüència necessària.²³³ Així, l'article 4 estableix:

229. M. Pardo Álvarez, *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social autonómico y democrático de derecho*, Madrid, 2005, p. 479.

230. C. Pareja i Lozano i G. Segura López, *Les competències municipals en la legislació sectorial de l'Estat i de la comunitat autònoma de Catalunya*, Barcelona, 1992, p. 19.

231. J. L. Blasco Díaz, *op. cit.*, p. 31.

232. J. Jordano Fraga, «La autonomía local en Andalucía: balance, perspectivas y algunas pautas para la segunda descentralización» a *RAP*, núm. 158, 2002, p. 326; J. Ferret i Jacas, «Les relacions interadministratives dels ens locals», a *Règim jurídic del governs locals de Catalunya*, València, 2009, p. 139.

233. M. J. Alonso Mas, «Artículo 4» a *Comentarios a la Ley básica de régimen local*, (coord. M. J. Domingo Zaballos), Madrid, 2005, p. 197; A. Galán Galán, *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona,

En qualitat d'administracions públiques de caràcter territorial, i dintre de l'esfera de les competències que tenen, corresponen en tot cas als municipis, les províncies i les illes:

- a) Les potestats reglamentària i d'autoorganització.
- b) Les potestats tributària i financera.
- c) La potestat de programació o planificació.
- d) Les potestats expropiadora i d'investigació, partió i recuperació d'ofici dels seus béns.
- e) Les potestats d'execució forçosa i sancionadora.
- f) La potestat de revisió d'ofici dels seus actes i acords.

No obstant això, podem avançar a l'anàlisi posterior, que les potestats d'aquest llistat, si bé conformen i possibiliten l'autonomia municipal, no són totes iguals de necessàries per assegurar-la, ni tampoc no totes es poden exercir amb la mateixa amplitud. Realment, els aspectes substancials sobre la seva titularitat i el seu exercici es troben en unes altres lleis, i no tan sols això, sinó que, a més, pot variar segons l'exerceixi la província, el municipi o les illes.²³⁴ Efectivament, nuclears són la potestat d'autoorganització i la potestat reglamentària,²³⁵ així com la potestat d'execució forçosa, però, a més, hi ha altres potestats disperses al llarg de la Llei de bases. Tanmateix, unes altres —com la potestat de planificació—, presenten límits propis, ja que aquesta és una potestat concurrent amb competències estatals i autonòmiques, la qual cosa suposa un límit natural al seu exercici.²³⁶

2.1. Potestats reglamentària i d'autoorganització

Ambdues potestats es poden englobar sota la denominació de potestat normativa. Efectivament, a través de les normes que tenen els ens locals poden regular tant determinats assumptes del seu interès, a través de les ordenances, com establir-ne l'organització interna, mitjançant el reglament orgànic.

2002, p.103 i següents.

234. M. Rebollo Puig. «Artículo 4» a *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, (dir. M. Rebollo Puig), Valencia, 2007, p. 132 i següents.

235. R. García Macho, *op. cit.*, p. 420; M. Rebollo Puig. «Artículo 4», *op. cit.*, p. 139; J. L. Blasco Díaz, *op. cit.*, p. 45 i 46; recentment sobre el tema, J.L. Carro Fernández-Valmayor «Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal», *cit.*, p. 33 i següents.

236. F. Sosa Wagner, «La autonomía local», a *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje a Eduardo García de Enterría*. Vol. IV, Madrid, 1991, p. 3201.

La qüestió es planteja perquè la potestat normativa, en aquest cas, no respon a l'esquema clàssic de llei—reglament que sí que s'observa en uns altres àmbits territorials, sinó que, precisament, el joc de l'autonomia local fa que s'hagin de dotar les normes locals d'una certa llibertat, supeditada, això sí, a l'existència d'interessos locals.²³⁷

Prenent com a referència un àmbit concret, en aquest cas el medi ambient, i malgrat la consideració anterior, està clar que el poder reglamentari local està limitat pel principi de reserva de llei, encara que és cert que amb matisos i singularitats.²³⁸ Recentment, el Tribunal Suprem en la Sentència de 17 de setembre de 2007, sobre l'exigència de reserva de llei en ordenances municipals, analitzava la legalitat de l'ordenança municipal sobre les condicions tècniques i la zona d'ubicació de les instal·lacions destinades a la producció i la comercialització de pa i pastisseria, aprovada per acord del Consell Plenari de l'Ajuntament de Barcelona, el 25 de setembre de 1998. En aquest cas, el Tribunal Suprem va estimar que no procedia la cassació i confirmava l'anul·lació dels preceptes de l'ordenança sustentada en la falta de cobertura legal perquè l'Ajuntament de Barcelona, en aquest cas, pogués dictar una norma de manera autònoma en l'àmbit referit. El Tribunal Suprem va afirmar: «si l'ens local repeteix una norma autonòmica, introdueix una norma supèrflua i si la modifica envaeix les seves competències» (FJ 6). En la mateixa línia s'ha manifestat el Tribunal Constitucional en la sentència 25/2004, de 26 de febrer, en considerar que la matèria «seguretat pública» no atorgava cobertura suficient al municipi per regular sobre protecció del medi ambient, en tant que aquesta respon a una definició restrictiva, que: «... no estén la regulació d'aquesta a qualsevol activitat que pugui tenir una relació més o menys remota amb la seguretat pública» i, per tant, considera que no pot sustentar l'aprovació per l'Ajuntament de Santander de l'ordenança municipal que té per objecte regular: «l'actuació municipal per a la protecció del medi ambient contra les pertorbacions per sorolls i vibracions, ni de

237. Sobre aquest tema, L. Parejo Alfonso, *La potestad normativa local*, cit., i J. L. Blasco Díaz, *op. cit.*, p.130 i següents; També, L. Ortega Álvarez, «La potestad normativa local», a *Anuario del Gobierno Local*, Barcelona, 2001, p. 39 a 54; T. Font i Llovet, «La diversificación de la potestad normativa: la autonomía municipal y la autoadministración corporativa», a *Derecho privado y Constitución*, núm. 17. 2003, p. 254 i següents; A. Galán Galán, *La potestad normativa...*, cit. p. 214 i següents; J. M. Baño León, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Madrid, 1991, p.147.

238. El principi de reserva de llei com a límit a l'autonomia afecta, sobretot, a la matèria tributària i sancionadora i quan s'afecten drets fonamentals, M. Rebollo Puig, *op. cit.*, p. 139.

bon tros legitima la imposició de sancions». En concret, l'argumentació de l'Alt Tribunal és la següent:

Certament, l'eliminació o la disminució dels sorolls i les vibracions de les fonts productores en les diferents instal·lacions i activitats subjectes, per situar-les dintre de límits que les facin tolerables, es troba encaminada a procurar una major tranquil·litat als veïns, i, en aquest sentit, es pot considerar relacionada amb la seguretat pública, objecte precís de la regulació continguda a la Llei orgànica 1/1992. No obstant això, l'ordenança no deixa d'establir un conjunt de regles que protegeixen la tranquil·litat ciutadana a través d'una intervenció administrativa que no resulta extraordinària i que es desenvolupa de manera constant i regular, permetent el funcionament normal de les activitats afectades de manera que els sorolls i vibracions que produeixen no alterin la qualitat de vida dels ciutadans; finalitat en la qual s'insereix fins i tot el règim sancionador, en el qual no es poden preveure reaccions per a situacions que puguin ser considerades de risc extraordinari. Per tant, el fonament de l'ordenança no es pot incardinar pròpiament dintre del concepte de 'seguretat pública' ni, en suma, en l'àmbit estricte de cobertura de la Llei orgànica de protecció de la seguretat ciutadana (FJ 7).²³⁹

D'altra banda, i pel que fa a la potestat d'autoorganització, el seu desenvolupament es veu coartat per la vigència del principi de legalitat i, més concretament, pel marc que estableix el legislador nacional i autonòmic com reconeix expressament l'article 20 de la LRBRL, per a l'organització, en disposar la llei bàsica, d'origen estatal, una organització mínima i necessària a tots els municipis en funció de la població que tenen, i en facultar les comunitats autònomes a establir una organització municipal complementària a la prevista en la Llei de bases (article 20.2 de la LRBRL). En efecte, l'apartat tercer del precepte estableix que: «els mateixos municipis, en els reglaments orgànics, podran establir i regular altres òrgans complementaris, de conformitat amb allò previst en aquest article i a les lleis de les comunitats autònomes a les quals es refereix el número anterior». Encara així, convé recordar la substancialitat d'aquesta potestat d'autoorganització amb l'autonomia local,²⁴⁰ com recull l'article 6 de la Carta europea d'autonomia local.

239. Sobre aquesta sentència, M. Pulido Quecedo «**La dispar lucha contra el ruido en la reciente jurisprudencia constitucional**», a *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3/2004.

240. J. L. Blasco Díaz, *op. cit.*, p. 237 i 238.

Després d'analitzar la jurisprudència, cal destacar el canvi que va suposar la Sentència del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de desembre.²⁴¹ D'aquesta manera, la inicial potestat autoorganitzativa dels ens locals es va veure minvada²⁴² i aquesta ha estat la línia mantinguda després de la modificació posterior de la Llei de bases, en 2003, que s'ha encarregat de regular de manera minuciosa l'estructura orgànica municipal. Com a resultat de la jurisprudència constitucional, es va passar de l'aplicació preferent del criteri de competència de les normes locals sobre les lleis autonòmiques, a adoptar un criteri basat en la jerarquia en l'àmbit de l'organització complementària dels ens locals, que ha de respectar, no obstant això, en tot cas, un espai normatiu als ajuntaments per a l'exercici complet de la potestat d'autoorganització. De tota manera, algunes comunitats autònomes, en contra de la interpretació feta per la Sentència del Tribunal Constitucional 214/1989, estableixen el caràcter supletori de la legislació autonòmica, atorgant en lloc preponderant al reglament orgànic,²⁴³ posició en favor de l'autonomia local que s'ha defensat, així mateix, per un sector de la doctrina.²⁴⁴

En la línia establerta, el Tribunal Suprem, en la Sentència de 16 gener 1990, en la qual s'analitzava la creació en la ciutat de Barcelona de districtes així com la modalitat de lliurament triada per a la designació del seus membres, conseqüència de l'aprovació de normes *ad hoc* per la Corporació, argumentava «la Llei 7/1985, de 2 abril, que conté les bases de règim local, permet la creació d'òrgans territorials de gestió desconcentrada als municipis i pels municipis, amb l'organització, funcions i competències que cada ajuntament els confereixi, atenent les característiques de l'assentament de la població en el terme municipal, sense perjudici de la unitat de govern

241. Sobre la mateixa, àmpliament, F. Toscano Gil, *op. cit.*, p. 127 i següents; També, M. C. Barrero Rodríguez, «El Reglamento orgánico de las entidades locales en el sistema de fuentes. A propósito de la STC 214/1989, de 21 de diciembre, sobre la Ley básica del régimen local», a *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 2, 1990, p. 123 a 130; J. L. Blasco Díaz, *op. cit.*, p. 240 i següents; G. Fernández Farreres, «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», a *Tratado de derecho municipal*, S. Muñoz Machado (coord.) Vol. 1, Madrid, 2003, p. 1078 a 1087; F. Mora Bongera «Régimen jurídico de las entidades locales: la incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 215/1989, de 21 de diciembre, sobre el sistema de fuentes», a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 70, 1991, p. 273 a 286.

242. En aquest sentit, M. J. Alonso Mas, «Artículo 2» a *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, cit., p. 142.

243. P. García Manzano, «La potestad reglamentaria en el proyecto de Ley de medidas para la modernización del Gobierno local», a *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 2, febrer de 2004, p. 18.

244. Entre altres, F. Sosa Wagner, *Manual de Derecho local*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004, p. 44 i següents. Vegeu F. Toscano Gil, *op. cit.*

(article 24) [...] » (FJ 2) i afegia que, «efectivament, allà es diu que els òrgans complementaris s'han d'establir i els han de regular els mateixos municipis en els seus reglaments orgànics, sense altre límit que el respecte a l'estructura determinada per aquesta Llei de bases [par. 1., ap. c)], tot i que aquesta tallant expressió no pretengui modificar el sistema d'integració normativa existent en el nostre ordenament, com a concepte unitari amb manifestacions plurals». El problema va sorgir davant el buit de les normes aprovades per l'Ajuntament de Barcelona, que no recollien criteris de designació per al cas que es fes una proposta amb dos noms per a un lloc únic, producte d'un empat en la votació prèvia. El Tribunal Suprem va entendre que, «en aquest sentit, la primacia de la reglamentació orgànica del propi municipi, sense altre límit que el respecte a la llei bàsica, no significa el rebuig de qualsevol altra norma de rang suficient, i menys encara si es tracta de les lleis de les comunitats autònomes sobre règim local, que la mateixa Llei de bases situa en el segon lloc de l'escala, després d'aquesta i abans dels reglaments de cada municipi, quan es tracta, precisament, de l'organització i el funcionament dels seus òrgans [art. 5.5.A)]. Així ho estableix, d'altra banda, amb tota claredat i precisament per als òrgans complementaris com aquests, la mateixa llei a l'art. 20, ja citat en un altre lloc, el paràgraf segon del qual permet a les lleis autonòmiques establir una organització municipal complementària, que regirà a cada municipi en tot allò que el seu reglament orgànic no disposi del contrari. En definitiva, com a conseqüència del silenci de les normes municipals abans esmentades entra en joc amb aquest caràcter supletori la Llei del Parlament de Catalunya 8/1987, de 15 abril, per a la qual el càrrec de regidor—president ha de correspondre a un membre de la llista més votada de l'àmbit municipal que es tracti [art. 58, f)]». (FJ 3).

D'altra banda, la Sentència del Tribunal Suprem, de 8 de febrer de 1999, enjudicia la legalitat de l'acord adoptat per l'Ajuntament de Castilleja de la Cuesta en el qual s'establia el vot «ponderat» dels membres de les comissions informatives. L'ens local va formular com a únic motiu de cassació: «la vulneració dels articles 4.1 c) i 20.1 c) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL), quan reconeixen als municipis potestats reglamentària i d'autoorganització amb relació als òrgans complementaris», mentre que la sentència d'instància anul·lava l'acord sobre el vot ponderat de les comissions informatives que es van crear, ja que el corresponent acord de creació té un rang normatiu equivalent al del Reglament orgànic. El Tribunal Suprem en les seves argumentacions assenyala el següent (FJ 2):

En matèria d'organització municipal, l'ordre constitucional de distribució de competències es fonamenta en l'existència de tres àmbits normatius diferents corresponents a la legislació bàsica de l'Estat (art. 149.1.18, CE), la legislació de desenvolupament de les comunitats autònomes, segons els respectius estatuts, i la potestat reglamentària dels municipis, inherent a l'autonomia que la Constitució els garanteix en el citat article 140. És clar, que la potestat d'autoorganització [art. 4.1 a) LRBRL], s'ha d'exercitar en el marc dels límits establerts a la legislació estatal i en les legislacions de desenvolupament de les comunitats autònomes que no poden, no obstant això, envair ni desconèixer la potestat d'autoorganització que la Constitució garanteix a la instància municipal. Consegüentment, l'article 20 de la LRBRL estableix a l'apartat 1 els òrgans municipals de caràcter necessari, reconeixent el paràgraf c) d'aquest mateix apartat la potestat d'autoorganització complementària que correspon als mateixos municipis. Potestat aquesta, singularitzada respecte de la potestat reglamentària local, que comprèn l'establiment i la regulació de l'organització i de les relacions en l'àmbit intern, funcionalment requerides per al desenvolupament de l'activitat la gestió autònoma de la qual s'encomana a l'ens local, dintre del marc que dissenyen els principis de competència, reserva de llei, legalitat i jerarquia normativa que articulen el caràcter plural i complex del nostre ordenament.

En aquest sentit, el legislador estatal estableix un model organitzatiu comú i uniforme per a les entitats municipals i respectant-lo plenament, a partir de com les mateixes entitats locals es poden dotar d'una organització complementària en virtut dels corresponents reglaments orgànics (sentències del Tribunal Suprem, de 9 de febrer de 1993 i d'11 de maig de 1998, entre altres).

Així mateix, argumenta (FJ 3) que:

La Sentència del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de desembre, va declarar inconstitucionals, entre altres, l'article 5 de la LRBRL, singularment pel seu caràcter interpretatiu, però va portar a terme una interpretació del sistema de fonts que el va conduir a declarar inconstitucionals els incisos finals de l'article 20.1.c) i 20.2, de la LRBRL. La raó de decidir és que els preceptes citats venien a eliminar la possibilitat d'un espai normatiu per a la legislació autonòmica de desenvolupament en matèria d'organització en dir, d'una banda [article 20.1.c)] que el reglament orgànic municipal no té més límits que els quals deriven de la indicada LRBRL, i, de l'altra (article 20.2), que les

normes autonòmiques en matèria d'organització complementària no poden contradir als reglaments orgànics municipals. Aquesta previsió legal violava l'ordre constitucional de distribució de competències en aquesta matèria que es fonamenta en el reconeixement dels tres àmbits normatius abans assenyalat. El reglament orgànic municipal no prima sobre la normativa autonòmica en l'espai que a aquesta hi correspon. Però és cert que el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, és norma supletòria en determinats aspectes organitzatius dels reglaments orgànics municipals.

2.2. La potestat de programació o planificació

L'examen de la potestat de programació i planificació es fa, per la seva elevada aplicació en la matèria urbanística que l'article 25.2. d) LRBRL atribueix al municipi,²⁴⁵ amb l'anàlisi de problemes urbanístics.

Efectivament, són molts els casos de conflicte on han entrat els tribunals, i del seu examen es pot extreure que en aquesta potestat de planificació, com a expressió de l'autonomia local, és destacada i preservada favorablement per als municipis, de tal manera que encara que s'admet sota determinats supòsits la intervenció d'altres instàncies superiors, bàsicament l'autonòmica per raó de l'atribució de competències exclusives sobre urbanisme, bé és cert que es va reconeixent més àmpliament un dret de participació per part dels ens locals²⁴⁶ que, en alguns casos, no obstant això, ha pretès substituir, i s'ha de denunciar, el necessari poder de decisió dels ens locals en un àmbit tan propi com el de l'execució en matèria d'urbanisme, com tindrem ocasió d'analitzar en apartats posteriors.

Destaca, en aquest extrem, la Sentència del Tribunal Constitucional, de 13 d'abril de 2004 (FJ 12):

La decisió sobre la configuració de l'assentament urbà municipal que consisteix en el pla urbanístic —marc regulador de l'espai físic de la convivència dels veïns— és una tasca compresa prioritàriament en l'àmbit dels interessos del municipi; i sobre aqueixa decisió es projec-

245. J. Sánchez Isaac. *El principio de autonomía y las competencias locales*, Barcelona, 2002, p. 87.

246. Referent a això, L. Parejo Alfonso, «La autonomía local», a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, 1986, p. 54.

ten, per tant, de manera especialment intensa les exigències de l'autonomia municipal. Si en el procediment d'elaboració del planejament urbanístic les lleis reguladores de la matèria preveuen la intervenció —d'abast divers— d'altres administracions públiques és perquè, amb caràcter general, aquesta decisió pot afectar també interessos la gestió dels quals constitueix l'objecte de competències atribuïdes a altres organitzacions jurídicopúbliques distintes del municipi. També es justifica l'esmentada intervenció d'altres subjectes públics distintes de l'administració municipal per les exigències del principi de col·laboració (que aconsella l'audiència, l'intercanvi d'informació i la ponderació d'interessos aliens (article 4 de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú) i pels controls de legalitat que, de conformitat amb la Constitució, poden exercir, en l'àmbit de l'urbanisme, les comunitats autònomes sobre les entitats locals.

Aquesta imbricació d'interessos diversos que es projecten sobre el mateix territori municipal se soluciona, en la Llei bàsica de règim local, amb fórmules com la participació o la integració de les entitats locals en procediments que tramita i resol la comunitat autònoma quan «la naturalesa de l'activitat que es tracta faci molt difícil o inconvenient una assignació diferenciada i distinta de facultats decisòries» (article 62 de la LRBRL), o la participació de les entitats locals en procediments d'aprovació d'instruments de planejament que són formulats i aprovats per unes altres administracions, sempre que hi hagi la necessitat d'«harmonitzar els interessos públics afectats» (article 58.2 de la LRBRL).

Però aquesta regulació de les relacions interadministratives no ha d'enfosquir el principi que l'ordenació urbanística del territori municipal és tasca que fonamentalment correspon al municipi, i que la intervenció d'altres administracions es justifica només en la mesura que hi concorrin interessos de caràcter supramunicipal o controls de legalitat que, conformement al bloc de la constitucionalitat, s'atribueixen a les administracions supraordenades sobre les inferiors.

Doncs bé, l'incís segon del precepte qüestionat atribueix a la comunitat autònoma (encara que sigui de manera concurrent amb el municipi) la competència d'iniciar un procediment de modificació del Pla, en casos en els quals, per l'estricta definició del supòsit de fet normatiu, no s'afecta cap interès supralocal, per la qual cosa, conformement a l'exposat, aquesta competència autonòmica manca per complet de justificació i no és compatible amb l'autonomia municipal garantida constitucionalment.

En supòsits en els quals la modificació del pla manca de tota transcendència pel que fa a interessos supralocals, un procediment que s'incoa per iniciativa de la comunitat autònoma i s'aprova també per aquesta inicialment, provisionalment i definitivament, i en el qual només es concedeix un tràmit d'audiència al municipi els interessos del qual són els únics afectats, no supera el «llindar mínim» de participació municipal (en relació amb els interessos afectats) que faria que, en aquests casos, el municipi fóra recognoscible com una instància decisòria rellevant (Sentència del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 de juliol, FJ 12è). Cal destacar que ja la primera jurisprudència d'aquest Tribunal, relativa a la garantia constitucional de l'autonomia local, va declarar que aquesta garantia: «ha de ser entesa com un dret de la comunitat local a participar a través d'òrgans propis en el govern i administració dels assumptes li pertocquen, graduant-se la intensitat d'aquesta participació en funció de la relació entre interessos locals i supralocals dintre d'aquests assumptes o matèries» (Sentència del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de juliol, FJ 4t). És precisament aquesta adequada relació entre la intensitat dels interessos afectats i la intensitat de la participació en els procediments allò que falla de manera evident en el supòsit que ens ocupa, que es caracteritza perquè, per definició, no es veu afectat cap interès supramunicipal i, no obstant això, s'atribueixen a la comunitat autònoma no només la iniciativa, sinó que també, conformement al disposat a l'article 59 del text refós català, les aprovacions inicial, provisional i definitiva.

D'altra banda, la Sentència del Tribunal Constitucional 13/1988, d'11 de novembre, en relació amb la potestat de programació dels ens locals en matèria d'urbanisme advertia aleshores que: «La Llei de bases de 1985 persegueix assegurar un determinat model d'autonomia local en exercici de les competències que atribueix a l'Estat l'article 149.1.18 de la Constitució, i un dels elements fonamentals d'aquest model és l'exclusió de la potestat governativa de suspendre els acords de les corporacions locals. La legislació que en l'ús de les seves competències dicten les comunitats autònomes sobre urbanisme o altres ordenaments sectorials ha de respectar aquesta exclusió. D'una altra manera no es garantiria el nivell mínim d'autonomia local establert pel legislador estatal, ja que les diverses legislacions sectorials autonòmiques podrien imposar controls que en la pràctica arribaren a desfigurar el citat model i fins i tot a buidar-lo de contingut» (FJ 3r).

En un altre cas, el Tribunal Suprem, en la Sentència de 30 d'octubre de 1992, considera que no es vulnera l'autonomia local adduïda per l'Ajuntament de Tarragona davant l'aprovació definitiva per la Comissió d'Urbanisme de Tarragona quan introduïa determinades correccions del Pla especial d'equipament del nou cementiri (FJ 2):

Doncs bé, entrant ja en la qüestió estudiada, s'escau considerar l'estructura lògica de la norma la construcció de la qual condiona les potestats de la Comissió Provincial oferint a aquesta diverses alternatives. Sobre la base indiscutible de la seva potestat d'aprovar els plans, s'estableix un condicionat del sentit de l'acte administratiu que constitueix una limitació a una possible discrecionalitat.

La impugnació efectuada per l'Ajuntament parteix d'aquest plantejament, estrebant la seva pretensió processal que es declara no ser conforme a dret l'acte de la Comissió, precisament perquè no es pronuncia en el sentit d'una de les alternatives previstes per la llei. Doncs, en efecte, la Comissió ni va aprovar el Pla d'equipament del cementiri, ni el va denegar motivadament, ni tampoc no va suspendre l'aprovació d'aquest per deficiències, sinó que el va aprovar condicionadament sotmetent la seva eficàcia a l'obtenció de determinats informes i sobretot a l'elaboració d'un pla especial.

Les al·legacions de l'Ajuntament es formulen a partir de la tesi que aquest condicionant no previst expressament per la llei va en contra de l'autonomia municipal. Aquesta tesi es rebut per la sentència apel·lada fundant-se en l'article 41 de la Llei del sòl, segons el qual, la comissió competent, per a aprovar els plans, ha d'examinar-los en tots els seus extrems.

Doncs bé, davant aquest plantejament ha de convenir-se que, segons l'al·legació de la representació lletrada de la Generalitat de Catalunya, acollida per la sentència apel·lada, la Comissió pot introduir condicionants a l'aprovació del pla. Així es desprèn de la jurisprudència anterior i es reconeix fins i tot en les al·legacions de l'Ajuntament apel·lant. Però això no és obstacle perquè calgui respectar l'ordenament jurídic específic català, i cal tenir present que la peculiaritat d'aquest procés deriva del fet que no es tracta només d'aplicar les normes genèriques de l'ordenament urbanístic espanyol sinó, a més, la Llei catalana abans citada, 3/1984, de 9 de gener.

S'imposa, per tant, aplicar una solució integradora que, sense perjudici de tenir en compte l'article 41 de la Llei del sòl i la seva interpretació jurisprudencial, integra amb aquests el mandat de l'article 6.5 de l'esmentada llei catalana.

Seguidament, diu que (FJ 3):

A aquest efecte cal partir que en les circumstàncies del cas d'actuacions la Comissió va examinar un pla d'equipament del cementeri que no només es presentava sense determinats informes (extrem aquest controvertit per l'Ajuntament), sinó que, a més, no efectuava concrecions sobre certs punts d'interès indubtable per a l'adequació i viabilitat del pla. És davant aquesta situació quan s'introdueixen uns condicionants, que han de considerar-se raonables, entenent aquesta sala que, en aquest punt, han de compartir-se les afirmacions que es contenen en els fonaments de dret de la sentència apel·lada.

Ara bé, no es tracta només que les solucions proposades siguin materialment raonables, sinó sobretot que siguin conformes amb l'ordenament jurídic. En aquest sentit, s'ha de convenir que, d'acord amb les al·legacions de l'Ajuntament, no s'ajusten a les pretensions de l'article 6.5 de la llei catalana aplicable.

Això no significa, no obstant això, que s'hagi vulnerat l'autonomia local constitucionalment garantida, com afirma l'Ajuntament, doncs, en definitiva, la solució donada al problema per la Comissió Provincial ha estat respectuosa amb les competències i les actuacions municipals. En efecte, a la vista de les característiques del pla sotmès al seu examen i tenint en compte l'interès públic que ha de protegir, la Comissió hagués pogut optar per entendre que el pla presentava deficiències i, en conseqüència, resoldre deixar-lo en suspens.

Aquesta conducta, que sens dubte hagués estat menys favorable a la sol·licitud municipal, implicava, no obstant això, considerar com a deficiències el que no eren sinó omissions d'informes i falta de concreció, pel mateix caràcter, del document sotmès al seu examen, el que hagués estat conforme amb l'article 6.5 de la Llei de 9 de gener de 1984, però no hagués respost exactament als fets.

No obstant això, cal declarar que l'interès públic que es protegeix en efectuar l'aprovació del pla s'ha d'anteposar a l'exactitud com a deficiències de les circumstàncies estudiades, pel que a la conducta a la revisió de l'acte, s'ha d'estimar que el correcte hagués estat suspendre el pla general complint la legalitat. Les deficiències no s'han d'entendre en un sentit literal i material, sinó com les característiques que suposen un risc o impediment perquè es garanteixi l'interès públic protegit.

Per tant, sense perjudici que pel que fa al fons de la decisió les mesures adoptades fossin correctes, entén aquesta sala que formalment es va trencar el mandat de la llei. En conseqüència, escau estimar el

present recurs i revocar la sentència apel·lada, ordenant que es reposin les actuacions al moment anterior a aquell en què la Comissió va efectuar l'aprovació del pla d'equipament del cementeri.

Finalment, per finalitzar aquest breu excurs sobre la capacitat de programació i planificació dels municipis i l'autonomia local, analitzarem la sentència del Tribunal Suprem, de 18 d'abril de 2000, on se superposa per sobre d'aquesta potestat municipal la legislació estatal (FJ 7):

S'invoquen també els articles 137 i 140 de la Constitució i el principi d'autonomia municipal que en aquests es reconeix, d'on conclou la societat recurrent que havent elaborat l'Ajuntament de Vigo, en exercici de les seves competències urbanístiques, el corresponent Pla General d'Ordenació Urbana, i sent ajustada a les determinacions d'aquest la llicència concedida, cedeix en aquest cas la previsió de l'article 73 del TRLS. No obstant això, és obvi que el principi d'autonomia local s'ha de desenvolupar dintre dels límits marcats per la llei, i que els articles 73 del TRLS i 98 del Reglament de planejament urbanístic (RPU) han estat repetidament interpretats per la doctrina jurisprudencial (sentències de 10 d'abril de 1996 i 16 de juny de 1993, i les quals en aquesta se citen), en el sentit que s'apliquen en tot cas, és a dir, existeixin o no plans d'ordenació o normes complementàries o subsidiàries de planejament. Són normes d'inexcusable observança, tant en defecte de planejament com en el supòsit d'existència d'aquest i contradicció amb el mateix. L'aplicació d'aquestes és directa, és a dir, no precisa de desenvolupament per altra disposició o acte, de tal manera que qualsevol disposició o acte administratiu (licència, permís, etc.) que estigués en contradicció amb aquests articles, encara que s'ajustessin al planejament vigent, seria anul·lable.

2.3. Les potestats expropiadora i d'investigació, partió i recuperació d'ofici dels seus béns

La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, atribueix als ens locals la potestat expropiadora per a l'execució de les competències sectorials que els són pròpies. L'exercici d'aquesta correspon a l'alcalde i al president de la diputació provincial.

Sobre la potestat d'expropiació dels municipis el Tribunal Constitucional en la sentència 159/2001, de 5 de juliol, ha dit (FJ 13):

Quant a l'afectació a l'autonomia local, en el cas que ara ens ocupa, es tracta essencialment d'una intervenció expropiadora d'un municipi en el terme d'un segon municipi, i el precepte qüestionat no preveu ni garanteix la participació d'aquest últim a l'hora de prendre la decisió d'expropiar. Sense deixar de reconèixer que poden a priori donar-se casos de desenvolupament urbà que requereixin d'un instrument de planejament que englobi diversos municipis, i a través del qual, eventualment, un municipi pugui exercitar la seva potestat expropiadora en el territori d'un altre, això, en tot cas, s'ha de dur a terme assegurant la participació en la decisió expropiadora del municipi en el territori del qual es fa l'expropiació. En efecte, la norma ha de salvaguardar necessàriament d'alguna manera mecanismes o tècniques de participació en el procediment expropiador del o dels municipis sobre el territori dels quals es fa l'expropiació. Només així es podria satisfer l'exigència constitucional que els ens locals «participen a través d'òrgans propis, en el govern i l'administració de quants assumptes els pertocuen»». (Sentència del Tribunal Constitucional 4/1981, de 4 de febrer, FJ 3 i, més recentment, 109/1998, de 21 de maig, FJ 2).

Doncs bé, resulta evident que l'*expropiació extramurs* és, per al municipi en el terme del qual un altre ens local exerceix aquesta potestat, un assumpte que li pertoca. I no és menys clar que el precepte qüestionat no preveu cap tipus de presència en el procediment expropiador del municipi en el terme del qual es fa l'expropiació. No es preveuen vies perquè, en concret, s'hi pugui oposar i defensar els seus interessos en el cas que aquests siguin contraris a l'expropiació prevista, ni s'estableix un mecanisme procedimental (el que es coneix com a procediment conjunt) que li doni participació alguna en les actuacions expropiadores. En efecte, l'article 91.2 de la LS/1976 no esmenta aquesta possibilitat i no regula cap tràmit d'informació, audiència o al·legacions en les quals el municipi, al terme del qual afecta l'expropiació, pugui comparèixer per fer valer els seus interessos. Després, el precepte sembla admetre que aquesta expropiació es produeixi sense que aquest ens local tingui, si més no, coneixement d'aquesta, permetent d'aquesta manera l'adopció sense la seva participació de decisions que poden afectar-li significativament.

Del que s'ha dit es dedueix, segons està regulada aquesta facultat a l'article 91.2 de la LS/1976, que autoritzar un ajuntament a exercitar les seves potestats fora del seu àmbit natural, el terme municipal propi, no té en principi cabuda dintre del vigent sistema d'autonomia local (articles 137 i 140 de la CE i articles 3.1, 4.1 i 12 de la LRBRL) perquè

implica estendre «la gestió dels respectius interessos» que consisteix l'autonomia local a un altre municipi que gaudeix de la mateixa autonomia i que, a priori, és aliè als interessos específics del municipi afectat per raó del territori en el qual s'enclaven els immobles objecte de l'expropiació, i això sense que el precepte que preveu l'*expropiació extramurs* garanteixi al municipi en el terme del qual es fa l'expropiació una participació suficient o significativa en el moment de la presa de la decisió expropiadora.

En definitiva, la facultat expropiadora prevista en el precepte al qual ens venim referint no respecta l'autonomia local dels municipis inclosos en el pla de conjunt i potencialment afectats per aquesta expropiació. Això ens condueix a estimar en aquest punt la qüestió plantejada. Constatada així la inconstitucionalitat i derogació de l'article 91.2, LS/1976, per relació necessària de connexió, hem de concloure que el govern català no va incórrer en «ultra vires» en no incloure aquesta norma en la refosa i, en concret, a l'article 133 del Decret legislatiu 1/1990.

2.4. Les potestats d'execució forçosa i sancionadora

Si bé la Llei 7/1985 en la redacció original ja reconeixia formalment a l'article 4.1.f) la potestat sancionadora, també és cert que l'aplicació d'aquesta es trobava fortament condicionada, i minvada, en sentit positiu, per la subjecció estricta²⁴⁷ al principi de legalitat, cosa que suposava que les ordenances sancionadores eren mers reglaments executius que desenvolupaven, per tant, una tipificació prèvia feta per llei.²⁴⁸ En aquesta línia, amb la Sentència 42/1987, de 7 d'abril, el Tribunal Constitucional va establir la doble garantia, formal i material, del principi de legalitat en matèria sancionadora, de manera que s'exigiria reserva de llei i en segon lloc, la tipicitat d'infraccions i sancions, tenint el reglament mer caràcter *col·laborador*.

No obstant això, diversos raonaments dels tribunals, sobretot del Tribunal Suprem, han anat reconeixent la importància i la necessitat que en l'àm-

247. Cal destacar la posició crítica d'A. Nieto García en la tradicional configuració de la potestat sancionadora i els ens locals, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, 1994, p. 249 i següents, i en les successives edicions. Més recentment, el mateix autor a «Régimen sancionador de las administraciones públicas: últimas novedades. Pasos recientes del proceso sustantivizador del derecho administrativo sancionador», a *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 14, 2007, p. 7 a 13.

248. Sobre les diferents posicions de la doctrina, vegeu J. L. Blasco Díaz, *op. cit.*, p. 185 i següents.

bit local, i amb la finalitat d'atorgar caràcter jurídic a les seves normes, es reconegué una facultat de repressió en el cas de comportaments contraris al seu ordenament, aprovats en l'exercici de la seva potestat d'autonormació (recentment, Sentència de 29 de setembre de 2003, FJ 4, i Sentència de 25 de maig de 2004, FJ 3). La primera diu:

D'aquesta manera, resulta certa l'afirmació que un reglament (en el nostre cas, una ordenança local) que pot, sense cap conseqüència, ser incomplert pels ciutadans als quals tot està permès en la matèria, és una norma reglamentària sense fonament ni garantia i, per tant, susceptible de quedar sense efectes. Sembla, si més, no desitjable una integració de la normativa actual que doni lloc a una interpretació en virtut de la qual es dota de substantivitat a la potestat reglamentària dels ens locals, potestat aquesta que reconeix de manera inequívoca el nostre ordenament jurídic.

Però, és més. Aquest plantejament s'ha de fer tenint en compte el principi d'autonomia local que es reconeix a la Constitució espanyola vigent i que, d'alguna manera, podria entendre's contravingut o contradit si un dels elements del contingut d'aquesta autonomia, la potestat reglamentària dels ens locals, es troba minvat i disminuït fins al punt que el reglament resulta sense fonament i, en definitiva, en ocasions, inaplicable.

En efecte, la potestat sancionadora dels ens locals s'ha ampliat, després del pas que va suposar el primer enjudiciament de la qüestió pel Tribunal Constitucional a la Sentència 132/2001, de 8 de juny,²⁴⁹ i sobretot, amb les posteriors sentències del Tribunal Suprem, de 29 de setembre de 2003,²⁵⁰ i la de 27 de gener de 2004, i l'aprovació de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local,²⁵¹ que va incloure un nou títol XI (art. 139 a 141 de la LRBRL) on es regula la tipificació de les infraccions i sancions per les entitats locals en determinades matèries. Això

249. E. Orduña Prada, «Ordenanza municipal y potestad sancionadora: la sorprendente concisión de la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001», a *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 286-287, 2001, p. 363 i següents.

250. A. E. Ortuño Rodríguez, «La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas», a *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, 2009, p. 31 i següents.

251. I. Lasagabaster Herrarte, «La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local», a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 68, 2004, p. 155 a 178.

no és obstacle perquè la mateixa, de caràcter reglamentari en les entitats locals, estigui vinculada, en tot cas, al principi de legalitat, i a un altre límit propi de l'autonomia local i és que la mateixa s'exerceixi en l'àmbit dels seus interessos locals.²⁵²

Així, a partir de la nova interpretació jurisprudencial de la potestat sancionadora, que es basa en una interpretació flexible de l'article 25.1 de la Constitució, l'exercici de la potestat sancionadora dels ens locals possibilita la tipificació d'infraccions i sancions per part dels ens locals, sempre que:

- No hi hagi una normativa sectorial específica.
- L'objecte sigui d'adequada ordenació de les relacions de convivència d'interès local i de l'ús dels seus serveis, equipaments, infraestructures, instal·lacions i espais públics.
- Es respectin els criteris establerts legalment sobre la classificació d'infraccions en molt greus, greus i lleus, així com els límits quantitatius a les sancions econòmiques.

L'exercici de la potestat sancionadora és una manifestació de la potestat normativa que ja ha estat anteriorment analitzada, però en el qual s'observa d'acord amb els pronunciaments jurisprudencials una capacitat d'actuació a favor dels ens locals. I això perquè es reconeixen facultats sancionadores als ens locals amb una llibertat que, de manera positiva, suposa un reforçament de l'autonomia local en aquest sector, matisant-se les exigències del principi de legalitat.

En aquest sentit, la sentència del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de juny (FJ 6), delimita la potestat sancionadora local en expressar:

De manera similar a com acabem de recordar en relació amb la reserva de llei tributària, també l'exigència de llei per a la tipificació d'infraccions i sancions ha de ser flexible en matèries on, per estar present l'interès local, hi ha un camp ampli per a la regulació municipal i sempre que la regulació local l'aprovi el ple de l'ajuntament. Aquesta flexibilitat no serveix, amb tot, per excloure de manera tallant l'exigència de llei. I això, perquè la mera atribució per llei de competències als municipis —conforme a l'exigència de l'article 25.2 de la LRBRL— no conté en si l'autorització perquè cada municipi tipifiqui per complet i segons el seu propi criteri les infraccions i les sancions

252. A. E. Ortuño Rodríguez, «La potestad sancionadora de las entidades locales...», cit, p. 25.

administratives en les matèries atribuïdes a la seva competència. No hi ha correspondència, per tant, entre la facultat de regulació d'un àmbit material d'interès local i el poder per establir quan i com l'incompliment d'una obligació imposada per ordenança municipal pot o ha de ser castigada. La flexibilitat arriba a l'instant de no ser exigible una definició de cada tipus d'il·lícit i sanció en la llei, però no permet la inhibició del legislador.

Aquesta interpretació, a favor dels ens locals, encara fou cauta, no obstant això, en el sentit que la mateixa sentència assenyalava el següent:

De l'article 25.1 de la CE deriven dues exigències mínimes, que s'exposen a continuació. En primer terme, i pel que fa a la tipificació d'infraccions, correspon a la llei la fixació dels criteris mínims d'anti-juridicitat conformement als quals cada ajuntament pot establir tipus d'infraccions; no es tracta de la definició de tipus —ni tan sols de la fixació de tipus genèrics d'infraccions després desplegable per mitjà d'ordenança municipal—, sinó de criteris que orienten i condicionen la valoració de cada municipi a l'hora d'establir els tipus d'infracció. En segon lloc, i pel que fa a les sancions, de l'article 25.1 de la CE, deriva l'exigència, almenys, que la llei reguladora de cada matèria indiqui les classes de sancions que poden establir les ordenances municipals; tampoc no s'exigeix aquí que la llei estableixi una classe específica de sanció per a cada grup d'il·lícits, sinó una relació de les possibles sancions que cada ordenança municipal pot predeterminar en funció de la gravetat dels il·lícits administratius que aquesta mateixa tipifica.

La mateixa línia segueix el Tribunal Superior de Justícia de Madrid en la sentència 344/2003, de 6 març (FJ 7):

Assenyala el Tribunal Constitucional en relació amb la reserva de llei tributària, també l'exigència de llei per a la tipificació d'infraccions i sancions ha de ser flexible en matèries on, per estar present l'interès local, existeix un ampli marge per a la regulació municipal i sempre que la regulació local l'aprovi el ple de l'ajuntament. Aquesta flexibilitat no serveix, amb tot, per excloure de manera tallant l'exigència de llei. I això, perquè la mera atribució per llei de competències als municipis —conformement a l'exigència de l'article 25.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local— no conté en si l'autorització perquè cada municipi tipifiqui per complet, i segons el seu propi criteri, les infraccions i les sancions administratives en

aquelles matèries atribuïdes a la seva competència. No hi ha correspondència, per tant, entre la facultat de regulació d'un àmbit material d'interès local i el poder per establir quan i com l'incompliment d'una obligació imposada per ordenança municipal pot o ha de ser castigada. La flexibilitat arriba a l'instant de no ser exigible una definició de cada tipus d'il·lícit i de sanció en la llei, però no permet la inhibició del legislador, de l'article 25.1 de la Constitució espanyola, se'n deriven dues exigències mínimes. En primer terme, i pel que fa a la tipificació d'infraccions, correspon a la llei fixar els criteris mínims d'antijuridicitat conformement als quals cada ajuntament pot establir tipus d'infraccions; no es tracta de la definició de tipus —ni tan sols de la fixació de tipus genèrics d'infraccions després desplegable per mitjà d'ordenança municipal— sinó de criteris que orienten i condicionen la valoració de cada municipi a l'hora d'establir els tipus d'infracció. En segon lloc, i pel que fa a les sancions de l'article 25.1 de la Constitució espanyola, deriva l'exigència, almenys, que la llei reguladora de cada matèria indiqui les classes de sancions que poden establir les ordenances municipals; tampoc no s'exigeix aquí que la llei estableixi una classe específica de sanció per a cada grup d'il·lícits, sinó una relació de les possibles sancions que cada ordenança municipal pot determinar en funció de la gravetat dels il·lícits administratius que aquesta mateixa tipifica.

De tota manera, els pronunciaments de l'Alt Tribunal han estat oscil·lants i encara que ha de reconèixer-se la configuració especial de la potestat sancionadora en l'àmbit local, les contradiccions entre la sentència del Tribunal Constitucional 25/2004, i la sentència del Tribunal Constitucional 16/2004, respecte a la suficiència de la cobertura legal de les ordenances per tipificar infraccions fan que calgui anar al cas concret, sense poder establir-ne una línia general més enllà de l'exposat.²⁵³

Amb tot, revolucionària va ser l'al·ludida Sentència del Tribunal Suprem, de 29 de setembre de 2003, en el sentit que va suposar un reconeixement més ampli de la potestat sancionadora, no ja limitat, com va establir la jurisprudència anterior, a criteris mínims establerts legalment, sinó que veritablement va reconèixer la facultat de les ordenances municipals sancionadores de tipificar infraccions i sancions, sota determinades circumstàncies. Exposem ara els raonament més rellevants del Tribunal Suprem (FJ 4):

253. M. J. Alonso Mas, «Artículo 4», a *Comentarios a la Ley Reguladora...*, cit, p. 290.

Com s'ha dit en els fonaments de dret anteriors, tot això significa que les ordenances locals resulten inaplicables i la potestat reglamentària menyscabada i disminuïda quan, encara tractant-se de matèries d'estricta competència local, no existeix llei habilitant per tipificar les infraccions i les sancions.

Pot entendre's, per tant, amb algun fonament que aquesta deficiència del nostre ordenament jurídic i del seu sistema de fonts aconsella una interpretació que permet obviar, en alguns supòsits d'estricta competència local i per tant de potestats implícites, la dificultat indicada, susceptible, d'altra banda, d'irrogar greus conseqüències en la mesura que dona lloc a la impunitat dels infractors.

És sabut que perquè veritablement estiguem davant una norma jurídica, amb el seu triple contingut de mandat, organització social i disciplina de relacions jurídiques, és indispensable que hi hagi una garantia de la normativa corresponent. Els més autoritzats teòrics del dret han vingut declarant que aquesta garantia no necessàriament ha de consistir necessàriament en la imposició de penes o de sancions administratives quan la norma sigui incompleta. La garantia pot ser d'altre tipus, de caràcter ètic o basada en el necessari respecte a les normes de la comunitat internacional. A més, no és impossible que la garantia estigui constituïda pel mateix retret social que la conducta infractora mereixi. D'altra banda, amb alguna freqüència ja és una garantia l'eventual pèrdua d'avantatges o ajudes, o que s'anul·li o es deixi sense efecte un acte habilitant per a la realització d'activitats o la utilització de béns. Pot considerar-se, sens dubte, com a garantia, qualsevol conseqüència de la infracció que suposi efectes desfavorables per a qui l'ha comès. Amb tot, ha de convenir-se que la garantia principal està constituïda per la possibilitat d'imposar sancions o, si escau penes, en els casos d'incompliment de les normes. Això és el que assegura el respecte a l'exercici de l'autoritat democràticament legitimada, la certesa d'una convivència social que respongui a unes normes mínimes, i els drets subjectius i interessos dels altres. Però no es tracta només d'això, sinó que, a més, en el camp del dret públic la possibilitat d'imposar una sanció per conducta il·lícita és el que dota de contingut una de les més típiques potestats de les autoritats administratives, com és la potestat reglamentària [...].

No hi ha una mancança completa de base normativa per portar a terme un nou enfocament interpretatiu de l'autonomia local. A aquest efecte, cal recordar que els tractats internacionals, vàlidament celebrats i ratificats degudament, són part integrant del nostre ordenament jurídic. Així succeeix, pel que ara interessa, respecte a la Carta

europea d'autonomia local, de 15 d'octubre de 1985, ratificada per Espanya el 20 de gener de 1988, i publicada al Butlletí Oficial de l'Estat de 24 de febrer de 1989. Cal tenir en compte que el Regne d'Espanya, en l'instrument de ratificació, va fer una reserva respecte a l'aplicació al nostre país del número o apartat 2 de l'article 3 de la Carta. Però el precepte que ens interessa és, justament, el número o apartat 1 del mateix article 3 d'aquest tractat internacional. Es declara en aquest precepte que: «per autonomia local s'entén el dret i la capacitat efectiva de les entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants».

D'aquest precepte es poden deduir algunes conseqüències importants. Cal destacar que, segons la norma, els ens locals han de tenir una capacitat efectiva i que aquesta capacitat es refereix a ordenar almenys una part dels assumptes públics. Per descomptat, s'hi afegeix que la capacitat efectiva d'ordenació s'ha d'exercir en el marc de la llei, però aquesta precisió no afegeix res a la normativa de l'ordenament espanyol, doncs ben clarament es desprèn de l'article 55 del Text refós de les disposicions vigents sobre règim local que les ordenances locals no poden contenir preceptes contraris a les lleis, el que interpretem en el sentit que s'han de dictar en el context o el marc de les lleis. D'altra banda, quant al problema que ens ocupa resulta evident que, en cas que existeixi llei estatal o autonòmica, cal atènyer-s'hi en la definició i la tipificació d'infraccions i sancions.

Però, sembla clar que si s'atorga la potestat reglamentària a les entitats locals, sens dubte per ordenar els assumptes públics de la seva competència, i no es dedueix cap conseqüència jurídica de l'incompliment d'aquesta ordenació, els suposats titulars de la potestat reglamentària, en aquest cas els ens locals, no tenen una capacitat efectiva de portar a terme l'ordenació. És palmari que una norma que pot incomplir-se sense conseqüència alguna pot mancar per complet d'efectivitat. Per això, si és aquesta la situació, s'està davant d'una disminució de l'autonomia local, contrària al precepte de la Carta [...].

No se'ns pot ocultar que això significa que hi hagi una tensió entre el principi d'autonomia local, interpretat a la llum de la Carta europea, de 15 d'octubre de 1985, i la reserva de llei que estableix l'article 25.1 de la Constitució per a la tipificació d'infraccions i sancions. Però, entén aquesta sala que, no havent-se plantejat el Tribunal Constitucional un supòsit com el present de competències nuclears dels ens locals que duen implícites potestats d'ordenament de l'ús del domini (o eventualment d'organització d'un servei, si és exclusivament local),

amb fonament en els articles 55 i 59 del Text refós de règim local, ha de culminar-se o estendre's a aquests supòsits la tendència de la mateixa jurisprudència constitucional a flexibilitzar el principi de reserva de llei. Per tant, la tensió abans indicada s'ha de resoldre en virtut d'una interpretació integradora d'una manera favorable al principi d'autonomia local, admetent la possibilitat d'aquesta tipificació per ordenança. Una interpretació d'aquest tipus no fa sinó complir la finalitat que atribueix a la jurisprudència d'aquest Tribunal Suprem el títol preliminar del Codi Civil quan, a l'article 1.6, disposa que completarà l'ordenament jurídic i, a l'article 3.1 que la interpretació que cal fer es portarà a terme d'acord amb els antecedents legislatius i la realitat social dels temps que les normes han d'aplicar-se.

Això significa que, per resoldre el supòsit plantejat, hem de considerar que les ordenances locals tenen oberta la possibilitat de tipificar infraccions i sancions, encara que, per descomptat, no de manera genèrica i indiscriminada. Aquesta tipificació no es podrà fer si anteriorment s'ha efectuat ja per llei estatal o autonòmica. En qualsevol cas, en portar a terme la tipificació no es poden aprovar preceptes contraris a les lleis. D'altra banda, la tipificació de què es parla no es podrà fer per ordenança, òbviament només en el cas que es tracti de l'ordenació de l'ús de béns o l'organització de serveis que suposen potestats implícites (el primer és el cas de la policia, de domini públic, referit a les vies urbanes que ara ens ocupa) o en els casos de competència compartida en els quals l'ens superior, l'Estat o la comunitat autònoma, no hagi fet ús de la seva potestat legislativa amb aquesta finalitat. Ha de tractar-se, per descomptat, de sancions de caràcter pecuniari, aplicades d'acord amb l'article 59 del Text refós de règim local. Finalment, és obvi que tant en la tipificació de sancions com en l'exercici de la potestat sancionadora, cal respectar els principis que regulen la matèria en el nostre ordenament, singularment les de proporcionalitat i audiència de l'interessat i, sens dubte també, ha de ponderar-se la sanció a imposar en funció de la gravetat de l'il·lícit, valorada segons les característiques demogràfiques, econòmiques i socials del municipi.

Més endavant diu (FJ 7):

[...] l'evolució i les tendències de la jurisprudència constitucional i d'aquest Tribunal Suprem han de conduir a una interpretació dels preceptes aplicables favorable a l'autonomia local [...].

Com hem exposat en els Fonaments de dret anteriors, cal atènyer-se a la solució jurisprudencial més favorable a l'autonomia municipal

que consagren els articles 137 i 140 de la Constitució, que han de ser interpretats d'acord amb l'article 3.1 de la Carta europea d'autonomia local i, per tant, de tal manera que aquesta autonomia suposi una capacitat efectiva d'ordenar els assumptes públics. Això implica que hem de declarar que, mitjançant ordenança local, d'acord amb els preceptes generals dels articles 55 i 59 del Text refós de règim local, es poden tipificar vàlidament les infraccions i les sancions, que han de ser de caràcter pecuniari, quan això sigui una garantia indispensable per aconseguir-les, sempre que en fer-ho no es contravinguin les lleis vigents, i únicament en els casos que no s'hagi promulgat llei estatal o autonòmica sobre la matèria, i en els quals els ajuntaments actuïn en l'exercici de competències pròpies que, per dir-ho així, tinguin el caràcter de nuclears i duguin annexes potestats implícites de regulació, i respectant els principis de proporcionalitat i audiència de l'interessat, així com ponderant la gravetat de l'il·lícit i tenint en compte les característiques de l'ens local, com s'ha dit abans en el Fonament de dret quart.

També vinculada a la potestat sancionadora cal destacar la sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc, de 26 d'octubre de 2005, sobre l'exercici, per part de l'Ajuntament d'Aduna, de la potestat disciplinària en matèria d'urbanisme que reconeix l'article 25.2.d), de la LRBRL. El conflicte que es va plantejar va ser la col·lisió de les competències de la Diputació Foral de Guipúscoa sobre boscos i la competència en matèria de disciplina urbanística municipal sobre terrenys rústics, en envair les primeres aquestes últimes en la regulació dels supòsits en els quals era exigible llicència municipal. En aquest cas de concurrència de títols jurídics diferents sobre un mateix territori —propietat rústica— el Tribunal Superior de Justícia del País Basc va resoldre, sobre la base de jurisprudència anterior, «que en el cas de les comunitats autònomes, no pot, en ocasió d'aquesta concreció competencial, desconèixer els criteris generals que els articles. 2.1r, 25.2n, 26 i 36 de la mateixa LRBRL han establert» (FJ 6.a), i, continua dient:

En conseqüència, segons un reiterada doctrina, la Constitució espanyola garanteix l'autonomia dels municipis per a la gestió dels seus respectius interessos, com a ens en els quals s'organitza territorialment l'Estat (articles 137 i 140), sent els municipis entitats bàsiques de l'organització territorial de l'Estat que gestionen amb autonomia els interessos propis de les corresponents col·lectivitats (article 1 de la citada Llei reguladora de les bases del règim local). Per això, per a

l'efectivitat de l'autonomia de les entitats locals, la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes —i en aquest cas dels territoris històrics, de conformitat amb la Disposició addicional primera de la LJCA— reguladora dels diferents sectors d'acció pública, segons la distribució constitucional de competències, ha d'assegurar als municipis, les províncies i les illes el seu dret a intervenir en els assumptes que afectin directament el cercle dels seus interessos, atribuint-los les competències que calguin atenent les característiques de l'activitat pública que es tracti i a la capacitat de gestió de l'entitat local, de conformitat amb els principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans (article 2 de la mateixa Llei). Això no és obstacle a la submissió dels ens locals a la llei i al dret, conforme estableix l'article 103 de la CE, ja que l'Estat i les comunitats autònomes, segons disposa l'article 65.1 de la LRBRL, estan legitimats per requerir els ens perquè anul·lin l'acte o acord que pensen que infringeix l'ordenament jurídic i per impugnar-lo davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu (control de legalitat); però, quan la seva actuació impliqui la comissió d'una infracció administrativa, tot i que l'ens local actua en exercici d'una competència pròpia que li atribueix l'article 25 de la Llei de bases, l'administració competent ha d'exercir la potestat sancionadora, sense que la posició que en el procediment té el responsable variï pel fet de ser un ajuntament» (FJ 6.c).

2.5. La potestat de revisió d'ofici dels seus actes i acords

La potestat de revisió d'ofici dels actes i acords locals és objecte de debat a la Sentència del Tribunal Constitucional 148/1991, de 4 de juliol, on es resolen els recursos d'inconstitucionalitat presentats contra la ja derogada Llei 3/1985, de 29 juliol, de mesures urgents en matèria d'urbanisme i protecció de la naturalesa de Canàries. Interessa analitzar la inconstitucionalitat de l'article 2.1 paràgraf segon, última frase, en tant que es va reconèixer, per l'Alt Tribunal, que atemptava contra l'autonomia local. Assenyala la Sentència (FJ 7) el següent:

Allà (article 2.1, paràgraf segon, última frase) es disposa que, una vegada acordada la suspensió de les edificacions i altres usos en la zona que es projecta sotmetre a una declaració o a un pla de protecció ambiental, la mesura podrà ser aixecada després de comprovar que no es provoquen danys a l'àrea objecte de l'expedient». La segona fase

d'aquest paràgraf afegeix: «En altre cas podrà procedir-se a l'anul·lació de la llicència pel procediment establert per a la revisió d'ofici dels actes administratius».

Resulta obvi que la potestat que atorga aquest precepte a l'administració autonòmica no es pot exercir sobre actes emesos per les entitats locals, tant per raons lògiques, com per imperatiu constitucional. El primer, perquè la revisió, com tot acte de gènere revocatori, només pot recaure sobre els actes que han estat dictats per la mateixa administració que emet l'acte de contrari imperi, o almenys, que exerceix lícitament la mateixa competència en l'exercici de la qual va ser dictat. La revisió estatal d'actes locals definitius en via administrativa va perir amb la Constitució, que va abolir la subordinació quasi jeràrquica a què es veien sotmeses les corporacions locals, en virtut de l'antiga concepció que les assimilava als menors d'edat (Sentència del Tribunal Constitucional 4/1981, fonament jurídic 12.A i I). La posició constitucional dels ens locals, fundada segons els articles 137 i 140 del CI en el caràcter representatiu dels seus òrgans de govern, i en la gestió autònoma dels seus propis interessos, comporta la seva separació i substantivació respecte de les administracions de l'Estat i de la seva respectiva comunitat autònoma (Sentència del Tribunal Constitucional 4/1981, fonaments jurídics 10è i 3r). Simultàniament, la revisió d'ofici conduent a l'anul·lació d'actes administratius declaratius de drets només es justifica quan aquests són il·legals, d'acord amb els articles 110 i 109 de la Llei de procediment administratiu, que estableixen normes bàsiques i comunes per a totes les administracions públiques —sentència del Tribunal Constitucional 227/1988, FJ 32è. I la revisió administrativa no és possible per raó de qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, la definició del qual requereix, exceptuant-ne els supòsits previstos als articles 109 i 110.2 de la Llei de procediment administratiu, la impugnació de l'acte davant els Tribunals de Justícia, prèvia declaració de lesivitat, com disposa l'article 110.1, LPA, sinó exclusivament quan s'aprecia una nul·litat de ple Dret o, almenys, una infracció manifesta de les lleis. És evident que l'enjudiciament de la il·legalitat de les llicències municipals correspon als tribunals, en conèixer les impugnacions que, si són interposades per una comunitat autònoma, haurien de canalitzar-se per les vies previstes pels articles 65 i 66 de la LRBRL (Sentència del Tribunal Constitucional 213/1988).

Exemples de reconeixement d'aquesta facultat de revisió, com a exponent de l'autonomia local, també s'han trobat a la jurisprudència del Tribunal Suprem. Entre els pronunciaments, cal esmentar la Sentència 148/1992, de 4

de juliol, que resol·lia la qüestió de la revisió dels actes municipals per una administració distinta, concloent amb la inconstitucionalitat del precepte legal que la permetia, així com la Sentència de 16 de juliol de 1997, en un cas de subrogació de l'administració autonòmica valenciana en l'atorgament de llicències municipals, de manera similar declara la invasió de l'autonomia local per aquesta administració. En aquest sentit, diu (FJ 5):

Aquesta doctrina es refereix, és cert, a la facultat de suspensió dels actes municipals per l'administració de l'Estat i per les comunitats autònomes, i no a la facultat de revisió i subrogació, que és el que interessa en aquest cas. No obstant això, no hi cap dubte de la seva aplicació a aquests supòsits, perquè si la facultat de suspensió d'un acte administratiu és contrària a l'autonomia municipal (sent, com és, una mesura merament cautelar i de naturalesa provisòria, que no afecta l'acte, sinó només els seus efectes) molt més ho serà la seva revisió (que fa desaparèixer l'acte del món jurídic).

3. Les competències atribuïdes als ens locals

De manera diferent a com ocorre amb l'atribució de competències estatals i autonòmiques, en els articles 149 i 148, respectivament, de la Constitució, no existeix una previsió similar en la norma suprema que especifiqui, atorgant una major seguretat, quines són les competències municipals, sinó que és el legislador ordinari l'encarregat d'aquesta tasca.²⁵⁴ Referent a això, el Tribunal Constitucional es va pronunciar, en principi, a la Sentència 32/1981, de 28 de juliol, en reconèixer «que el límit constitucional autonòmic dels ens locals no pot ser establert a priori i, en cap cas, abolit. El legislador pot disminuir o acréixer les competències avui existents, però no eliminar-les completament, i, el que és més, el debilitament del contingut d'aquestes només es pot fer amb raó suficient, i mai en perjudici del principi d'autonomia, que és un dels principis estructurals bàsics de la nostra Constitució». D'aquesta manera, és la Llei 7/1985 la norma de referència; en concret, els articles 25 i següents d'aquesta —sense oblidar que el caràcter bifront del règim local

254. M. J. Alonso Mas, «Artículo 2», cit., p.143 i següents; A. Cuesta Martínez, «Los nuevos horizontes de la autonomía local», a *Problemas actuales de la administración local*, (dir. M. Bacigalupo Sagesse), 2002, p. 25; i F. Sosa Wagner, «La autonomía local», cit, p. 3215.

també obliga a considerar la normativa que referent a això poden aprovar les comunitats autònomes (Sentència del Tribunal Constitucional 84/1982, de 23 de desembre)²⁵⁵; no obstant això, cal admetre que aquest llistat reconeix —a favor de l'autonomia local— uns interessos locals mínims i, en conseqüència, les competències enumerades, però aquest interès local és un concepte *obert* amb tot el significat que això comporta: d'una banda, pot afectar negativament l'autonomia local, perquè no fixa un mínim essencial, en moltes ocasions superat per l'interès supralocal —i així ho ha expressat el Tribunal Constitucional a la Sentència 170/1989, de 19 d'octubre: «[...] en la relació entre l'interès local i l'interès supralocal és clarament predominant aquest últim» (FJ 9)—, però d'una altra també, positivament, permet ampliar i modular aquesta esfera d'interessos més enllà del llistat que estableix la Llei de bases, ja que evidentment la garantia institucional de l'autonomia local permet al legislador modificar l'àmbit de competències, però no suprimir-lo.²⁵⁶ Sobre això, el Tribunal Suprem va expressar a la Sentència de 26 de juliol de 2006:

L'autonomia local no està constituïda per un catàleg de competències objectivament determinat o que es pugui determinar sobre la base d'unes característiques invariables, sinó més aviat mitjançant la facultat d'assumir, sense títol competencial, totes les tares que afecten la comunitat veïnal que integra el municipi i que no hagin posat en funcionament altres administracions públiques.

A més, cal tenir en compte l'ampliació de l'àmbit d'actuació dels municipis, a part del criteri de l'interès local, el principi de subsidiarietat. Això és, es reconeix l'àmbit local com el més idoni per a la gestió dels assumptes veïnals per la seva proximitat²⁵⁷ i, en virtut d'això, es reconeix un potencial àmbit d'actuació, com es recull a l'article 4.3 de la Carta europea d'autonomia local.²⁵⁸

Una altra observació que s'ha de fer en relació amb l'atribució de competències als ens locals i la seva vinculació a l'autonomia que els garanteix

255. Recentment sobre el tema, J.L. Carro Fernández-Valmayor «Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal», cit, p. 30 i següents.

256. R. García Macho, «La autonomía municipal...», cit. p. 418.

257. Referent a això, vegeu J. L. Blasco Díaz, *op. cit.*, p. 49 i següents; J. Barnes Vázquez, «Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución», a *Anuario de Gobierno Local*, Madrid, 1997, p. 53 a 97.

258. Vegeu M. Pardo Álvarez, *La potestad de planeamiento...*, cit, p. 503.

la Constitució és que, en ocasions, les competències sobre una matèria són compartides per les diferents administracions territorials. Referent a això, la citada sentència del Tribunal Constitucional 214/1989, (FJ 3) va aclarir:

Tot això ens du a una fallada interpretativa del precepte contingut a l'article 2, paràgraf 2n (de la Llei 7/1985), en el sentit que les lleis bàsiques haurien de dir quines competències corresponen a una matèria compartida a les entitats locals, per ser això necessari per garantir-les la seva autonomia (articles 137 i 140 de la Constitució). Això no assegura que la llei bàsica estatal i sectorial (boscós, sanitat, etc.) que tal cosa disposi sigui, sense més, constitucional perquè si excedeix del necessari per garantir la institució de l'autonomia local haurà envaït competències comunitàries i serà, per això, inconstitucional, corresponent, en últim terme, a aquest Tribunal Constitucional ponderar, en cada cas, si les competències comunitàries d'execució atribuïdes als ens locals són o no necessàries per assegurar-ne l'autonomia.

Finalment, cal assenyalar que quant a les competències locals es pot distingir entre les competències pròpies, les delegades i les complementàries, i això és important en tant que cadascuna d'aquestes s'exerceix segons un règim jurídic.²⁵⁹ A grans trets, resumirem que les competències pròpies (article 7 de la LRBRL) no són un llistat tancat, com veurem, i s'exerceixen «en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat», no obstant això, es reconeix un poder de coordinació a favor de l'Estat o de les comunitats autònomes amb la finalitat d'evitar actuacions discordants sobre una matèria.²⁶⁰ En aquests casos la sentència del Tribunal Suprem, de 18 de juliol de 1997 (recurs d'apel·lació núm. 6333/1992) reconeix que «les funcions de coordinació no afectaran, en cap cas, l'autonomia de les entitats locals» (FJ 3). Pel que fa a les competències delegades (article 27 de la LRBRL), caracteritzades per la nota del voluntarisme, han de tenir per objecte matèries que afecten els interessos propis dels ens locals, conservant l'ens delegant, l'Estat o la comunitat autònoma, facultats de control i direcció.²⁶¹ Per acabar, les competències complementàries o *activitats complementàries* com diu l'article 28 de la

259. Més àmpliament sobre el tema, F. Sosa Wagner, «Aproximación básica a las competencias locales», a *Las competencias locales*, (dirs. R. Parada Vázquez, R. i C. Fernández Rodríguez), Madrid, 2007, p. 22 i següents.

260. Referent a això, J. Ferrer i Jacas, «Les relacions...», cit. p. 142 i següents.

261. J. A. Santamaría Pastor, *Principios de derecho administrativo*. Vol. I., Madrid, 2009, p. 548 a 552.

LRBRL, es consideren títols legals habilitants de la potestat reglamentària local, que permet als municipis desenvolupar activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions (Sentència del Tribunal Constitucional 214/1989).²⁶²

Cal concloure aquestes apreciacions inicials tot assenyalant que la jurisprudència és rica en el reconeixement d'àmbits d'actuació a favor del municipi. Per això, l'anàlisi que segueix tracta d'evidenciar que no només les matèries enumerades de manera explícita al llistat de l'article 25 de la LRBRL legitimen l'actuació dels ens locals, sinó que en una interpretació àmplia i canviant de les necessitats de la societat hi ha hagut moltes altres que s'entenen que formen part de l'interès local²⁶³ com, per exemple, els temes sobre immigració, ramaderia, la instal·lació d'antenes de telefonia mòbil, animals perillosos o protecció dels insubmisos.

3.1. Competències vinculades a l'urbanisme

En el comentari de les competències sobre urbanisme, és il·lustradora la Sentència del Tribunal Constitucional, 159/2001, de 5 de juliol (FJ 4), en la qual, després de fer un breu repàs sobre el significat de l'autonomia local i la garantia institucional d'aquesta a la Constitució, l'enllaça en l'àmbit de l'urbanisme, de manera que entén que fins i tot sent una competència exclusiva de les comunitats autònomes —ex. l'article 148.1.3— també els ens locals, quan afecta als seus interessos, tenen reconegut un àmbit d'actuació que garanteix que siguin recognoscibles com a centres en la presa de decisions:

Aquesta doctrina constitucional en matèria d'autonomia local s'ha projectat sobre diversos sectors de l'esfera d'interessos locals i de les competències municipals, interessos i competències que tenen en l'urbanisme una de les seves manifestacions més importants, ja que: «no cal argumentar particularment que, entre els assumptes d'interès dels municipis i als quals, per tant, s'estenen les seves competències, hi ha l'urbanisme» (Sentència del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrer, F. 39è).

D'altra banda, cal advertir que no és la primera vegada que aquest tribunal s'ha pronunciat sobre normes urbanístiques de la comunitat

262. L. Ortega Álvarez i F. Puerta Seguido, «Artículo 28», a *Comentarios...* cit. p.750.

263. J. L. Blasco Díaz, *op. cit.*, p. 34 i següents.

autònoma de Catalunya, per la qual cosa ja existeix un cos jurisprudencial consolidat que ens servirà de suport per resoldre la qüestió ara plantejada, compost essencialment de les sentències del Tribunal Constitucional 213/1988, d'11 de novembre, 259/1988, de 22 de desembre, 331/1993, de 12 de novembre, o 109/1998, de 21 de maig. De manera molt sintètica, i sense perjudici del que diguem més endavant, des d'aquest moment es pot afirmar que l'administració territorial, a la qual el constituent va encomanar la competència normativa en urbanisme (les comunitats autònomes, segons l'art. 148.1.3a de la CE, però també l'Estat, quan resulti habilitat a aquest efecte per uns altres títols competencials) està legitimada per regular de diverses maneres l'activitat urbanística, i per atorgar en aquesta els ens locals, i singularment els municipis, una major o menor presència i participació en els diferents àmbits en els quals tradicionalment es divideix l'urbanisme (planejament, gestió dels plans i disciplina), sempre que respecti aquest nucli mínim identificable de facultats, competències i atribucions (almenys en el plànol de l'execució o gestió urbanística) que farà que aquests ens locals siguin recognoscibles pels ciutadans com una instància de presa de decisions autònoma i individualitzada.

En definitiva, l'autonomia local consagrada a l'art. 137 de la CE (amb el complement dels art. 140 i 141 de la CE) es tradueix en una garantia institucional dels elements essencials o del nucli primari de l'autogovern dels ens locals territorials, nucli que ha de ser respectat necessàriament pel legislador (estatal o autonòmic, general o sectorial) perquè aquestes administracions siguin recognoscibles, en tant que ens dotats d'autogovern. En la mesura que el constituent no va predeterminar el contingut concret de l'autonomia local, el legislador constitucionalment habilitat per regular matèries de les quals sigui raonable afirmar que formen part d'aquest nucli indisponible podrà, certament, exercir en un o altre sentit la seva llibertat inicial de configuració, però no podrà fer-ho de manera que estableixi un contingut de l'autonomia local incompatible amb el marc general perfilat als art. 137, 140 i 141 de la CE, sota pena d'incórrer en inconstitucionalitat per vulneració de la garantia institucional de l'autonomia local, el legislador té vedada tota regulació de la capacitat decisòria dels ens locals respecte de les matèries del seu interès que se situen per sota d'aquest llindar mínim que els garanteix la seva participació efectiva en els assumptes que els pertocuen i, per tant, la seva existència com a reals institucions d'autogovern.

En definitiva, en la mesura que l'art. 15 del Decret legislatiu 1/1990 afegeix o omet elements rellevants respecte dels apuntats a la norma en la qual es reflecteixen les exigències del cànon de constitucionalitat, i que aquesta diferència suposa un major o més intens control per part de l'administració autonòmica i una correlativa disminució de l'autonomia local, el precepte qüestionat per la Sala del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya és contrari a l'autonomia local (art. 137 i 140 de la CE).

En aquesta línia, de considerar la competència en matèria urbanística dels municipis, M. Lora—Tamayo critica la nova redacció de l'article 10 de la Llei de sòl (2007) —actualment, article 10 del Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la llei de sòl— sobre criteris bàsics d'utilització del sòl, en tant que a l'apartat 1.b) el legislador estatal condiona i vincula el sòl a certes destinacions que afecten així el principi d'autonomia local.²⁶⁴

Dintre de la interpretació àmplia de competències a favor del municipi cal destacar-ne, en els últims anys, l'evolució; així, un exemple és la inclusió dintre del sector de l'urbanisme de la instal·lació d'antenes de telefonia mòbil als municipis. Com el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana reconeix, la qüestió a dilucidar en aquests casos és la delimitació de competències concurrents en el complex camp de la telefonia mòbil (Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, de 16 de febrer de 2005); no obstant això, recentment s'ha confirmat la competència municipal en matèria d'urbanisme i medi ambient habilita el municipi per regular en matèria d'antenes (Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 959/2009, de 2 de juliol), recollint el que ha dit el Tribunal Suprem a les seves sentències de 24 de gener de 2000 o de 18 de juny de 2001. Referent a això, sobre la competència dels municipis, el Tribunal Suprem va destacar a la Sentència de 15 de desembre de 2003 (FJ 3.a) el següent:

Com vam tenir ocasió d'assenyalar en sentència del Tribunal Suprem de 24 de gener de 2000, l'article 149.1.21 de la CE delimita les competències estatals en matèria de telecomunicacions respecte de les comunitats autònomes, mentre que les competències municipals

264. «Competencias urbanísticas de las entidades locales», a *Las competencias locales*, cit. p. 126.

deriven de la Llei, sense perjudici que l'autonomia local representi una garantia institucional reconeguda per la CE per a la «gestió dels interessos locals»» (articles 137 i 140, CE). I afegíem, en Sentència del Tribunal Suprem de 18 de juny de 2001, que l'existència d'un reconeixement de la competència en una matèria com a exclusiva de l'administració de l'Estat no comporta, per si mateixa, la impossibilitat que en la matèria puguin existir competències, la titularitat de les quals correspongui als ens locals.

El sistema de fixació o de determinació de competències de l'Estat i de les comunitats autònomes que es verifica al títol VIII de la Constitució té com a finalitat establir els principis conformement als quals han de distribuir-se les competències bàsiques, normatives i d'execució entre l'Estat i les comunitats autònomes, com a ens territorials investits d'autonomia legislativa. No obstant això, no impedeix que la llei, dictada conforme a l'esquema competencial citat, reconegui competències als ens locals i anul·li l'exigència constitucional de reconèixer a cada ens local les competències que hagin de considerar-se necessàries per a la protecció dels seus interessos de manera tal que permeti el caràcter recognoscible de la institució.

L'autonomia municipal és, en efecte, una garantia institucional reconeguda per la Constitució per a la «gestió dels seus interessos» (articles 137 i 140 de la Constitució) i avui assumida en els seus compromisos internacionals pel Regne d'Espanya (article 3.1 de la Carta europea d'autonomia local, de 15 d'octubre de 1985, ratificada per Instrument de 20 de gener de 1988).

Els ajuntaments poden establir les condicions tècniques i jurídiques relatives a com ha posat que es dugui a terme la utilització del domini públic que requereixi l'establiment o l'ampliació de les instal·lacions del concessionari o operador de serveis de telecomunicacions, en el seu terme municipal, utilitzant el vol o el subsòl dels seus carrers. Això no és obstacle al dret que du aparellat l'explotació de serveis portadors o finals de telecomunicació (la titularitat dels quals correspon als operadors) d'ocupació del domini públic, en la mesura que ho requereixi la infraestructura del servei públic que es tracti (articles 17, LOT 1987, i 43 i següents, LGT 1988).

Aquest principi és plenament aplicable a les instal·lacions per part dels operadors (subjectes en aquell temps al règim de concessió) que puguin afectar de qualsevol manera els interessos que la corporació municipal està obligada a salvaguardar en l'ordre urbanístic, incloent-hi l'estètica i la seguretat de les edificacions i les seves repercussions

mediambientals, derivades dels riscos de deterioració del medi ambient urbà que les mateixes puguen originar. Les expressades instal·lacions per part de les empreses de serveis aconsellen una regulació municipal per evitar la saturació, el desordre i el menyscapte del patrimoni històric i del medi ambient urbà que pot produir-se, per la qual cosa no és possible negar als ajuntaments competència per establir la regulació pertinent. La necessitat d'aquesta regulació és més evident, fins i tot, si es considera l'efecte multiplicador que en la incidència ciutadana pot tenir la liberalització en la provisió de xarxes prevista a la normativa comunitària (Directiva 96/19/CE, de la Comissió, de 13 de març, i Llei 11/1998, de 24 d'abril, general de telecomunicacions) i en la nova regulació estatal. Aquesta normativa reconeix l'existència d'una relació directa entre les limitacions mediambientals i d'ordenació urbana, a les quals, sense dubte, pot i ha d'atendre la regulació municipal, i les expressades instal·lacions.

No obstant això, cal destacar la recent Sentència, de 2 de juliol de 2009, del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana en la qual, si bé es reconeix la competència municipal en matèria d'urbanisme i medi ambient com a habilitant per a una regulació municipal en matèria d'antenes de telecomunicacions, recollint jurisprudència del Tribunal Suprem, el Tribunal matisa que «[...] la major o menor capacitat d'intervenció per part dels municipis en aquest àmbit dependrà del grau d'incidència en les seves pròpies competències. Així, per a l'establiment d'una xarxa de telecomunicacions terrestres, mentre s'usa sòl urbà cal aixecar carrers i coordinar aquesta instal·lació amb altres serveis públics, com clavegueram, enllumenat, gas, aigua, etc., la intervenció és molt intensa en els aspectes de la seva competència. En canvi, quant a la implantació de la telefonia mòbil, la intervenció dels municipis es limita a aspectes concrets i determinats, atès que tot just incideix en el règim urbanístic». I des d'aquesta reflexió, i després de la consideració de la normativa vigent i de les competències en matèria de telecomunicacions, decideix el Tribunal que l'ajuntament no és competent per qualificar aquestes activitats com a molestes, nocives, insalubres i perilloses, ni, en conseqüència, per sol·licitar la corresponent llicència d'activitat per a la seva instal·lació.

També vinculat a l'àmbit de l'urbanisme, però en ocasió de l'exercici del dret a celebrar consulta popular en assumptes públics de competència municipal, en aquest cas sobre l'aprovació inicial del Pla territorial d'ordenació

urbanística del municipi d'Almuñécar (Granada), destaca la Sentència del Tribunal Constitucional, de 23 de setembre de 2008, que va anul·lar l'Acord del Consell de Ministres d'1 de setembre de 2006, denegant l'autorització a l'ajuntament del municipi assenyalat.²⁶⁵ En aquest cas, els arguments del Tribunal Constitucional s'expressaven de la manera següent:

Des dels paràmetres jurídics exposats escau declarar la nul·litat de l'Acord del Consell de Ministres d'1 de setembre de 2006, en fundar-se en una interpretació *contra legem* de l'article 71 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, ja que vam estimar que identifica indegudament el concepte d'«assumpptes de la competència pròpia municipal» que al·ludeix aquesta disposició legal amb «assumpptes de la competència exclusiva del municipi», sense atendre que l'article 25.2 d) de l'esmentada Llei reguladora de les bases del règim local estableix que el municipi exercirà, en tot cas, competències en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, en la matèria d'ordenació urbanística i que la Llei del Parlament d'Andalusia 7/2002, de 27 de desembre, després de definir el Pla General d'Ordenació Urbana com l'instrument de planejament que té com objecte «l'ordenació urbanística en la totalitat del terme municipal» i organitzar «la gestió de la seva execució», disposa a l'article 3 que correspon als municipis la formulació de projectes d'instruments de planejament d'àmbit municipal, incloent-hi l'aprovació inicial, com a administració responsable de la tramitació d'aquest pla general, i l'aprovació definitiva de les innovacions dels plans generals d'ordenació urbana que no n'afectin l'ordenació estructural.

Per això, hi cap sostenir que l'acord d'aprovació inicial del Pla General d'Ordenació Urbana del municipi d'Almuñécar, que se sotmet a consulta dels veïns, es correspon amb l'exercici d'una competència pròpia municipal determinada específicament per la Llei sectorial urbanística de la comunitat autònoma, que s'exerceix en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat, atenent sempre a la deguda coordinació amb les competències d'altres administracions públiques, que es contraposa a les competències impròpies o atribuïdes per delegació a les quals es refereix l'article 7 de la Llei reguladora de les bases del règim local.

265. Sobre aquesta sentència, J. M. Bandrés, «La Carta Europea de la Autonomía Local...», cit, p. 12 i següents.

La lectura harmonitzadora dels articles 1, 18.1 f) i 71 de la Llei reguladora de les bases del règim local i dels articles 3 i 4 de la Carta europea d'autonomia local, ratificada per Espanya per Instrument de 20 de gener de 1988, permet determinar que el concepte de competències pròpies municipals, en l'exercici de les quals, els municipis, per a preservar la garantia constitucional del principi d'autonomia local, tenen la capacitat efectiva d'ordenació i gestió i de promoure les iniciatives que es considerin pertinents dintre del marc legal, es correspon amb les atribucions o el nucli de competències bàsiques encomanades per la llei a aquestes entitats locals, el que no impedeix que, per la naturalesa de la matèria o per l'extensió, la titularitat o l'exercici d'aquesta sigui concorrent amb les competències de planificació atribuïdes a autoritats regionals o autonòmiques, ja que no necessàriament les competències locals han de ser plenes o completes, de manera que quedin exclosos de l'objecte de les consultes populars municipals els assumptes que, encara que tinguin un caràcter local i tractin d'una matèria que sigui d'especial rellevància per als interessos dels veïns, afectin competències exclusives de l'Estat o de les comunitats autònomes o a les competències de l'Estat o de les comunitats autònomes atribuïdes per delegació als ens locals.

3.2. L'espectre de competències sota la matèria ambiental

El medi ambient és, a la vista de la jurisprudència, un sector on es reconeix de manera àmplia l'autonomia dels municipis, en tant que el caràcter interdisciplinari d'aquest permet un marge d'actuació considerable als municipis.²⁶⁶ En efecte, ha servit la competència reconeguda als municipis a l'article 25.2.f) de la Llei de bases per avalar la regulació de diversos aspectes d'interès municipal i això perquè destaca el Tribunal Suprem, a la Sentència de 26 de juliol de 2006,²⁶⁷ que «no ofereix cap dubte (les competències locals en matèria de medi ambient) la transcendència que posseeix per als veïns que conviuen en cadascun dels municipis, ja que, com és sabut, si alguna cosa caracteritza l'Administració local és la seva proximitat als ciutadans i la immediació amb els problemes. Això, sens dubte, qualifica de manera especial per executar i gestionar amb eficàcia la normativa municipal», això sí,

266. J. López Candela, «Las competencias en materia de medio ambiente de las corporaciones locales», a *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 4, 2004, p. 72.

267. L. Casado Casado, *op. cit.*, p. 151 a 167.

reconeixent que: «correspon al legislador estatal i autonòmic determinar el concret abast que correspon als ens locals en la matèria».

Doncs bé, a la sentència anterior i acudint a la previsió de l'article 28 de la Llei 7/1985 sobre activitats complementàries, que ha de fer el municipi, de les pròpies d'altres administracions públiques i, en particular, les relatives a l'educació, la cultura, la promoció de la dona, l'habitatge, la sanitat i la protecció del medi ambient, el Tribunal Suprem confirma que «concretant la qüestió és impensable que en una localitat on regeix l'ajuntament demandat en la qual hi ha una forta contaminació atmosfèrica mitjançant l'emissió a l'aire d'olors que perjudiquen la salut dels veïns i en el qual l'autoritat que posseeix competències per controlar aquestes emissions no les exercita, no pugui l'ens local activar els mitjans per efectuar aquest control sempre que respecti el mandat legal i s'ajusti a la legislació vigent. I això ho podrà fer exercint aquestes activitats complementàries de les de les altres administracions públiques que la legislació bàsica de l'Estat li atorga, article 28 de la Llei reguladora de les bases de règim local en relació amb la Disposició transitòria segona, paràgraf segon ».

Un altre exemple d'ampliació de competències en matèria ambiental és el que decideix la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, de 26 de juny de 2008, sobre la regulació d'explotacions ramaderes. L'article 148.1.7 de la CE inclou com a competències que les comunitats autònomes podran assumir amb caràcter exclusiu «l'agricultura i la ramaderia, d'acord amb l'ordenació general de l'economia». Aquesta atribució i la falta d'atribució expressa a favor dels ens locals a la Llei de bases va originar que es plantegés el conflicte després de l'aprovació de l'Ordenança reguladora de les activitats ramaderes del terme municipal de Coll de Nargó, aprovada pel ple de l'ajuntament, el 24 de maig de 2004, en la qual es denunciava la: «imputació genèrica de falta de competència de l'Ajuntament per aprovar l'ordenança per haver sobrevalorat, pel que sembla de l'actora, el concepte d'autonomia local interferint en matèries alienes i excedint-se de les pròpies, ja que cap normativa de rang legal atorga competències pròpies als municipis en matèria d'agricultura i ramaderia, ni de gestió de dejeccions ramaderes, per correspondre a l'Estat i a la comunitat autònoma...» sobre la base de l'article 149.1.13 de la Constitució, al ja esmentat article 148.1.7 i al corresponent precepte estatutari en el qual la comunitat autònoma assumeix aquestes competències. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya des dels inicis adverteix que «a això ha de contestar-se que, sense perjudici del concret es-

tudi de cada precepte impugnat, resulta evident en principi la competència dels ajuntaments per intervenir en una matèria com la indicada —matèria d'agricultura i ramaderia— en funció de les competències mediambientals, de sanitat i salubritat pública, subministrament d'aigua i tractament de residus recollides a l'article 25.2 apartats *f, h i l* de la Llei 7/1985 [...] sense oblidar la possibilitat dels municipis de fer activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques i, en particular, pel que concerneix al present cas, les de sanitat i protecció del medi ambient conformement als articles 28 i 71.1, respectivament, d'aquests textos, així com la previsió legal que detenen les competències d'execució en aquestes matèries no es troben conferides per la legislació sectorial a altres administracions públiques, sobre la base de la Disposició transitòria segona de la Llei 7/1985».

3.3. Competències socials

En el cas de l'exercici de competències socials, article 25.2.k) de la Llei de bases, el Tribunal Suprem en la Seva sentència, de 15 de febrer de 2002, va casar i va anul·lar la sentència de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia del País Basc, de 18 d'octubre de 1996, estimatòria del recurs deduït per l'Administració General de l'Estat contra una resolució de l'Ajuntament de Pasaia, de 15 de novembre de 1993, per la qual s'acorda el suport econòmic a les despeses que originen la defensa jurídica dels insubmisos del municipi que tinguin causes penals pendents. En aquest cas, el Tribunal Suprem entén que succinta al principi d'autonomia local, com al·legava l'Ajuntament de Pasaia, la regulació per prestar ajudes als insubmisos entra dins d'aquest interès local:

L'article 25.2 k) de la Llei de bases de règim local atorga competència al municipi en matèria de prestació de serveis socials i de promoció i reinserció social. Als problemes que pateix la joventut s'afegeix la prestació del servei militar o la prestació social substitutòria. Respecte d'aquests joves, com respecte d'altres supòsits (sida, drogoaddicció...), el deure de l'Administració és vetllar pel benestar dels ciutadans, i no només pel benestar dels que ja estan bé, sinó dels que necessiten ajuda.

El límit de la competència municipal, segons la Sentència 1455/1994 i la mateixa doctrina, és l'assoliment d'una determinada fi, esment recurrent a la legislació des de la Constitució (article 106), passant per la

Llei de bases i el Reglament de serveis. Aquesta finalitat està recollida en el precepte invocat.

No es corresponen amb la realitat les afirmacions de la sentència en el sentit que l'acord municipal prescindeix de tota idea assistencial, igualitària, o de reinserció social. En aquestes afirmacions batega la intenció de preservar la competència i la garantia d'existència d'una administració militar. L'acord de l'ajuntament no el posa en perill ni ataca aquesta institució. L'acord municipal subministra defensa jurídica als que es veuen emplaçats als tribunals per un incompliment legal sobre la base de creences i postures personals gens egoistes i ajustades a dret, com es veurà amb l'exèrcit professional. Aquest acord té una clara finalitat assistencial, igualitària i preventiva de reinserció social, en la mesura que pot evitar la inculpció, l'enjudiciament i la condemna dels insumisos. Mantenir el contrari equival a declarar la insumissió com un problema personal i privat de determinats ciutadans, igual que pogués ser-ho la sida.

El municipi no pot tancar els ulls a això. No existeix un catàleg legal de necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal, conceptes que evolucionen amb els temps i amb la pròpia societat. L'ajuda concedida és una necessitat sentida, almenys en certes parts de l'Estat i de la població.

I també, dintre d'aquestes competències, va entendre el Tribunal Superior de Justícia del País Basc, reiterant la jurisprudència anterior, a la Sentència de 30 d'abril de 2003, en relació amb unes ajudes en matèria de transport a familiars de persones en règim penitenciari o deportades que l'ajuntament demandat desplega les seves competències en matèria de promoció i reinserció social d'acord amb la legalitat vigent —article 25 *k*) de la Llei de bases.

3.4. Competències dels ajuntaments en matèria d'animals domèstics i perillosos

Observant la realitat, nombrosa jurisprudència, des de diverses perspectives, s'endinsa en la qüestió de la tinença d'animals domèstics i perillosos. Referent a això cal destacar dos aspectes: en primer lloc, que la competència municipal per regular sobre aquesta matèria es basa en diferents títols de l'article 25 de la Llei de bases com anuncia la sentència del Tribunal Suprem, de 25 de maig de 2004, «es tracta de protegir relacions de convivència

d'interès local, com són la higiene ambiental, i la salut i la seguretat de les persones quan es veuen afectades per la tinença d'animals domèstics». En segon lloc, que els conflictes sorgits no es refereixen tant a la competència municipal, sinó perquè en les ordenances que regulen aquestes activitats es preveu l'exercici de la potestat sancionadora que regula l'article 4 de la LR-BRL. A la citada sentència es plantejava així la il·legalitat dels articles que establien infraccions i imposaven sancions. En aquest cas, i després de la reforma de 2003, de la Llei de bases, els articles 139 a 141 es van considerar que atorgaven força cobertura legal per a l'exercici de la potestat sancionadora que recull l'article 4.f) LRBRL, en entendre que la seva fi és l'adequada ordenació de les relacions de convivència d'interès local i de l'ús de serveis, quan no hi ha una norma sectorial específica.

4. Mecanismes que coarten l'exercici de l'autonomia local

4.1. La facultat de coordinació de l'Estat i de les comunitats autònomes

Quant a l'exercici de competències, cal tenir en compte la previsió que fa el legislador ordinari a l'article 59 de la LRBRL, on es reconeixen facultats de coordinació a favor de l'Estat i de les comunitats autònomes, i això perquè l'Administració local forma part del conjunt de poders públics, per la qual cosa, amb la finalitat d'aconseguir la satisfacció de l'interès general, cal ponderar autonomia local i el bon funcionament de l'Administració.²⁶⁸

Amb tot, i encara que s'estableixen mitjans de coordinació a l'article 59 de la LRBRL, cal tenir en compte que l'article 10, apartat tercer, de la LRBRL, disposa que «les funcions de coordinació no afectaran en cap cas l'autonomia de les entitats locals». I en aquest sentit, la sentència del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrer (FJ 2), assenyala que:

El legislador pot disposar la coordinació de l'activitat de les corporacions locals per l'Estat o per les comunitats autònomes, segons el règim de distribució de competències entre totes dues administracions. Com ha tingut ocasió de declarar aquest Tribunal en decisions anteri-

268. S. Milans del Bosch y Jordán de Urries, «Aspectos institucionales de la autonomía local», a *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*. Barcelona, 1998, p. 64.

ors (sentències 32/1983, de 28 d'abril i 42/1983, de 20 de maig, entre altres), aquesta coordinació no suposa, no obstant això, una sostracció o menyscapte de les competències de les entitats sotmeses; sinó que pressuposa lògicament la titularitat de les competències en favor de l'entitat coordinada. La coordinació implica «la fixació de mitjans i de sistemes de relació que possibilitin la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica en determinats aspectes i l'acció conjunta» de les administracions coordinadora i coordinada en l'exercici de les seves respectives competències, de manera que s'assoleixi «la integració d'actes parcials en la globalitat del sistema», integració que la coordinació persegueix per evitar contradiccions i reduir disfuncions que, si subsistissin, n'impedirien o en dificultarien el funcionament. Així entesa, la coordinació constitueix un límit al ple exercici de les competències pròpies de les corporacions locals i com a tal, en tant que afecta l'abast de l'autonomia local constitucionalment garantida, només es pot produir en els casos i amb les condicions previstes a la Llei.

La fi que justifica l'exercici d'aquestes facultats que, fet i fet, suposen una retallada a l'exercici autònom de competències, ja que la coordinació parteix del pressupost de superioritat de l'ens que coordina (Sentència del Tribunal Constitucional, 194/2004, de 10 de desembre), és assegurar la coherència de l'actuació de les administracions públiques, sempre que no es pogués haver obtingut per altres mitjans de cooperació voluntaris previstos als articles 57 i 58, en diversos supòsits: quan les activitats o els serveis locals transcendeixin l'interès propi de les corresponents entitats, incideixin o condicionin rellevantment els d'aquestes administracions o en siguin concurrents o complementaris (article 10.2 de la LRBRL). I, a més, per al cas que aquesta fi no pugui arribar-se pels procediments previstos als articles anteriors o aquests resultaren manifestament inadequats per raó de les característiques de la tasca pública que es tracti, les lleis de l'Estat i les de les comunitats autònomes, reguladores dels diferent sectors de l'acció pública, podran atribuir al Govern de la nació o al Consell de Govern, la facultat de coordinar l'activitat de l'administració local i, especialment, de les diputacions provincials en l'exercici de les seves competències.

La coordinació consistirà en la determinació d'objectius, a través de plans sectorials, en els quals es donarà participació als ens locals. Però, el seu exercici, com apunta Parejo Alfonso, està sotmès a uns límits, amb la finalitat de no fer perdre la identitat dels ens coordinats:

- No pot suposar la pèrdua de competències per part de les entitats locals.
- Tampoc no pot buidar l'àmbit de decisió propi de les entitats locals.
- La coordinació no pot situar l'ens local en una mera posició de subordinació jeràrquica, de manera que no pot participar en l'actuació objecte de coordinació.²⁶⁹

Sobre la constitucionalitat del precepte objecte d'anàlisi es va pronunciar positivament el Tribunal Constitucional a l'esmentada sentència 214/1989, de 21 de desembre (FJ 23):

Doncs bé, sense perjudici que l'article 59 de la LRBRL, al costat d'altres preceptes de la mateixa llei, interpretats de conformitat amb la Constitució ha estat ja pres en consideració pel Tribunal Constitucional, precisament com a paràmetre de la legitimitat constitucional de determinats preceptes que foren impugnats de la Llei 2/1983, de la Generalitat Valenciana (Sentència del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrer, FJ 4), el que es qüestiona d'aquest article 59 no és l'establiment, amb el caràcter de bases, dels criteris ordinadors de l'exercici de les facultats de coordinació que puguin correspondre a les comunitats autònomes, sinó, simplement, el fet que es reconegui que l'Estat també pot retenir i exercitar aquestes facultats coordinadores. No obstant això, la mera lectura detinguda de la referida precisió mostra l'infundat de la impugnació, ja que aquestes facultats coordinadores no es preveuen de manera general, sinó en funció del repartiment de competències en els diversos sectors de l'acció pública en els quals es posa de manifest la necessitat de garantir la coherència de l'actuació de les administracions públiques, i sempre que, a més, tal com preveu l'article 10.2 de la LRBRL «les activitats o els serveis locals transcendeixin l'interès propi de les corresponents entitats (locals), incideixin o condicionin rellevantment els d'aquestes administracions o siguin concurrents o complementaris d'aquestes».

Vol dir-se, doncs, que, a l'article 59.1 de la LRBRL, a l'Estat no se li atribueix indegudament competència alguna que no li correspongui a fi de coordinar l'actuació de les entitats locals; d'aquesta manera es produeix un desapoderament correlatiu de les comunitats autònomes.

269.L. Parejo Alfonso, «Comentario al artículo 59», a *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local*, cit., p. 1452.

Sinó que, hi ha una expressa remissió als diversos sectors materials en els quals vingui a manifestar-se l'actuació administrativa que reclami aquesta coordinació, sense prejudicar, per tant, la titularitat mateixa de la competència en cada cas.

En definitiva, l'article 59.1 de la LRBRL, en aquest extrem, no és sinó transsumpte del criteri general del que parteix la Llei amb vista a l'assignació de les competències locals —criteri concretat, com ja vam veure, al paràgraf 1 de l'article 2—, raó per la qual no hi cap concloure si no reconeixent la plena correcció constitucional de la previsió analitzada.

De la mateixa manera, la sentència del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de novembre (FJ 12), aclareix i limita l'exercici de les potestats de coordinació, ja que observa el següent:

Ja hem posat de relleu a l'anterior FJ 8è que la coordinació persegueix integrar elements diversos en el conjunt del sistema, i evitar les disfuncions que es poguessin derivar de la pluralitat d'elements en presència, configurant sistemes de relació que facin possible l'acció conjunta de les autoritats implicades i l'homogeneïtat tècnica. Partint d'aquesta concepció general, ressaltàvem la vinculació entre la competència normativa en una matèria i la facultat coordinadora, encara que ambdues no s'identifiquen. També hem afirmat la capacitat de direcció de qui gaudeix de la potestat coordinadora. I, finalment, com a nota essencial, hem constatat que aquesta potestat coordinadora no comporta cap competència addicional a les que s'atribueixen al coordinador pel bloc de la constitucionalitat, quedant vedat que l'exercici de la coordinació minvi les competències dels subjectes coordinats [...]

En definitiva, no és propi de la potestat coordinadora de l'Estat l'establiment d'uns mecanismes de coordinació que li atorguen competències de gestió de les quals manca, ja que ja hem dit que la coordinació consisteix en l'establiment de sistemes i procediments que propicien la integració de les parts del conjunt, però això ha de realitzar-se de manera que, en aquesta integració, cada part desenvolupi les funcions per a les quals està constitucionalment habilitada.

A més a més, la sentència del Tribunal Suprem, de 4 juliol de 2003, reconeix la limitació de l'exercici de competències que implica que un altre exerceixi aquestes competències i, en tot cas, atesa la ingerència, presenta un caràcter subsidiari davant de les formes de col·laboració voluntària (Sentència del Tribunal Suprem 7092/2000, d'11 de juliol):

A aquest concepte de coordinació, on la coherència de l'interès superior que defineix l'òrgan coordinador delimita l'autonomia dels ens coordinats, s'ha referit en diferents ocasions el Tribunal Constitucional (així, a les sentències del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 d'abril i 42/1983, de 20 de maig) en abordar la noció de «coordinació general», assenyalant que «persegueix la integració de la diversitat de les parts o dels subsistemes en el conjunt o sistema, evitant contradiccions i reduint disfuncions...» i la competència de coordinació presuposa l'existència de competències dels ens coordinats que han de ser respectades. A la Sentència del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrer, dictada en recurs d'inconstitucionalitat interposat contra determinats articles de la Llei 2/1983, de 4 d'octubre, de les Corts Valencianes, per la qual es declaren d'interès general determinades funcions pròpies de les diputacions provincials, especifica que: «la coordinació constitueix un límit al ple exercici de les competències pròpies de les corporacions locals i, com a tal, en tant que afecta l'abast de l'autonomia local constitucionalment garantida, només es pot produir en els casos i amb les condicions previstes a la llei» i d'acord amb la doctrina de la Sentència del Tribunal Constitucional 2147/1989, de 21 de desembre, que resol sengles recursos d'inconstitucionalitat interposats davant de determinats articles de la Llei 7/1985, de 2 d'abril (LRBRL), en afrontar precisament la impugnació dels articles 58 i 59, és possible definir els perfils de la coordinació d'acord amb l'accepció material exposada i en contrast amb les tècniques de col·laboració.

En efecte, tampoc no pot oblidar-se que les funcions atribuïdes als òrgans de col·laboració són ordinàriament deliberants o consultives, el que evidencia que la interferència d'aquests en l'exercici de les competències pels seus titulars efectius queda, en qualsevol dels casos, total i absolutament preservada, mentre que, en sentit estricte, la coordinació, com ha dit reiteradament el Tribunal Constitucional, implica un límit efectiu a l'exercici de les competències (sentències del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 d'abril, FJ 2n, 80/1985, de 4 de juliol FJ 2n i 27/1987, de 27 de febrer, FJ 5è) i que, per això mateix, ha de venir, en efecte, emparada en la pertinent atribució competencial normativa.

[...] Tota coordinació comporta un cert poder de direcció, conseqüència de la posició de superioritat en què es troba qui coordina, respecte al coordinat, el que és, per si mateix un element diferenciador de primer ordre, que explica i justifica que, des de la perspectiva competencial, hagin de ser distintes les possibilitats de posar en pràctica les unes i les altres fórmules.

4.2. La substitució pels poders estatal i autonòmic

D'altra banda, amb un caràcter molt més radical, en tant que es refereix a situacions de conflicte, ha de portar-se a col·lació el joc de l'article 60 de la LRBRL, on es reconeix la possibilitat que l'Estat i les comunitats autònomes substituïxin els ens locals.

En les ocasions en les quals s'han pronunciat els tribunals, s'ha reconegut el mateix a favor dels ens superiors. Si bé és cert que hi han de concórrer determinats requisits, però també que en tractar-se de supòsits en els quals s'exerceixen competències concurrents, el reconeixement d'aquesta facultat menyscaba l'autonomia local. Així, és de referència la Sentència del Tribunal Constitucional 11/1999, d'11 de febrer,²⁷⁰ reiterada per la Sentència del Tribunal Suprem, de 16 de març de 2000, que afirma:

La Sentència constitucional número 11/1999, de 12 de febrer, admet la constitucionalitat —pel que aquí respecta, la falta de vulneració de l'autonomia local— de determinades normes que confereixin als òrgans de les comunitats autònomes la possibilitat de substituir les autoritats locals quan els actes d'edificació i ús del sòl es fan sense llicència, sempre que compleixin determinats requisits que analitzarem a continuació. Aquesta conclusió és perfectament aplicable a les llicències per a activitats classificades i ratifica el criteri que el legislador va fer seu a l'article 60 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local, en disposar que: «quan una entitat local incompleixi les obligacions imposades directament per la llei, de manera que tal incompliment afectés l'exercici de competències de l'administració de l'Estat o de la comunitat autònoma [...] una o altra, segons el seu respectiu àmbit competencial, ha de recordar-li el seu compliment concedint a aquest efecte el termini que fos necessari [...]. Si l'incompliment persistís, s'ha de procedir a adoptar les mesures necessàries per al compliment de l'obligació a costa i en substitució de l'entitat local.

Perquè el judici de constitucionalitat sobre aquests mecanismes substituïtoris sigui afirmatiu es requereix, d'una banda, que la substitució derivi de la mera «comprovació d'un fet, dada objectiva i incontestable, per a la verifi-

270. M. Lora-Tamayo Vallvé, «Autonomía local y poder autonómico de sustitución. (Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999 de 11 de febrero y aplicabilidad de otros preceptos de normativas autonómicas)», a *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 173, 1999, p. 93 a 106.

cació de la qual no resulta necessària cap operació d'hermenèutica jurídica i, per això, no s'està en presència d'un judici o control de legalitat, sinó d'un acte de mera comprovació», com succeeix amb la mera inactivitat municipal en l'apreciació de la qual no concorre cap «component essencialment jurídic (que) impliqui una valoració des de tal perspectiva i l'enjudiciament de la qual depassi la competència de l'administració autonòmica».

D'altra banda, la possibilitat de substitució resulta constitucionalment viable si, al costat de l'anterior, hi són presents «els altres requisits que, des d'altres perspectives concurrents, hagin de legitimar-la», el que significa tant com que la comunitat autònoma, juntament amb l'entitat local, tingui competències sobre la matèria objecte de substitució; circumstància aquesta que també es produeix en el cas d'actuacions on la competència respecte d'activitats classificades, entre altres raons per a la indubtable connexió amb el medi ambient, no és exclusivament municipal sinó que dóna cabuda a la intervenció de les administracions autonòmiques o estatal, com reflecteix el fet de la presència de les comunitats autònomes en els òrgans que preceptivament han d'intervenir en la concessió de les corresponents llicències. Pel que fa a Andalusia, la transferència de competències de l'Estat a la comunitat autònoma en matèria d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses es va fer efectiva, segons queda dit, per virtut del Reial decret 698/1979, de 13 de febrer, l'article 35 del qual va disposar que aquesta s'estenia a tota l'activitat estatal «amb vista a l'emissió d'informes i altres qüestions relacionades amb la concessió de llicències, inspecció, sanció [...] relatius a aquest tipus d'activitats i indústries quan siguin de lliure instal·lació, o sotmeses a autorització, tret de les referides a plantes de producció energètica».

Aquest reconeixement contrasta amb el caràcter subsidiari que reconeix a aquesta tècnica el Tribunal Suprem a la Sentència de 3 d'abril de 1998:

Així mateix, s'ha de tenir en compte que la LRBRL determina les possibilitats d'utilització de tècniques de cooperació, o predominantment de cooperació com els plans provincials, i de tècniques coordinadores i de substitució o subrogació, com la prevista a l'article 60 de la LRBRL, per a determinats supòsits d'incompliment d'obligacions legalment imposades per les entitats locals, que no són alternatives o discrecionalment utilitzables, sinó que ha d'acudir-se primerament a tècniques cooperadores de caràcter voluntari i, únicament, en el cas que aquestes resulten impossibles, podria resultar justificada la utilització de tècniques de coordinació forçosa, a les quals es dóna, per

tant, una naturalesa subsidiària, a causa del risc que impliquen per a l'autonomia dels ens coordinats.

No obstant això, la sentència de l'Alt Tribunal 11/1999, abans citada, sí que reconeixia la vulneració del principi d'autonomia local en la previsió de la Llei 3/1987, de 8 d'abril, reguladora de la disciplina urbanística del Principat d'Astúries, l'article 6 en relació amb l'article 5.2 de la qual, permetia la substitució de l'alcalde pel conseller quan es fan actes a l'empara d'una llicència culpable en nul·litat de ple dret. Òbviament, el control de la legalitat l'han d'exercir els tribunals, sent la seu del contenciós administratiu on ha de residenciar-se, per mor dels articles 65 i 66 de la Llei de bases, la infracció de l'ordenament jurídic.

Respecte a l'ús del poder de substitució cal denunciar que, en ocasions, es tracta de camuflar el desapoderament dels ens locals de les seves competències sobre una matèria, a través de la introducció d'informes municipals que garanteixin el dret «d'intervenció en els assumptes de la seva competència». Aquest és el cas que es planteja a la Sentència del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrer, en la qual es declara constitucional l'article 19 de la Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports de l'Estat i de la marina mercant (LPMM), on s'elimina la concessió de llicència municipal prevista a l'article 84.1.b) de la LRBRL, la finalitat de la qual és controlar que els usos del sòl s'acomodin a les exigències de la Llei i dels plans d'ordenació urbana. No obstant això, matisa el Tribunal Constitucional (FJ 39) el següent:

De tot això no pot inferir-se, tanmateix, que la intervenció del municipi en els casos d'execució d'obres que han de fer dins el seu terme s'hagi de traduir, sense excepció alguna, en l'atorgament de la corresponent llicència urbanística. És cert que, com disposa l'article 84.1 b) de la LRBRL, aquesta serà la solució normal pel que fa a l'activitat dels ciutadans, i fins i tot també ha de ser la regla general en el cas d'obres que les hagin de fer unes altres administracions, però no pot considerar-se que atempti contra l'autonomia que garanteix l'art. 137 de la Constitució espanyola on disposa que el legislador, quan hi hagi raons que així ho justifiquen, articuli la intervenció municipal, per mitjà d'altres procediments adequats per garantir el respecte als plans d'ordenació urbanística» i continua dient: «En efecte, com s'ha indicat, l'article 19 de la LPMM sostreu al control preventiu municipal «les obres de nova construcció, reparació i conservació que es facin en domini públic portuari per les autoritats portuàries» (apartat 3). No obs-

tant això, la Llei no exclou la intervenció del municipi, que ha d'emetre un informe sobre l'adequació de tals obres al pla especial d'ordenació de l'espai portuari (apartat 1). Es garanteix, per tant, la intervenció de l'ens local, tal com exigeix la garantia institucional de l'autonomia municipal, per la qual cosa no pot apreciar-se'n un menyscapte il·legítim.

Ara bé, té raó l'òrgan recurrent quan afirma que la competència de l'Estat sobre ports no pot justificar l'exempció de llicència municipal en els casos en què les obres de construcció o conservació, fins i tot realitzant-se en la zona de servei portuari, no afectin pròpiament construccions o instal·lacions portuàries, sinó en edificis o locals destinats a equipaments culturals o recreatius, certàmens firals i exposicions, possibilitat prevista a l'article 3.6 de la Llei. Ja ens hem pronunciat sobre la conformitat d'aquest precepte a la Constitució, però no sense advertir que aquesta conformitat es produeix perquè la norma es limita a preveure la possibilitat que hi hagi, en l'àmbit físic del port, espais destinats a les activitats no estrictament portuàries, depenent de la seva existència o no, en primer lloc, del que s'hagi previst en el pla especial del port, aprovat per l'autoritat urbanística i sense que, pel que a aquests espais es refereix, pugui haver-hi oposició de l'Autoritat Portuària, per tractar-se d'aspectes que cauen fora de la seva competència [(article 18.2, c)]. La facultat de l'Estat d'incidir sobre la competència urbanística, substituint la prèvia llicència per l'informe, es limita, per tant, a les obres portuàries en sentit estricte, però no pot arribar a les altres que, encara que han estat fetes a la zona de servei del port, són de naturalesa diversa; en tals casos, s'aplicarà la legislació urbanística general i, en principi, l'exigència de llicència prèvia que correspon atorgar a l'ajuntament competent.

De manera favorable a aquesta interpretació es poden veure, així mateix, les sentències del Tribunal Superior de Justícia de Galícia 1808/2001, de 20 desembre, i la Sentència núm. 320/2002, de 21 febrer, la sentència del Tribunal Suprem d'1 abril de 2002 i d'1 febrer de 2005. I, recentment, l'acte del Tribunal Constitucional 251/2009, de 13 d'octubre, que admet que «la facultat de l'Estat d'incidir sobre la competència urbanística municipal, substituint l'exigència de prèvia llicència per un informe sobre la conformitat de l'obra prevista amb el planejament» (FJ 5), és a dir, entén l'Alt Tribunal que és una exigència que, d'alguna manera, es garanteixi la intervenció de l'ens local.

Únicament en sentit contrari trobem la sentència del Tribunal Constitucional 204/2002, de 31 d'octubre,²⁷¹ on el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya impugnava els articles 24 i 166 de la Llei 13/1996, de 30 desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, tenint la impugnació dels articles citats un abast exclusivament competencial. En concret, ens interessa el judici que l'Alt Tribunal fa de l'article 166.3 de la Llei, que disposava que «[...] les obres de nova construcció, reparació i conservació que es fa AENA en l'àmbit de l'aeroport i la zona de servei d'aquest no estaran sotmeses als actes de control preventiu municipal als quals es refereix l'article 84.1 b) de la LRBRL» i que el Tribunal Constitucional declara nul (FJ 7è) en destacar des d'un primer moment en relació amb les qüestions plantejades: «l'excessiva preponderància de la competència estatal, contrària al respecte de les competències de les comunitats autònomes en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i medi ambient». En aquest cas, la nul·litat del precepte, no obstant això, es fonamenta en el fet que l'exclusió del control municipal no afecta només les llicències, sinó a tot l'apartat b), això és a: «la submissió a prèvia llicència i altres actes de control preventiu», per tant, suposa, en termes absoluts, la no intervenció municipal, si bé el Tribunal Constitucional fa esment, en aquest cas, a l'existència d'unes altres maneres d'articular la participació.

5. Reflexions finals

En examinar la jurisprudència es posa de manifest els impediments que ha suposat la configuració que de l'autonomia local es fa en el nostre ordenament, en observar-se a la Constitució una falta de determinació clara de quines són les competències dels ens locals, i reconèixer, d'altra banda, àmplies possibilitats d'intervenció tant de l'Estat com de les comunitats autònomes. A més, la subordinació dels ens locals en els àmbits superiors ha vingut interpretada també així des del Tribunal Constitucional, en la seva caracterització del règim local com a bifront, el que es tradueix que aquest se sotmet a les normes estatals i autonòmiques. Aquestes circumstàncies han perjudicat

271. Vegeu el comentari de C. Agoués Mendizábal, «Los aeropuertos de interés general y su incidencia en la ordenación del suelo (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002)», a *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 21/2003.

el poder dels ens locals i fan que es produeixin conflictes freqüents entre els diferents àmbits territorials, entre els quals destaquen, sobretot, la lluita contínua dels municipis que reivindiquen uns interessos locals que han vingut establerts pels legisladors ordinari, estatal i autonòmic.

D'altra banda, es constata que els tribunals han estat ampliant en interpretació d'aquest «interès local» i en aplicació de la denominada «clàusula general» de l'article 25.2 de la LRBRL, l'àmbit d'actuació dels municipis. Així és en el cas del reconeixement de competències en matèria d'antenes de telefonia mòbil, de ramaderies o de soroll.

No obstant això anterior, l'assoliment es veu reduït pel fet que no s'acompanya d'una capacitat plena d'actuació, sinó que l'autonomia, que suposa autogestió i autonormació, està, en moltes ocasions, limitada per les intervencions estatals, però, sobretot, autonòmiques. En efecte, l'Estat i les comunitats autònomes han articulat diverses vies per garantir, aparentment, l'autonomia local en assumptes del seu interès, entre les quals, la participació; participació que té mers efectes declaratius, perquè, finalment, la decisió és adoptada en les instàncies autonòmiques, amb excepcions. D'altra banda, és freqüent l'ús de la tècnica de la delegació. Això suposa que les competències que exerceix el municipi estan sotmeses a evidents poders de direcció i de control que en res responen a la idea d'autonomia que defensa la doctrina. I, finalment, fins i tot en el cas de competències pròpies, com tracta el professor Sosa Wagner, existeix la modalitat de les que estan sotmeses a instruccions, és a dir, a una coordinació de les administracions superiors, que suposa, en tot cas, una facultat de direcció que seria impen-sable en aquest tipus de competències²⁷² (Sentència del Tribunal Suprem, d'11 juliol de 2000; Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 1118/2000, de 23 d'octubre).

Destaca, per tant, un enteniment més ampli de l'autonomia local en un sentit substantiu, però en el qual la prevalença estatal i autonòmica és evident i sense embuts ho declara el Tribunal Constitucional a la Sentència 204/2002, de 31 d'octubre: «és possible, no obstant això, que aquestes vies resultin, en algun cas concret, insuficients per resoldre els conflictes que puguin sorgir. Quant a aquests supòsits aquest Tribunal ha assenyalat que «la decisió final correspondrà al titular de la competència prevalent» (Sentència del Tribunal Constitucional 77/1984, FJ 3r), i que «l'Estat no pot veu-

272. «Aproximación básica a las competencias locales», a *Las competencias locales*, cit. p. 24.

re's privat de l'exercici de les seves competències exclusives per l'existència d'una competència, encara que també sigui exclusiva, d'una comunitat autònoma» (Sentència del Tribunal Constitucional 56/1986, FJ 3r). Així mateix, a la Sentència del Tribunal Constitucional 149/1991, abans citada, s'assenyala que l'atribució a les comunitats autònomes de la funció ordenadora del territori «no pot entendre's en termes tan absoluts que elimini o destrueixi les competències que la mateixa Constitució reserva a l'Estat, encara que l'ús que aquest en faci condicioni, necessàriament, l'ordenació del territori», sent legítim aquest condicionament quan: «l'exercici d'aquestes altres competències es mantingui dintre dels límits propis, sense utilitzar-les per procedir, sota la seva cobertura, a l'ordenació del territori on han d'exercir-se. Ha d'atendre's, per tant, en cada cas a quina sigui la competència exercida per l'Estat, i sobre quina part del territori de la comunitat autònoma opera, per resoldre sobre la legitimitat o la il·legitimitat dels preceptes impugnats» (FJ 1.b); en el mateix sentit, la Sentència del Tribunal Constitucional 36/1994 (FJ 3) diu que «cal tenir en compte, en última instància, que quan la Constitució atribueix a l'Estat una competència exclusiva, ho fa perquè sota la mateixa subjau —o, almenys, així ho entén el constituent— un interès general, interès que ha de prevaler sobre els interessos que puguin tenir unes altres entitats territorials afectades, encara que, evidentment, això només serà així quan la competència s'exerceixi de manera legítima: és a dir, quan la concreta mesura que s'adopti encaixi, efectivament, en el corresponent títol competencial, quan s'hagi acudit prèviament a vies cooperatives per escoltar les entitats afectades, quan la competència autonòmica no es limiti més del necessari, etc.».

Capítol IV

La projecció de l'autonomia local en l'activitat financera

Modesto Fabra Valls

1. L'emparament constitucional de l'autonomia financera local

Tal com s'ha analitzat en apartats anteriors, l'article 140 de la Constitució espanyola garanteix l'autonomia dels municipis; autonomia a la qual també es refereix l'article 137.1 quan, després d'indicar que l'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin, afegeix que totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos. Tal com va entendre el Tribunal Constitucional, des de la primerenca Sentència 32/1981, de 28 de juliol, l'autonomia local suposa el dret de la comunitat local a participar, a través d'òrgans propis, en el govern i l'administració de tots els assumptes que l'afecten (FJ 4).²⁷³

Al seu torn, l'article 142 consagra el principi de suficiència financera quan assenyala que «les hisendes locals hauran de disposar dels mitjans suficients per al desenvolupament de les funcions que la llei atribueix a les corporacions respectives».

Aquesta referència expressa a la suficiència financera ha propiciat dubtes respecte a si l'autonomia financera es desprèn del text constitucional²⁷⁴

273. En conseqüència, té naturalesa política i no merament administrativa tal com assenyala G. Casado Ollero, «la participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. Autonomía, suficiencia financiera, coordinación» a *Tributos Locales*, núm. 19, 2002, p. 19.

Aquesta apreciació no és unànimement compartida. En contra i entre altres G. Orón Moratal assenyala que «la Constitució reconeix l'autonomia local, però es diferencia de l'autonomia de les comunitats en el marcat caràcter administratiu de la primera, enfront del polític de les segones». G. Orón Moratal, «La suficiencia financiera de las administraciones territoriales y la nueva normativa presupuestaria» a *Presupuesto y gasto público*, núm. 30, 2002, p. 87.

274. El mateix Tribunal Constitucional, a la Sentència 3/1983, de 4 de febrer, va assenyalar (FJ 4t) que quant a les hisendes locals és el principi de suficiència i no el d'autonomia, el formulat expressament per l'article 142.

Lasarte Álvarez assenyalaria que «[...] el que garanteix l'article 142 no és l'autonomia financera, sinó la suficiència financera de les hisendes locals, que és una cosa diferent, encara que l'autonomia ha de basar-se en la suficiència financera i conduir a aquella», «Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas», *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 22, 1979, p. 216.

i si, en cas afirmatiu, constitueix un terme sinònim al de suficiència financera.²⁷⁵

La suficiència financera té un contingut instrumental al servei de l'autonomia política i de gestió sobre els seus respectius interessos. Les entitats locals no podran exercir el dret a la participació, a través dels òrgans propis, en el govern i l'administració dels assumptes els afecten, parafrasejant el TC, si no disposen dels mitjans financers que els permeti el seu exercici sense condicionaments indeguts. Utilitzant els termes de l'exposició de motius de la Llei reguladora d'hisendes locals «la suficiència financera emmarca les possibilitats reals de l'autonomia local, perquè, sense mitjans econòmics suficients, el principi d'autonomia no passa de ser una declaració formal». Com assenyala el Tribunal Constitucional a les sentències 63/1986, de 21 de maig i 233/1999, de 16 de desembre, el principi de suficiència financera possibilita i garanteix l'exercici de l'autonomia constitucionalment reconeguda. O, utilitzant els termes de la Carta europea de l'autonomia local, les entitats locals no disposaran del dret i la capacitat efectiva d'ordenar i gestionar una part important dels seus assumptes si no disposen de recursos propis suficients dels quals puguin disposar lliurement en l'exercici de les seves competències.²⁷⁶

No obstant això, l'autonomia financera no s'esgota amb la suficiència de mitjans sinó que té un contingut major i, malgrat que no està expressament prevista en el text constitucional, es desprèn del mateix concepte d'autonomia local. Entre l'àmbit de competències que s'atribueix a les entitats locals s'ha de trobar també el relatiu a la fixació del règim dels seus ingressos i despeses així com el de la seva gestió. O, el que és el mateix, el

275. Referent a això podeu veure M. González Sánchez, «Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las Corporaciones locales según la Constitución Española» a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1986, p. 101.

276. El Tribunal Constitucional s'ha referit reiteradament a aquesta relació. Segons assenyala a la Sentència núm. 104/2000 de 13 abril (FJ 4) l'autonomia dels ens locals va, llavors, estretament lligada a la seva suficiència financera, que exigeix la plena disposició de mitjans financers per poder exercir, sense condicionaments indeguts i en tota la seva extensió, les funcions que legalment els han estat encomanades (STC 179/1985, de 19 de desembre, FJ 3). En similar sentit, la STC 237/1992, de 15 de desembre (FJ 6) assenyala que «el principi d'autonomia que presideix l'organització territorial de l'Estat (art. 2 i 137 de la CE) ofereix un vessant econòmic importantíssim, ja que, tot i que tingui un caràcter instrumental, l'amplitud dels mitjans determina la possibilitat real d'arribar als fins». La suficiència de mitjans constitueix el pressupost indispensable «per possibilitar la consecució efectiva de l'autonomia constitucionalment garantida» (STC 96/1990, de 24 de maig, FJ 7).

relatiu a la capacitat de les entitats locals per governar les seves respectives hisendes, a què es referia l'exposició de motius de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals.

El Tribunal Constitucional ha assenyalat que la Constitució no garanteix a les corporacions locals una autonomia economicofinancera en el sentit que disposen de mitjans propis —patrimonials i tributaris— suficients per al compliment de les seves funcions. El que disposa és que aquests mitjans han de ser suficients, però no que han de ser en la seva totalitat propis (STC 4/1981, de 2 de febrer, 179/1985, de 19 de desembre i 166/1998, de 15 de juliol). Encara que pugui semblar que es nega l'autonomia financera, almenys des de la perspectiva dels ingressos, pensem que el que s'està posant de manifest és que aquesta autonomia no s'ha de projectar, necessàriament, sobre tots ells. I, *sensu contrario*, s'està exigint que un percentatge sí que han de ser-ho. Per tant, des de la perspectiva dels ingressos, la suficiència de mitjans o ingressos per complir les seves funcions és el primer dels aspectes que conformen l'activitat dels ens locals» (STC 48/2004, de 25 de març, FJ 10).

Pel que fa a les despeses entén el Tribunal Constitucional que «si bé l'article 142 CE només preveu de manera expressa el vessant dels ingressos, no hi ha cap inconvenient a admetre que aquest precepte constitucional, implícitament i en connexió amb l'article 137 de la norma suprema consagra, a més del principi de suficiència de les hisendes locals, l'autonomia en el vessant de les despeses públiques, entenent per tal la capacitat genèrica de determinar i ordenar, sota la pròpia responsabilitat, les despeses necessàries per a l'exercici de les competències referides» (STC 109/1998, de 21 de maig, FJ 10).

Recapitulant, l'autonomia financera es projecta, doncs, sobre tots dos vessants de l'activitat financera. Afecta tant l'activitat que persegueix l'obtenció d'ingressos, com la determinació de les despeses públiques, o la manera com s'empren els recursos de què disposen les entitats locals per a la satisfacció de les seves necessitats col·lectives.²⁷⁷ En matèria d'ingressos, l'autonomia financera exigirà que les entitats locals tinguin la possibilitat de participar en la definició i l'obtenció dels seus recursos financers. En el vessant de les

277. Respecte als dos vessants de l'activitat financera podeu veure G. Alarcón García, *Autonomía municipal, autonomía financiera*, 1995, p. 97 i següents. També I. Valenzuela Villarubia, qui parla del caràcter bivalent de l'autonomia financera local, *El sistema de financiación de los entes locales. Visión crítica y propuestas para su reforma*, Sevilla, 2006, p. 34.

despeses significarà la capacitat per decidir la destinació de la despesa pública local, així com elaborar i aprovar els seus propis pressupostos.²⁷⁸

2. El respecte de l'autonomia financera local en l'ordenament jurídic espanyol

Transcorreguts trenta anys des de l'aprovació del text constitucional l'atenció que s'ha dispensat al principi d'autonomia financera tant científicament com per part de la jurisprudència constitucional²⁷⁹ és abundant. En comptes d'abordar novament el significat o les conseqüències que poden inferir-se del text constitucional en relació amb l'autonomia financera entenem que resulta de major utilitat analitzar la traducció que el legislador, essencialment estatal, però també autonòmic, ha efectuat d'aquest principi. Dit d'una altra manera, si el sistema vigent de finançament local es mostra bastant respectuós amb el principi d'autonomia financera.

A aquests efectes, el text constitucional ofereix, com ja hem tingut ocasió d'assenyalar, una escassa concreció. I la jurisprudència constitucional, en la seva cautela per no envair decisions que correspon adoptar al poder legislatiu, no sempre permet delimitar l'àmbit concret de protecció en relació amb la garantia institucional d'autonomia local que, en termes del Tribunal Constitucional aplicat a la delimitació competencial «no assegura un contingut concret [...] sinó la preservació d'una institució en termes recognoscibles» (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 3r). En un sentit semblant la STC 170/1989, de 19 d'octubre (FJ 9è) assenyalava que l'autonomia local és un concepte jurídic de contingut legal que permet, per tant, configuracions legals diverses, vàlides en tant que respecten aquella garantia institucional.

278. Ara bé, la vinculació entre recursos i competències hauria d'operar també com a límit respecte a l'àmbit en el qual pot desplegar-se la despesa pública. Com ha assenyalat la STC 48/2004, de 25 de març, «si hem estat afirmant que l'art. 156 de la CE vincula l'autonomia financera de les comunitats autònomes «al desenvolupament i execució de les seves competències», en la mesura que aquests ens territorials només poden finançar o subvencionar activitats de la seva competència, hem d'entendre, en la mateixa línia, que l'art. 142 de la CE garanteix la suficiència dels mitjans de les hisendes locals estrictament per al desenvolupament de les funcions que la llei atribueix a les corporacions respectives», per la qual cosa ha d'arribar-se a la mateixa conclusió necessàriament en relació amb els ens locals» (FJ 11).

279. Podeu veure una anàlisi sistematitzada dels pronunciaments del Tribunal Constitucional dins M. Arribas León i M. Hermosín Álvarez, «Revisión de la jurisprudencia constitucional en materia de hacienda local: la interpretación del alcance de los principios de autonomía, suficiencia financiera y legalidad», *Financiación Local. Cuatro estudios*, (Ramos Prieto, J. Coord.), Madrid, 2009, p. 25 i següents.

que van efectuar els articles 105 i següents de la LRBRL tampoc no permet delimitar amb precisió quines són les exigències de l'autonomia local en matèria financera. L'article 105 reitera, amb algun canvi en la formulació però sense afegir-hi res quant al contingut, les exigències recollides a l'article 142 CE (suficiència i composició dels seus principals recursos). I l'article 106 afegeix que les entitats locals tindran autonomia per establir i exigir tributs d'acord amb el que preveu la legislació de l'Estat reguladora de les hisendes locals i les lleis que dicten les comunitats autònomes en els supòsits expressament previstos per la pròpia LRHL.

No obstant això, poc temps després de l'aprovació de la LRBRL, concretament el 15 d'octubre de 1985, es va firmar a Estrasburg la Carta europea de l'autonomia local (CEAL), que Espanya va ratificar el 20 de gener de 1988 (BOE de 24 de febrer de 1989). Segons s'assenyala a l'Instrument de ratificació la Carta «s'aplicarà a tot el territori de l'Estat en relació amb les col·lectivitats previstes en la legislació espanyola de règim local previstes en els articles 140 i 141 de la Constitució».

La Carta no és més (ni menys) que un tractat internacional que, una vegada ratificat, s'ha incorporat al dret intern espanyol, en els termes previstos per l'article 96 de la CE.²⁸⁰ Com ha assenyalat la STC 235/2000, de 5 d'octubre, la Carta no es pot utilitzar com un criteri de constitucionalitat de les lleis. No obstant això, el seu valor va més enllà del d'un tractat internacional d'aplicació preferent, encara que només sigui, com assenyala Requejo Pagés,²⁸¹ per tractar-se d'un instrument de legitimació de polítiques legislatives. Més encara, no falten autors²⁸² que reconeixen a la Carta, malgrat que no es troba compresa entre els tractats als quals es refereix l'article 10.2 de la CE, un caràcter de «paràmetre interpretatiu del reconeixement constitucional del dret de les entitats locals a l'autonomia».²⁸³

280. Sobre les diferents tesis respecte al valor de la Carta podeu veure G. Fernández Farreres, «La posición de la Carta europea de autonomía local ...», cit.

281. J. L. Requejo Pagés, J. L., «El valor de la Carta europea de la autonomía local en el ordenamiento español», dins Caamaño Domínguez F. M., (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, cit., p. 15 i següents.

282. J. Martín Queralt, C. Lozano Serrano, J. M. Tejerizo López, i G. Casat Ollero, G., *Curso de derecho financiero y tributario*, Madrid, 2009, p. 205.

283. En un sentit similar L. Parejo Alfonso, «La Carta europea de la autonomía local en el ordenamiento jurídico español», dins *Estudios sobre la Carta Europea de la Administración Local*, 1994, p. 81 i següents, assenyala que «[...] des de la seva ratificació i publicació a Espanya, la CEAL té la condició de llei estatal que, juntament amb la LRBRL, i inspirant i condicionant aquesta en termes, en tot cas, d'exi-

La CEAL dedica l'article 9è als recursos financers, i hi sintetitza les exigències que, en matèria financera d'ingressos comporta l'autonomia local. D'aquest precepte es poden extraure les exigències següents:

- Els mitjans han de ser suficients i proporcionals a les competències.
- Les entitats locals han de disposar d'ingressos patrimonials i de tributs locals, respecte als quals tinguin competències de quantificació.
- Els recursos financers de les entitats locals han de tenir naturalesa diversificada i evolutiva.
- Han de preveure's procediments de compensació financera destinats a incrementar la solidaritat i corregir desequilibris.
- Les entitats locals han de participar en les modalitats d'adjudicació dels recursos redistribuïts.
- Les subvencions rebudes per les entitats locals han de ser, en la mesura que sigui possible, incondicionades.
- Les entitats locals han de tenir accés al mercat de capitals, de conformitat amb la llei, per finançar despeses d'inversió.

Amb estes exigències, la CEAL ha fixat l'estàndard europeu respecte al contingut de l'autonomia local, semblant a l'estàndard internacional, atès que el contingut substancial de la Carta coincideix amb el de la Declaració Mundial sobre Autonomia Local aprovada al si del Consell de la Unió Internacional d'Autoritats Locals, reunit a Toronto els dies 13 a 17 de juny de 1993. I també és semblant al que incorpora la Proposta de Carta iberoamericana d'autonomia municipal elaborada en el III Fòrum Iberoamericà de Governos Locals, San Salvador, 4 i 5 de setembre de 2008, pendent d'adopció i ratificació.

gència d'interpretació, de conformitat amb aquella, integra el bloc de legalitat estatal constitutiva de la normativa de capçalera de l'ordenament intern local i asseguradora, a tot el territori nacional, del mínim comú d'autonomia garantida constitucionalment als ens locals».

També J. Rodríguez-Zapata, «Interpretación jurisdiccional de la autonomía local en la jurisprudencia española», dins *Estudios sobre la Carta Europea de la Administración Local*, cit., pàg. 58 assenyala que «[...] a partir de l'1 de març de 1989, la Carta europea —per l'especial posició dels tractats internacionals en el sistema de fonts del dret (article 96.1 de la CE— ha de ser paràmetre per enjudiciar la constitucionalitat de les lleis internes».

J. García Roca, «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000., p. 23 i següents, assenyala que la CEAL s'acosta a la funció de paràmetre de control, mesura o bloc de la constitucionalitat, per la qual cosa les diferents normes que desenvolupen el concepte d'autonomia local han de ser interpretats en harmonia o conformitat amb la Carta.

Analitzarem cada un dels aspectes mencionats encara que a l'efecte de claredat expositiva no seguirem l'orde establert en el precepte.

2.1. El pes dels recursos propis i les competències en la seva quantificació

La Carta europea de l'autonomia local indica, a l'apartat 9.3, que «una part almenys dels recursos financers de les entitats locals ha de provenir d'ingressos patrimonials i de tributs locals respecte dels quals tinguin la potestat de fixar la quota o el tipus dins dels límits de la llei».

De l'esmentat precepte es desprèn de forma inequívoca que l'autonomia financera va a projectar-se sobre els ingressos. L'autonomia financera respecte als ingressos implicarà la possibilitat de decidir quins recursos cal exigir.²⁸⁴ Però no sols això, del precepte també s'extrauen dues exigències de contingut. D'una banda, es fa referència a la composició dels recursos locals; l'autonomia local en matèria financera exigirà que les entitats locals disposin, entre els seus mitjans, de recursos propis, encara que sigui parcialment.²⁸⁵ D'altra banda, al·ludeix al marge que han de disposar les entitats locals en la regulació dels seus ingressos propis; les entitats locals han de poder fixar la quota o el tipus dintre dels límits fixats per les lleis.

2.1.1 El pes dels recursos propis

El model pel qual opta la nostra Constitució quant a la tipologia de recursos de què han de nodrir-se les hisendes locals és, precisament, un model mixt, en virtut del qual els mitjans han de procedir, en part, de recursos propis i, en part, de transferències de les restants administracions territorials. La Constitució espanyola, al seu article 142, després de consagrar el principi de sufici-

284. L'autonomia política i la seva traducció en capacitat de decidir respecte a les despeses pot eclipsar les exigències de l'autonomia en relació amb els ingressos, la rellevància dels quals per dotar de contingut l'autonomia financera es considera molt menor. En aquest sentit, podeu veure J. Ramallo Massanet i J. Zornoza Pérez, «Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, p. 502. Per a aquests autors l'autonomia de les corporacions locals es concreta en la capacitat de realització dels propis objectius polítics, socials, econòmics o administratius, amb independència de quina sigui la manera que es financin.

285. Segons l'opinió de M. J. Fernández Pavés, «La suficiencia financiera local: algunas reflexiones de cara a la reforma», *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, núm. 63, 2003, p. 25 «autonomia financera també ha de significar recursos propis, encara que no en exclusiva ni potser necessàriament com una font principal d'ingressos».

ència de mitjans per atendre les finalitats legalment encomanades, estableix que els mitjans de les entitats locals provindran fonamentalment de tributs propis i de la participació en els de l'Estat i de les comunitats autònomes. I convé recordar que el Tribunal Constitucional ha assenyalat (STC 4/1981, de 2 de febrer o 96/1990, de 24 de març) que «la Constitució no garanteix a les corporacions locals una autonomia economicofinancera en el sentit que disposen de mitjans propis —patrimonials i tributaris— suficients per al compliment de les seves funcions. El que disposa és que aquests mitjans han de ser suficients, però no que hagin de ser en la seva totalitat propis».

Com acabem de dir, la CEAL recull com a ingressos de les entitats locals, a l'article 9.3, els ingressos patrimonials i de tributs propis. També es refereix a les subvencions que, segons l'article 9.7 han de ser, en la mesura que sigui possible, incondicionades. I, finalment, al crèdit públic, a l'article 9.8, en al·ludir a una modalitat d'aquest quan s'assenyala que amb la finalitat de finançar les seves despeses d'inversió, les entitats locals han de tenir accés al mercat nacional de capitals. Aquesta tipologia de recursos és, en essència, la reflectida a l'article 2 del TRLRHL, segons el qual els ingressos de les hisendes locals estan integrats per:

- a) Els ingressos procedents del seu patrimoni i altres de dret privat.
- b) Els tributs propis, que es classifiquen en taxes, contribucions especials i impostos. També se'ls permet exigir recàrrecs sobre els impostos de les comunitats autònomes.
- c) Les subvencions.
- d) 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.

En relació amb els municipis, com és sabut, la Llei reguladora de les hisendes locals va establir tres impostos locals periòdics d'exigència obligatòria, recaptats de forma periòdica a partir de padrons o censos l'elaboració dels quals és de competència estatal o es fa amb la seva col·laboració (impost de béns immobles, impost sobre activitats econòmiques i impost sobre circulació de vehicles de tracció mecànica). I dos impostos potestatsius, que poden ser exigits o no pels ajuntaments (l'impost sobre increment de valor dels

terrenys de naturalesa urbana, l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres).²⁸⁶

En lloc de referir-nos a les diferents figures tributàries²⁸⁷ ens interessa ara analitzar si els recursos propis resulten suficientment significatius en el conjunt de recursos municipals. El pes que presenta cadascuna d'aquestes figures locals, tal com es desprèn de l'última liquidació consolidada de pressupostos publicada pel Ministeri d'Economia i Hisenda corresponent a l'exercici 2007, es reflecteix a la taula 1.

Taula 1. Quadre d'ingressos municipals corresponent a 2007

Ingressos	Drets reconeguts nets (milers d'euros)	Percentatge sobre total ingressos	Percentatge sobre operacions no financeres
Impostos directes	13.730.068	26,68	28,35
Impostos indirectes	2.815.283	5,47	5,81
Taxes i altres ingressos	8.926.924	17,35	18,43
Transferències corrents	15.406.028	29,94	31,81
Ingressos patrimonials	1.372.962	2,67	2,83
Operacions corrents	42.251.265	82,11	87,24
Alienació d'inversions reals	2.198.875	4,27	4,54
Transferències de capital	3.978.866	7,73	8,22
Operacions de capital	6.177.741	12,01	12,76
Operacions no financeres	48.429.006	94,11	100,00
Actius financers	138.964	0,27	
Passius financers	2.891.403	5,62	
Operacions financeres	3.030.366	5,89	
Total ingressos	51.459.373	100,00	

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la liquidació del pressupost de les entitats locals per a 2007.

286. Les hisendes locals també es nodreixen de l'impost sobre despeses sumptuàries —vedats de caça i pesca— encara que presenta una importància residual, ja que la seva recaptació va suposar el 0,005 per 100 sobre el total dels ingressos municipals agregats el 2007, per la qual cosa no hi farem ulteriors referències.

287. Pot consultar-se una anàlisi exhaustiva de cadascun d'aquests dins *Los tributos locales* (D. Marín-Barnuevo Fabo, coord.), Madrid, 2005. Respecte als canvis efectuats en cadascun d'aquests per la Llei 51/2002, de 27 de desembre podeu veure C. Checa González, i I. Merino Jara, *La reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales en materia tributaria*, Pamplona, 2003.

El percentatge dels recursos propis (tributs propis²⁸⁸ i ingressos patrimonials dels municipis més els resultats de l'alienació d'inversions reals) sobre el total d'ingressos (incloent-hi els procedents d'operacions financeres) va ascendir al 56,44 %.

Dins dels impostos, ocupa un major pes l'impost sobre béns immobles, que va suposar, el 2007, el 15,64 % del total d'ingressos dels municipis espanyols. El segon en importància, amb una proporció considerablement inferior, va ser l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres, la recaptació del qual va ascendir fins al 4,65 % del total dels ingressos municipals, en un moment en què la situació actual de crisi econòmica no es reflectia encara de manera acusada en les liquidacions pressupostàries dels municipis espanyols. A continuació i molt de prop, es va situar l'impost sobre vehicles de tracció mecànica, que va suposar un 4,44 % de la recaptació municipal en termes consolidats. Destaca també l'escassa rellevància que té l'impost sobre activitats econòmiques, des de la reforma efectuada a la Llei reguladora de les hisendes locals per la Llei 51/2002, de 27 de desembre. El 2007, l'IAE va suposar únicament el 2,83 % de la recaptació municipal (el 2002, any anterior a la reforma, va ascendir fins al 5,46 %). També convé subratllar el valor que presenta el capítol taxes i altres ingressos, encara que convé advertir que les taxes van ascendir a l'11,27 % i que el capítol altres ingressos va suposar el 5,38 % dels ingressos locals.

A més dels municipis, la CE es refereix expressament a les províncies com a entitats locals amb personalitat jurídica pròpia (art. 141), el govern i l'administració autònoma de les quals s'encomanen a diputacions o altres corporacions de caràcter representatiu (art. 142).

Segons els articles 131 i següents del TRLRHL els recursos de les províncies estan integrats per:

- Les taxes establertes i exigides per les diputacions provincials per a la prestació de serveis o la realització d'activitats de la seva competència, i per a la utilització privativa o l'aprofitament especial de béns del domini públic provincial. Entre aquestes destaquen les taxes per vendes o inserció d'anuncis al butlletí oficial provincial.

288. A l'apartat d'impostos s'inclouen tant els impostos directes com la participació territorialitzada en impostos estatals aplicable a municipis de més de 75.000 habitants, capitals de províncies, capitals de comunitats autònomes i municipis turístics. Sobre aquests impostos cedits els ajuntaments no tenen cap competència normativa ni de gestió.

- Les contribucions especials que les diputacions provincials estableixin o exigeixin per a la realització d'obres o per l'establiment o ampliació de serveis.
- Un recàrrec provincial sobre l'impost sobre activitats econòmiques que poden establir les diputacions provincials, amb un tipus no superior al 40 per 100 de la quota municipal modificada pel coeficient de ponderació.
- La cessió territorialitzada d'impostos estatals.
- La participació de les províncies en els tributs de l'Estat a través del fons complementari de participació.

El 2007, últim exercici de què es disposen dades definitives, el quadre d'ingressos de les diputacions de règim comú va ser el que es reflecteix a la taula 2.

Taula 2. Quadre d'ingressos de les diputacions de règim comú 2007

Concepte	Drets reconeguts nets (milers d'euros)	Percentatge sobre el total d'ingressos	Percentatge sobre operacions no financeres
Impostos directes	408.465	6,48	7,01
Impostos indirectes	364.668	5,79	6,26
Taxes i altres ingressos	429.135	6,81	7,37
Transferències corrents	4.014.040	63,72	68,91
Ingressos patrimonials	127.619	2,03	2,19
Operacions corrents	5.343.926	84,83	91,74
Alienació d'inversions reals	29.188	0,46	0,50
Transferències de capital	451.681	7,17	7,75
Operacions de capital	480.869	7,63	8,26
Operacions no financeres	5.824.795	92,46	100,00
Actius financers	64.516	1,02	
Passius financers	410.319	6,51	
Operacions financeres	474.835	7,54	
Total d'ingressos	6.299.630	100,00	

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de liquidació dels pressupostos de les entitats locals corresponents a 2007.

En aquest cas, el conjunt d'ingressos propis, entenent com a tals els tributs propis i els ingressos patrimonials de les províncies més els resultats de l'alienació d'inversions reals, va ascendir al 21,57 per 100. Convé tenir en compte que en relació amb els tributs, es reflecteixen els ingressos procedents del recàrrec sobre l'IAE, que va suposar el 2,57 per 100 del total d'ingressos, i la cessió d'impostos estatals territorialitzats, sobre els quals les províncies no tenen cap competència normativa ni de gestió. Aquests últims van suposar el 9,70 per 100. En conseqüència, el conjunt d'ingressos propis sobre els quals les províncies tenen competències normatives i de gestió arriben únicament a l'11,80 per 100 dels seus ingressos.

L'apartat més important dels ingressos de les províncies està constituït per les transferències corrents, que suposen el 63,72 per 100 dels ingressos municipals. D'aquest percentatge, el 59,08 per 100 procedeix de l'Estat i el 3,47 per 100, de les comunitats autònomes; la resta tenen un pes residual.

Com a conclusió, als municipis el respecte pel principi d'autonomia financera en la composició dels ingressos és considerable. Per contra, a les províncies el principi d'autonomia financera en els ingressos es deixa sentir de manera molt limitada i els seus ingressos procedeixen, majoritàriament, de transferències estatals. Les finalitats pròpies de les províncies de garantir els principis de solidaritat i equilibri entre els municipis, en el marc de la política econòmica i social i la seva funció de coordinació de l'Administració local amb la de la comunitat autònoma i la de l'Estat pot justificar, en part, aquesta composició dels ingressos.

2.1.2. El marge local en la regulació dels seus ingressos

Segons l'article 133 de la CE:

«1. La potestat originària per establir els tributs correspon exclusivament a l'Estat, mitjançant llei.

2. Les comunitats autònomes i les corporacions locals podran establir i exigir tributs, d'acord amb la Constitució i les lleis».

Com assenyalen Martín Queralt, Lozano Serrano, Tejerizo López i Casado Ollero,²⁸⁹ la referència a un poder tributari originari, que correspon a l'Estat i un poder tributari derivat, que permet a les comunitats autònomes i les corporacions locals exigir tributs, mereix algun aclariment.

289. *Curso de derecho financiero y tributario*, Madrid, 2009, p. 186.

Les comunitats autònomes tenen poder legislatiu i, per tant, poden complir el principi de reserva de llei previst a l'article 31.3 de la CE per a l'exigència de prestacions patrimonials de caràcter públic (entre les quals hi ha els tributs). En conseqüència, en relació amb les comunitats autònomes, la referència a la potestat originària per establir tributs s'ha de relacionar amb la competència estatal establerta a l'article 149.1.14 de la CE sobre hisenda general. Correspon al legislador estatal regular les institucions comunes a l'activitat financera de les diferents administracions i, també, fixar les condicions bàsiques per al compliment del deure de contribuir amb pautes comunes a tot el territori nacional, malgrat la distribució territorial plural de l'Estat espanyol, a l'efecte de garantir la igualtat substancial de la situació jurídica dels espanyols a tot el territori nacional, tal com exigeix l'article 139.1 de la CE (STC 52/1998, de 24 de març, FJ 3). El Tribunal Constitucional ha assenyalat la connexió existent entre els articles 133.1 i 149.1.14 de la CE que «determina que l'Estat sigui competent per regular no tan sols els seus propis tributs, sinó també el marc general de tot el sistema tributari i la delimitació de les competències financeres de les comunitats autònomes respecte de les del mateix Estat» (STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 6), marc que es concreta mitjançant la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes.

Fora d'aquesta funció de coordinació i de fixació de les condicions bàsiques generals a tot el territori espanyol, la distinció entre un poder tributari originari, que correspon a l'Estat, i un poder tributari derivat, que correspon a les comunitats autònomes i a les entitats locals, no és molt afortunada, atès que sorgeix en un context històric distint a l'actual. Amb l'expressió poder tributari originari es feia referència a la possibilitat d'exigir tributs sense limitacions ulteriors, com a concreció de la sobirania política, tal com ha succeït a la nostra història jurídica preconstitucional. Una vegada vigent la Constitució espanyola de 1978, tant les comunitats autònomes com les entitats locals (municipis i províncies) tenen la possibilitat d'exigir tributs, reconeguda per diversos preceptes constitucionals (articles 2, 133.2, 137, 140, 142, 143 i 156). I, certament, l'Estat pot acabar condicionant-ne l'exercici, però tan originari és el poder tributari d'aquelles com el de l'Estat, ja que en tots els casos deriva del text constitucional. En conseqüència, l'Estat no pot deixar d'adoptar les mesures i disposicions necessàries que permeten, atenent les competències que li reserva el text constitucional, que la resta de nivells de govern exerceixin la possibilitat d'exigir els seus propis tributs

ja que, si així ho fes, estaria vulnerant la seva autonomia constitucionalment reconeguda i la seva projecció en matèria financera.

Ara bé, si, com hem vist, en relació amb les comunitats autònomes, aquesta intervenció estatal respecte a l'exercici de l'autonomia financera en l'establiment, regulació i exigència dels seus tributs i, en general, dels restants recursos financers, té una funció essencialment de coordinació, respecte a les entitats locals té un contingut major, atès que l'exigència de tributs únicament es pot efectuar mitjançant llei (articles 31.3 i 133.1 de la CE). I les entitats locals no disposen de potestat legislativa, per molt que, com insistirem més endavant, les ordenances municipals, aprovades pel Ple de la corporació, amb participació de tots els grups municipals, permeten respectar el principi democràtic i d'intervenció dels representants dels ciutadans en la fixació de tributs, que persegueix el principi de autoimposició (*no taxation without representation*).

En conseqüència, perquè les entitats locals puguin exigir tributs, cal que hi intervingui el legislador, que disposi d'un marge de configuració respecte als ingressos públics locals, no exempt de límits, ja que ha de considerar i ponderar les exigències constitucionals pròpies del principi d'autonomia local i la seva projecció en matèria financera.

Com ha entès el Tribunal Constitucional, «aquella reserva (de l'article 133.2 de la CE) haurà d'operar necessàriament a través del legislador estatal [...] mentre la mateixa existeix també al servei d'altres principis (la preservació de la unitat de l'ordenament i d'una bàsica igualtat de posició dels contribuents) que només pot satisfer la llei de l'Estat. En conseqüència ha d'entendre's vedada [...] la intervenció de les comunitats autònomes en aquest concret àmbit normatiu» (STC 23/1999, de 16 de desembre, FJ 22). Això no significa que les comunitats autònomes no tinguin cap àmbit competencial en aquesta matèria. Per contra, tal com ha recordat la STC 179/1985, de 19 de desembre, tindran una competència compartida amb l'Estat i, quan estatutàriament hagin assumit competències en aquesta matèria van a poder desenvolupar les bases estatals sobre règim jurídic de les administracions públiques, establertes per l'Estat, d'acord amb la competència que li reserva l'article 149.1.18 de la CE. Però és a l'Estat a qui li correspon «assegurar un nivell mínim d'autonomia a totes les corporacions locals a tot el territori estatal, sigui quina sigui la comunitat autònoma en la qual estiguin localitzades» (STC 213/1988, d'11 de novembre). Nivell mínim d'autonomia que no podrà aconseguir-se si no disposen de recursos suficients atès que l'autonomia

«implica la necessitat que els ens locals disposin de fons suficients per complir les funcions que legalment els han estat encomanades» (STC 96/1990, de 24 de maig, FJ 7).²⁹⁰

La regulació estatal de les hisendes locals haurà de ser respectuosa amb l'autonomia local i, a l'inrevés, l'exercici d'aquesta autonomia es veurà limitat pels marges oferts pel legislador estatal,²⁹¹ qui haurà d'efectuar una regulació dels tributs locals que permeti entendre acomplertes les exigències del principi de reserva de llei.

El Tribunal Constitucional va fixar la seva posició a les sentències 179/1985, de 19 de desembre i 19/1987, de 17 de febrer, en les quals es va pronunciar respecte a la constitucionalitat dels articles 8, 9 i 13 de la Llei 24/1983, de 21 de desembre, de mesures urgents de sanejament i regulació de les hisendes locals, que permetien a les entitats locals exigir un recàrrec sobre l'IRPF i fixar lliurement el tipus de gravamen de la contribució territorial urbana i de la rústica i pecuària.

Entén a la primera de les sentències citades, referida al recàrrec sobre l'IRPF, que «si bé la reserva de llei en matèria tributària ha estat establerta per la Constitució (arts. 31.3 i 133 de la CE) d'una manera flexible, aquesta reserva cobreix els criteris o principis conformement als quals s'ha de regir la matèria tributària i concretament la creació *ex novo* del tribut i la determinació dels elements essencials o configuracions d'aquell [...]. Aplicant aquesta doctrina s'ha d'estimar contrària a la reserva de llei en matèria tributària la remissió en blanc que la llei impugnada (arts. 8.1 i 9.1) fa als acords dels ajuntaments, referent a la fixació del tipus de gravamen que s'ha d'aplicar» (FJ 3). Aquesta exigència de contingut a la llei estatal reguladora de les hisendes locals per a entendre complert el principi de reserva de llei es va re-

290. Aquesta idea ha estat reiterada en diversos pronunciaments de l'Alt Tribunal, segons el qual «sense perjudici de la contribució que les comunitats autònomes puguin tenir en el finançament de les hisendes locals (aquestes, en virtut de l'art. 142 de la CE, es nodriran també de la participació en tributs de les comunitats autònomes), és a l'Estat, a partir de la competència exclusiva que en matèria d'hisenda general li atorga l'article 149.1.14 de la CE, a qui, a través de l'activitat legislativa i en el marc de les disponibilitats pressupostàries, incumbeix en última instància fer efectiu el principi de suficiència financera de les entitats hisendes locals» (STC 179, 1985, de 19 de desembre —FJ 3—, 96/1990, de 14 de maig —FJ 7— 48/2004, de 25 de març —FJ 10— entre moltes altres).

291. A aquesta compatibilitat entre llei estatal al servei del principi de reserva de llei, eventual llei autonòmica, quan així ho prevegi la primera, i autonomia local es refereix l'article 106.1 de la LRBRL quan assenyalava que les entitats locals tindran autonomia per establir i exigir tributs d'acord amb el previst a la legislació de l'Estat reguladora de les hisendes locals i les lleis que dicten les comunitats autònomes en els supòsits expressament previstos en aquella.

forçar a la STC 19/1987, de 17 de febrer, en la qual s'assenyala que «el que la norma fonamental hagi volgut aquí que l'establiment o l'exigència de tributs propis per les corporacions locals es faci no només d'acord amb la Constitució mateixa sinó també de conformitat amb el que es disposa a les lleis, significa, en el que ara importa, que aquesta potestat tributària de caràcter derivat no podrà fer-se valer en detriment de la reserva de llei present en aquest sector de l'ordenament (art. 31.3 i 133.1) i que el legislador, per això, no podrà limitar-se a adoptar les regles a les quals remet l'article 133.2 en el seu últim incís, a una mera mediació formal, en virtut de la qual s'apoderen les corporacions locals per conformar, sense cap predeterminació, el tribut de què es tracti» (FJ 4).

La potestat normativa local que exigeix l'exercici de l'autonomia local es limitarà a normes reglamentàries. En concret s'exercirà a través de les ordenances fiscals reguladores dels seus tributs propis i a les ordenances generals de gestió, recaptació i inspecció que es preveuen a l'article 106.2 de la LRBRL. A través de les ordenances fiscals es produeix la imposició de tributs, en els que són d'exigència potestativa, o l'ordenació dels tributs, això és, la regulació dels seus elements dins del marge concedit pel legislador estatal en tots ells (articles 15 a 19 del TRLRHL).

Al Tribunal Constitucional no se li va escapar que les ordenances fiscals (la potestat reglamentària local en general) constitueixen manifestacions particulars de la potestat reglamentària, en la mesura que els adopta el Ple de la corporació, amb participació de tots els representants polítics i després d'un procés d'exposició pública durant trenta dies, com a mínim, dins dels quals els interessats poden examinar l'expedient i presentar les reclamacions que creguin oportunes (article 17.1 del TRLRHL). Existeix, per tant, una àmplia participació democràtica que permet complir les exigències substancials del principi d'autoimposició, que reclama la participació dels representants dels ciutadans en l'exigència de tributs. En aquest sentit, el fonament jurídic 4 de la Sentència 19/1987 assenyala que «els ajuntaments, com a corporacions representatives que són (art. 140 de la Constitució) poden, certament, fer realitat, mitjançant els seus acords, l'autodisposició en l'establiment dels deures tributaris, que és un dels principis que batega en la formació històrica —i en el reconeixement actual, en el nostre ordenament— de la regla segons la qual han de ser els representants els qui estableixin els elements essencials per a la determinació de l'obligació tributària». No obstant això, com continua assenyalant el Tribunal Constitucional, segons el nostre judici adequada-

ment, «la reserva legal en aquesta matèria existeix també al servei d'altres principis —la preservació de la unitat de l'ordenament i d'una bàsica igualtat de posició dels contribuents— que, garantits per la Constitució de la manera que diu el seu art. 133.2, no permeten, manifestament, presentar l'acord municipal com a substitutiu de la llei per a l'adopció d'unes decisions que només a aquella, perquè així ho vol la Constitució, correspon expressar».

En definitiva i com sintetitza la STC 233/1999, de 16 de desembre, «en virtut de l'autonomia dels ens locals constitucionalment garantida i del caràcter representatiu del Ple de la corporació municipal, cal que la llei estatal atribueixi els acords fixats per aquest (així, els acords derivats de l'exercici de la potestat d'ordenança), un cert àmbit de decisió sobre els tributs propis del municipi [...]. És evident, no obstant això, que aquest àmbit de lliure decisió als ens locals —per descomptat, major que el que pogués relegar-se a la normativa reglamentària estatal— no està exempt de límits» (FJ 10).

El principi de reserva de llei i el d'autonomia local s'han de compatibilitzar de manera que el legislador estatal reguli els elements essencials dels tributs locals encara que sense esgotar cadascun dels seus aspectes, deixant marge de concreció perquè les entitats locals, mitjançant les seves ordenances, facin efectiu el seu dret a l'autonomia en la fixació de tipus i quotes. Com assenyala el Tribunal Constitucional, cal la subsistència equilibrada de l'un i l'altre d'aquests imperatius constitucionals, que no podran abolir-se una l'altra en el seu respectiu desplegament (STC 19/1987, 17 de febrer, FJ 4).²⁹²

La compatibilitat entre ambdós principis està adequadament resolta a la jurisprudència constitucional, encara que el Tribunal Constitucional deixa, de nou, marge suficient al legislador en recordar que «no li correspon assenyalar positivament quines són les possibles maneres d'ajustament legislatiu entre l'autonomia municipal i la determinació per llei dels elements essencials de cada tribut» (STC 19/1987, 17 de febrer, FJ 4).

Si passem a analitzar com es projecten aquestes exigències en el vigent TRLHL arribem a la conclusió que el marge concedit pel legislador estatal per a l'exercici de l'autonomia local en relació amb les taxes presenta un con-

292. En aquest mateix fonament jurídic s'afegeix el següent: «és clar, en suma, que, si bé respecte dels tributs propis dels municipis aquesta reserva no haurà d'estendre's fins a un punt tal en el qual es priven aquests de qualsevol intervenció en l'ordenació del tribut o en la seva exigència per al mateix àmbit territorial, tampoc no podrà el legislador abdicar de tota regulació directa en l'àmbit parcial que així li reserva la Constitució (art. 133,1 i 2)».

tingut ampli. Les entitats locals poden prendre la decisió d'exigir-les o de no fer-ho. A més, quan s'exigeixen mitjançant la corresponent ordenança fiscal, les entitats locals poden establir una tarifa en la qual s'assenyali la quantitat que s'ha de pagar, establir una quantitat fixa, o determinar una quantitat que resulti de l'aplicació conjunta dels dos procediments anteriors. I en aquesta fixació, les entitats locals també poden decidir en quina mesura consideren els principis de capacitat econòmica dels subjectes obligats a pagar-les (art. 24.4 del TRLRHL).

En relació amb les contribucions especials, la potestat tributària local també té un camp d'actuació molt ampli. De nou, les entitats locals poden optar per exigir-les o no (article 15 de la LRHL). A més, les entitats locals poden configurar els diferents aspectes de la contribució especial en l'ordenança fiscal. En relació amb la base imposable el TRLRHL fixa únicament el límit màxim del 90 per 100 del cost que l'entitat local suporta per a la realització d'obres o per l'establiment o ampliació dels serveis, que es distribueix entre els beneficiats en virtut dels criteris que estableix l'ordenança. En tot cas, les contribucions especials tenen un pes anecdòtic en el finançament municipal i el 2007 van suposar únicament el 0,39 % dels ingressos municipals.

Passant a referir-nos als tributs obligatoris i començant per l'impost sobre béns immobles (IBI), els ajuntaments poden exercir la seva potestat tributària regulant diversos aspectes de l'impost que, des de la Llei 51/2002, de 27 de desembre, es concreten en la possibilitat d'establir exempcions, en la fixació de tipus de gravamen i en diverses bonificacions. En concret, els municipis poden concedir exempcions als centres sanitaris de titularitat pública i poden, a partir de criteris d'eficiència i d'economia en la gestió de recaptació del tribut establir exempcions en favor de béns immobles la quota líquida dels quals no superi la quantia que es determini a la mateixa ordenança fiscal.

En matèria de tipus impositius aplicables als immobles urbans, les ordenances fiscals podran fixar el tipus impositiu o no fer-ho. Si no ho fan s'aplica el 0,4 per 100 amb caràcter mínim i supletori. En cas de fixar el tipus poden apujar-lo fins a un màxim de l'1,10 per 100. Aquest percentatge pot ser incrementat en determinats casos fixats al TRLRHL relacionats amb la capitalitat de província del municipi o els serveis municipals prestats.²⁹³ El

293. Concretament, en un 0,07 per cent, quan els municipis corresponents siguin capital de província o comunitat autònoma, en un altre 0,07 per cent quan es presti servei de transport urbà col·lectiu de

tipus impositiu mitjà exigít pels municipis espanyols el 2009 ha estat del 0,6698 %, ²⁹⁴ percentatge que és un 67,5 % superior al mínim, la qual cosa mostra l'elevat exercici de coresponsabilitat fiscal municipal en un impost que, per l'àmplia base d'aplicació i les dificultats de gestió dels valors cadastrals utilitzats en la seva liquidació, genera fortes contestacions socials que acaben afectant la pressió fiscal sobre la qual els ajuntaments poden incidir mitjançant la fixació de tipus de gravamen. Els municipis que exigeixen uns tipus impositius més alts són els compresos en el tram poblacional entre 500.001 a 1.000.000 d'habitants (0,78392) seguits pels municipis del tram de població entre 50.001 i 100.000 habitants. Al mateix temps es constata que els ajuntaments encara disposen de marge per a increments addicionals de tipus en aquest impost.

Els ajuntaments també disposen, dins dels marges que acabem de veure i amb certs límits, de la possibilitat d'establir, per als béns urbans que no siguin d'ús exclusivament residencial, tipus impositius diferenciats, atenent els usos establerts a la normativa cadastral per a la valoració de les construccions (residencial, industrial, oficines, comercial, esports, espectacles, oci i hoteleria, sanitat i beneficència, culturals i religiosos i edificis singulars). Els municipis disposen, així mateix, de la possibilitat de gravar els immobles urbans d'ús residencial que es troben desocupats amb caràcter permanent, amb un recàrrec de fins al 50 per 100 de la quota líquida de l'IBI.

Pel que fa als immobles rústics, el tipus impositiu mínim i supletori és del 0,3 per 100. Si els ajuntaments fixen un tipus distint, pot estar comprès entre aquest tipus mínim i un màxim de 0,90 per 100. Aquest tipus pot ser incrementat si concorren determinades circumstàncies, de nou relacionades amb la capitalitat, els serveis prestats i, en aquest cas, el percentatge de terrenys de naturalesa rústica respecte al total d'immobles. ²⁹⁵ El tipus mitjà exigít pel conjunt de municipis espanyols és el 0,67806 per 100. En aquest cas, el

superfície i en un 0,06 per cent addicional quan es prestin més serveis dels obligats per l'article 26 del TRLBRL.

294. Segons es desprèn de la informació publicada per la Direcció General de Coordinació Financera amb les comunitats autònomes i les entitats locals.

295. En un 0,06 per cent quan els municipis corresponents siguin capital de província o comunitat autònoma, en un altre 0,05 per cent quan es presti servei de transport urbà col·lectiu de superfície, en un 0,06 per cent addicional quan es prestin més serveis dels obligats per l'article 26 de la Llei 7/1985 i en un altre 0,15 per cent quan els terrenys de naturalesa rústica representin més del 80 per 100 del terme municipal.

tram poblacional de municipis amb un tipus més alt és el que oscil·la entre 100.001 i 500.000 habitants. Concretament, exigeix un tipus del 0,71070 per 100, més alt fins i tot que l'exigit per aquest mateix conjunt de municipis als immobles urbans.

En immobles de característiques especials el tipus que s'aplica en cas que l'ajuntament no en fixi un altre és del 0,6 per 100. En el supòsit que el municipi fixi un tipus, estarà comprès, per a cada grup diferenciat de béns immobles de característiques especials, entre un mínim del 0,3 per 100 i un màxim de l'1,30 per 100. En aquest cas, el tipus mitjà exigit pels municipis espanyols és del 0,93261 per 100, i el tram de municipis compresos entre 500.001 a 1.000.000 habitants és el que exigeix el tipus més alt (1,13793 per 100).

Quan entrin en vigor nous valors cadastrals d'immobles rústics i urbans, resultants de procediments de valoració col·lectiva, els municipis podran aplicar tipus reduïts, que estaran vigents durant un període màxim de sis anys.

En relació amb l'IBI els ajuntaments també disposen de la possibilitat d'establir o alterar la quantia de diverses bonificacions. Entre aquestes, per a immobles objecte de l'activitat de les empreses d'urbanització, construcció i promoció immobiliària, poden establir una bonificació per un termini màxim de tres períodes impositius. Si no ho fan, la quantia de la bonificació serà del 90 per 100 de la quota íntegra de l'IBI. En cas de fer ús de la seva potestat normativa en aquesta matèria, la bonificació estarà compresa entre el 50 i el 90 per 100 de la quota íntegra de l'IBI. També estan bonificats, segons el TRLRHL, els habitatges de protecció oficial i els equiparables a aquests d'acord amb la normativa de la respectiva comunitat autònoma, que gaudeixen d'una bonificació obligatòria que s'ha de sol·licitar del 50 per 100 de la quota íntegra de l'IBI, durant els tres períodes impositius següents al de l'atorgament de la qualificació definitiva. Una vegada transcorregut el termini anterior, els ajuntaments poden establir una bonificació amb una durada temporal o amb caràcter indefinit, que no pot superar el 50 %.

Els ajuntaments també poden establir una bonificació la quantia anual de la qual no superi el 90 per 100 de la quota íntegra de l'IBI per a béns immobles urbans situats en zones rurals que disposin d'un nivell de serveis, infraestructures o equipaments inferior a la de les àrees consolidades del municipi. Respecte als béns immobles afectats per procediments de valoració col·lectiva de caràcter general, a més de la modulació de tipus que hem vist, els ajuntaments també poden regular una bonificació, amb una durada màxi-

ma de tres períodes impositius, consistent en l'establiment d'un percentatge de pujada màxima de les quotes de l'IBI per a tots els béns immobles d'una mateixa classe. Els municipis també poden establir una bonificació de fins al 95 % de la quota íntegra de l'impost a favor d'immobles d'organismes públics d'investigació i els d'ensenyament universitari. Respecte als immobles de característiques especials, els municipis poden regular una bonificació de fins al 90 per 100 de la quota íntegra de l'IBI a favor de cada grup de béns immobles de característiques especials. Per a subjectes passius que ostenten la condició de famílies nombroses, els municipis poden establir una bonificació de fins al 90 per 100 de la quota íntegra de l'IBI. Finalment, per a habitatges que disposen de sistemes d'aprofitament d'energia solar, els municipis poden establir una bonificació de fins al 50 per 100 de la quota íntegra de l'IBI a favor d'habitatges, siguin urbans o rústics.²⁹⁶

Respecte a l'impost sobre activitats econòmiques (IAE), els ajuntaments podran incrementar o disminuir la quantia de les quotes modificades pel coeficient de ponderació de l'article 86 del TRLRHL, mitjançant l'aplicació d'un coeficient de situació que, atenent la categoria del carrer on se situï el local en el qual s'exerceix l'activitat, no serà inferior a 0,4 ni superior a 3,8. En defecte d'aplicació, el coeficient és 1. En el conjunt d'ajuntaments d'Espanya la mitjana del coeficient de situació mínim aplicat en 2009 és de 1,34 i el màxim de 2,35. En el cas de municipis de més de 1.000.000 d'habitants, el coeficient màxim s'eleva a 3,8.

Els ajuntaments també podran establir en les seves ordenances fiscals bonificacions sobre la quota municipal de l'IAE no superiors al 50 per 100, en supòsits d'inici d'activitat empresarial, creació d'ocupació, respecte al medi ambient i pèrdues o rendiments escassos en l'exercici de l'activitat econòmica.

Quant a l'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM), els ajuntaments també disposen d'àmbits en els quals poden exercir la potestat tributària a través de l'ordenança fiscal reguladora d'aquest impost. En concret, poden incrementar la quantia de les quotes que es reflecteixen al quadre de l'article 95 TRLRHL mitjançant l'aplicació sobre aquestes d'un coeficient que pot tenir un valor màxim de 2. Els ajuntaments també podran establir en

296. Es tracta d'un supòsit dels diversos que apareixen al TRLRHL d'ambientalització dels impostos locals. En particular, en aspectes com les emissions de CO₂ per a vehicles de tracció mecànica o l'incentiu de l'adopció de tecnologies netes en habitatges residencials, els ajuntaments tenen molt a dir, ja que són els que exigeixen l'impost sobre circulació i l'impost sobre la propietat immobiliària a Espanya.

les seves ordenances fiscals bonificacions de fins a un 75 per 100, atenent la classe de carburant que consumeix el vehicle i la seva incidència en el medi ambient,²⁹⁷ fins a un 75 per 100, i de fins a un 100 per 100 per als vehicles històrics o amb més de 25 anys d'antiguitat.

En relació amb els impostos potestatius, l'àmbit de competències dels municipis és més ampli, atès que poden decidir si ho exigeixen o no.

Començant per l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO), en cas que ho facin, podran fixar mitjançant la corresponent ordenança fiscal el tipus impositiu de gravamen, sempre que no excedeixi del 4 per 100. D'un total de 7.528 municipis de règim comú, l'ICIO s'exigeix en 6.563 (més del 87 per 100). El tipus mitjà que s'aplica és el 3,46 per 100. Els ajuntaments també poden establir diverses bonificacions. Hi ha una bonificació de fins al 95 per 100 a favor de les construccions, instal·lacions o obres que siguin declarades d'especial interès o utilitat municipal per concórrer-hi circumstàncies socials, culturals, historicoartístiques o de foment de l'ocupació que justifiquin tal declaració; una bonificació de fins al 95 per 100 a favor de les construccions, instal·lacions o obres en les quals s'incorporin sistemes per a l'aprofitament tèrmic o elèctric de l'energia solar per a auto-consum; una bonificació de fins al 50 per 100 a favor de les construccions, instal·lacions o obres vinculades als plans de foment de les inversions privades en infraestructures; una bonificació de fins al 50 per 100 a favor de les construccions, instal·lacions o obres referents als habitatges de protecció oficial; i una bonificació de fins al 90 per 100 a favor de les construccions, instal·lacions o obres que afavoreixin les condicions d'accés i habitabilitat dels discapacitats.

Per concloure ens referirem a l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU), que també té caràcter potestatiu. El 2009 el van exigir 3.438 municipis (el 45,67 per 100). Els ajuntaments

297. Sobre la utilització de la imposició local sobre els vehicles com a instrument d'ordenació sobre la mobilitat sostenible podeu veure A. Yabar i P. M. Herrera, «Tributos locales y cargas como instrumentos de movilidad sostenible en las grandes metrópolis españolas», *M+A. Revista Electrónica de Medioambiente*, núm. 5, 2008, p. 58-72.

Convé tenir en compte, així mateix, que l'IVTM podria veure's afectat com a conseqüència de disposicions comunitàries que pretenen introduir les emissions de CO₂ en la quantificació dels impostos sobre matriculació, com ara la proposta de directiva sobre els impostos aplicables als automòbils. Referent a això podeu veure C. M. López Espadafor, «El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica en el panorama de la armonización fiscal comunitaria» a *Revista Noticias de la Unión Europea*, núm. 273, 2007, p. 69 i següents.

que han decidit exigir-lo tenen també un ventall ampli d'aspectes que poden regular mitjançant ordenança fiscal. En primer lloc poden fixar la reducció que s'aplica durant cinc anys sobre el valor cadastral del terreny quan es modifiquen els valors cadastrals com a conseqüència d'un procediment de valoració col·lectiva de caràcter general, entre el límit mínim del 40 per 100 i el límit màxim del 60 per 100, que serà el que s'aplicarà en cas que no se'n fixi cap en l'ordenança fiscal. L'ajuntament també podrà fixar el percentatge anual que aplicarà sobre el valor cadastral del terreny en el moment de l'import per determinar l'increment de valor o base imposable. En aquest cas, el TRLHL fixa uns límits, que depenen del tram d'anys transcorregut (entre un i fins a cinc anys: 3,7, fins a deu anys: 3,5, fins a quinze anys: 3,2 i fins a vint anys: 3; els percentatges mitjans exigits el 2009 són de 3,29; 3,06; 2,86 i 2,74, respectivament). Quant al tipus de gravamen, els municipis poden fixar-lo sempre que aquest tipus no excedeixi el 30 per 100.²⁹⁸ Els tipus exigits pels ajuntaments són lleugerament distints en funció de tram d'anys d'increment i estan molt pròxims al tipus màxim (entre un i fins a cinc anys: 27,18 per 100, fins a deu anys: 26,92 per 100, fins a quinze anys 26,74 per 100 i fins a vint anys 26,62 per 100, de mitjana). Finalment, en matèria de beneficis fiscals els ajuntaments també poden regular una bonificació de fins al 90 per 100 de la quota integral de l'IIVTNU, en les transmissions de terrenys, i en la transmissió o constitució de drets reals de gaudi limitadors del domini, realitzades a títol lucratiu per causa de mort a favor dels descendents i adoptats, els cònjuges i els ascendents i adoptants.

Pel que fa a les províncies, en relació amb les taxes i les contribucions especials tenen la mateixa capacitat normativa que els ajuntaments. Els seus impostos es limiten a un recàrrec sobre l'impost sobre activitats econòmiques, la quantia dels quals no pot ser superior al 40 per 100.

De tot el que hem exposat podem concloure que el TRLRHL deixa als municipis un àmbit suficientment ampli i respectuós amb el principi d'autonomia financera sobre el qual poden exercir el seu poder tributari mitjançant l'adopció d'acords d'imposició respecte a les figures tributàries que no són obligatòries (IIVTNU, ICIO, taxes i contribucions especials) i

298. El vigent TRLRHL només estableix un límit màxim del 30 per 100; no s'estableix un límit mínim, com succeïa abans de la Llei 51/2002, de 27 de desembre, perquè en tractar-se d'un impost potestatiu mancava de justificació aquest tipus mínim. Podeu veure al respecte G. Orón Moratal, «El impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana», a *Los tributos locales*, cit. p. 688.

mitjançant la regulació de diversos aspectes (exempcions, bonificacions, bases imposables, tipus, etc.) que incideixen en la configuració i la recaptació de tots els tributs, incloent-hi els impostos obligatoris (IBI, IAE i IVTM). També s'ha constatat que els municipis han exercit de forma responsable aquesta autonomia.

Aquesta major autonomia, a vegades, es pot traduir en un arma de doble tall per als interessos municipals atès que pot afectar negativament la suficiència financera. Ens referim, en particular, als supòsits en què la llei estatal concedeix als ajuntaments la possibilitat d'establir beneficis fiscals.²⁹⁹ Si l'Estat entén que una determinada matèria ha de ser objecte d'un benefici fiscal i ho estableix amb caràcter obligatori s'haurien de determinar les fórmules de compensació que pertoquen,³⁰⁰ que tindran en compte les possibilitats de creixement futur dels recursos de les entitats locals procedents dels tributs respecte dels quals s'estableixin els esmentats beneficis fiscals. Si, per contra, es limita a permetre que els ajuntaments els estableixin, no serà d'aplicació cap compensació.

2.2. Els procediments de compensació financera destinada a incrementar la solidaritat i corregir desequilibris

La solidaritat territorial es recull a l'article 2 de la CE, encara que referida al dret d'autonomia de les regions i nacionalitats, per la qual cosa podria pensar-se que es projecta essencialment sobre la hisenda de les comunitats autònomes. No obstant això, l'article 138.2 de la CE dóna contingut general a aquest mandat en assenyalar que «l'Estat garanteix la realització efectiva del principi de solidaritat consagrat a l'article 2 de la Constitució, vetllant per l'establiment d'un equilibri econòmic, adequat i just entre les diverses parts del territori espanyol [...]».

En relació amb les comunitats autònomes la Constitució es va encarregar de preveure expressament els mecanismes a través dels quals s'articulava fi-

299. Aquesta possibilitat no estava prevista fins a la reforma introduïda a la LRHL per la Llei 50/1998, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, que va modificar l'article 9.1 del TRLRHL, per permetre que les ordenances fiscals establiren beneficis fiscals en els supòsits previstos a la llei. En la justificació de l'esmena per la qual es va introduir el precepte, que inicialment no figurava al projecte de llei, s'argumentava que la mesura augmentava l'autonomia local.

300. Sobre aquesta qüestió podeu veure A. Vaquera García, *La compensación por beneficios fiscales locales*, Valladolid, 2001.

nancerament aquesta solidaritat interterritorial. En concret, l'article 157.1.3 de la CE, quan enumera els seus recursos, es refereix al Fons de Compensació Interterritorial. I l'article 158 CE estableix que «amb la finalitat de corregir desequilibris econòmics interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat, es constituirà un fons de compensació amb destinació a despeses d'inversió, els recursos de la qual seran distribuïts per les Corts Generals entre les comunitats autònomes i províncies, si escau».

Aquest precepte evidencia que la finalitat de compensació financera dirigida a incrementar la solidaritat i corregir desequilibris s'ha de perseguir a través d'una administració territorial d'àmbit supramunicipal. Si les hisendes locals es financen fonamentalment de tributs propis i de participació en els de l'Estat i de les comunitats autònomes, la finalitat de compensació financera ha de correspondre, necessàriament, a la participació en els ingressos estatals (PIE) i a la participació en els ingressos de les comunitats autònomes (PICA). Sense oblidar que l'article 31.2 de la LRBRL estableix que són fins propis i específics de la província garantir els principis de solidaritat i equilibri intermunicipals, en el marc de la política econòmica i social.

2.2.1. Les participacions en els ingressos estatals (PIE)

L'actual sistema de participació de les hisendes locals en els ingressos estatals s'estableix als articles 111 a 125 del TRLHL, per al cas dels municipis, i als articles 135 a 146, en el cas de les províncies.

Començant pels municipis, a la reforma de la LRHL efectuada mitjançant la Llei 51/2002, de 27 de desembre, es va establir un sistema distint per a municipis que fossin capitals de província, o de comunitat autònoma, o que tinguin població de dret igual o superior a 75.000 habitants (que des d'ara denominarem «municipis grans») i per a la resta de municipis. En realitat hi ha més de dos règims atès que dins del sistema aplicable a la resta de municipis es preveu, a l'article 125 TRLHL, un règim particular aplicable als municipis turístics. A més, cal afegir els règims especials per als municipis de Madrid³⁰¹ i Barcelona³⁰² i els aplicables a les comunitats forals.

Als «municipis grans» se'ls cedeix un percentatge sobre el rendiment que no hagi estat objecte de cessió a les comunitats autònomes, sobre la quota líquida de l'IRPF de residents en el municipi (l'1,6875 per 100), sobre la re-

301. Llei 22/2006, de 4 de juliol, de capitalitat i de règim especial de Madrid.

302. Llei 1/2006, de 13 de març, que regula el règim especial del municipi de Barcelona.

captació líquida de l'IVA imputable al municipi (l'1,7897 per 100) i sobre la recaptació líquida imputable al municipi dels impostos especials sobre la cervesa, sobre el vi i begudes fermentades, sobre productes intermedis, sobre alcohol i begudes derivades, sobre hidrocarburs i sobre labors de tabac (el 2,0454 per 100).

A més, aquests municipis participen en un fons complementari de compensació, que el 2004, l'any base del nou sistema, es calcula com la diferència entre la quantitat que va correspondre al municipi de participació d'ingressos a l'Estat el 2003, actualitzada a 2004 mitjançant l'aplicació d'un índex d'evolució³⁰³ i la quantitat que correspon per la cessió de tributs territorialitats. A partir d'aquest moment, l'evolució dels impostos cedits depèn de la recaptació tributària per la cistella d'impostos cedits imputable al municipi. I l'evolució del fons complementari depèn de l'evolució de la recaptació dels ingressos estatals sobre els mateixos impostos que se cedeixen a tot l'Estat.

Per a la resta dels municipis s'estableix un model de participació en els tributs de l'Estat que simplifica el que es regulava amb anterioritat a la reforma de la LRHL efectuada el 2002 i en el qual els recursos s'assignen atenent tres variables:

- El 75 % es distribueix conformement a la població de dret ponderada per uns coeficients multiplicadors que creixen en funció dels trams de població en els quals s'incrementen els serveis de prestació obligatòria segons la LRBRL.³⁰⁴ Amb aquest indicador es pretén calcular el cost de la prestació dels serveis per als municipis.
- El 12,5 % es distribueix conformement a l'esforç fiscal municipal, de manera que la coresponsabilitat fiscal es veu premiada amb més ingressos derivats d'aquesta variable. L'esforç fiscal es calcula en funció de les dades certificades pels municipis corresponents al segon exercici anterior.

303. Aquest índex es va calcular atenent l'increment experimentat pels ingressos tributaris de l'Estat entre el 2003 i el 2004.

304. El coeficient és d'1, per a municipis inferiors a 5.000 habitants, d'1,17 per a municipis des de 5.001 fins a 20.000 habitants, d'1,3 per a municipis des de 20.001 fins a 50.000 habitants i d'1,4 per a municipis de més de 50.000 habitants.

- Finalment, l'altre 12,5 % en funció de l'invers de la capacitat tributària. És l'única de les tres variables que té una lleugera component redistributiva.³⁰⁵

Si el sistema general, aplicable als municipis que tenen menys de 75.000 habitants i als que no són capitals de província ni de comunitat autònoma té, en l'invers de la capacitat contributiva, l'única variable que pot exercir una certa funció de redistribució territorial de la renda recolzada en la solidaritat, en el cas dels «municipis grans» aquesta mínima component redistributiva desapareix.

No es tenen en compte criteris d'assignació, ni tan sols la població.³⁰⁶ Únicament es consideren els canvis en la situació real del municipi en la mesura que incideixen en la recaptació territorialitzada dels impostos cedits.

305. Per als municipis turístics, l'article 125 del TRLHL, que es va introduir via esmena després del pacte al qual es va arribar entre el Govern i la FEMP el 21 de novembre de 20002, estableix, com hem apuntat, un règim particular. Es defineixen com a municipis turístics els que sense ser «municipis grans», tenen una població de dret superior a 20.000 habitants i un nombre d'habitatges de segona residència que supera el nombre d'habitatges principals, d'acord amb les dades oficials de l'últim Cens d'Edificis i Habitatges.

A aquests municipis se'ls cedeix la recaptació dels impostos sobre hidrocarburs i sobre les labors del tabac, més la diferència entre la quantitat que resulta en l'any base del repartiment de participació en els tributs de l'Estat i la participació en ingressos estatals que correspongui a la qual es descompta l'impost territorialitzat que es va cedir el 2004, actualitzat amb l'índex d'evolució dels ingressos estatals.

Imaginem que es pretén diferenciar els municipis turístics per les particularitats que financerament suposa tenir una important població *de facto* flotant i uns serveis per prestar-los quan estan residint a la població. Encara que no és fàcil esbrinar en quina mesura la cessió parcial d'un impost i l'evolució dinàmica del model a partir d'aquest moment va a beneficiar-los o a perjudicar-los. Tot dependrà de com evoluciona la recaptació de l'impost cedit respecte a la del total de tributs estatals (l'índex d'evolució) i a com evoluciona el municipi amb les variables tingudes en compte per al repartiment de la participació en els ingressos estatals, atès que si el municipi turístic ho fa de forma més favorable que la mitjana dels municipis espanyols, tenir una part dels recursos que no depenen d'aquesta evolució, sinó que està lligada a la recaptació de l'impost cedit li perjudicarà.

Sobre el règim de cessió als municipis turístics podeu consultar J. Lasarte, F. Adame, J. Martín, i J. Ramos, *Financiación de los municipios turísticos*, Granada, 2003.

306. Bàsicament el que es va aconseguir va ser mantenir l'*statu quo* en relació amb els municipis grans i que els canvis que es van introduir en les fórmules de repartiment de la PEU no els afectessin, a costa de mantenir les xifres de 2003 actualitzades en funció de l'increment dels ingressos estatals i no tenir en compte l'evolució de les variables a partir d'aquell moment.

Amb anterioritat, les variables que es tenien en compte, l'aplicació de les quals el 2003 el nou model *hereta* i actualitza, eren el 75 % en funció de la població ponderada per estrats de població; el 14 % per l'esforç fiscal mitjà; el 8,5 % en funció de l'invers de la capacitat recaptatòria en l'àmbit tributari dels ajuntaments compresos en el mateix tram de població; i el 2,5 % restant, en funció del nombre d'unitats escolars.

És molt probable que, com més població, hi hagi una major renda entre els residents de la població i, per tant, una correlació entre ingressos per IRPF i població. Respecte a l'IVA i als impostos especials la connexió és menor, atès que la imputació de la recaptació al municipi es calcula tenint en compte l'índex de consum territorial certificat per l'Institut Nacional d'Estadística per a la comunitat autònoma i la població del municipi respecte a la de la comunitat autònoma. Però el que resulta evident és que el model no té cap incidència redistributiva. Més aviat al contrari, els municipis amb major volum de renda per càpita i els municipis de comunitats amb un major índex de consum territorialitzat tindran més ingressos cedits.

Quant a les províncies i ens assimilats, s'aplica un model de cessió territorialitzada d'impostos més un fons complementari, similar al que regeix per als *municipis grans*. Els impostos cedits són els següents:

- El 0,9936 % de la quota líquida de l'impost sobre la renda de les persones físiques.
- L'1,0538 % de la recaptació líquida per l'impost sobre el valor afegit imputable a cada província o ens assimilat.
- L'1,2044 % de la recaptació líquida imputable a cada província o ens assimilat pels impostos especials sobre la cervesa, sobre el vi i begudes fermentades, sobre productes intermedis, sobre l'alcohol i begudes derivades, sobre hidrocarburs i sobre les labors del tabac.

El fons complementari es fixa de la mateixa manera que per als «municipis grans», és a dir, se'n determina l'import per a cada província mitjançant la diferència entre la quantitat resultant de l'anterior model el 2003, actualitzada el 2004 en funció de l'índex d'increment dels tributs estatals i els impostos que se cedeixen el 2004. Aquesta és la participació base que s'actualitza en els anys successius en funció de l'evolució de la recaptació dels ingressos tributaris estatals. Per tant, i igual que en relació amb els *municipis grans*, no es té en compte cap variable per al càlcul del fons complementari cada any. A les províncies també se'ls assigna una quantitat per al manteniment dels seus centres sanitaris de caràcter no psiquiàtric, que es determina modificant la quantitat de l'any base en funció de l'índex d'evolució d'ingressos estatals.

De nou, el model prescindeix de les variables i de les dades i hereta els resultats de l'anterior que, al seu torn, heretava, en part, resultats d'anteriors

models, per la qual cosa els seus efectes nivelladors i redistributius depenen de la bondat dels criteris successivament acumulats.

En tot cas, com ja s'ha esmentat, les transferències a les diputacions, que constitueixen la seva font d'ingressos principal, va a tenir una indubtable incidència de solidaritat territorial i anivellació tenint en compte que correspon a la província garantir els principis de solidaritat i equilibri intermunicipals, en el marc de la política econòmica i social segons l'article 31.2 de la LRBRL.

2.2.2. Les participacions en els ingressos de les comunitats autònomes (PICA)

Les hisendes locals han de participar en els recursos de les comunitats autònomes per una exigència constitucional, tenint en compte la formulació, amb caràcter imperatiu, que conté l'article 142 de la CE i que no té caràcter merament programàtic. Així ho ha entès també el legislador estatal i l'article 39.2 del TRLRHL estableix que «les entitats locals participaran en els tributs propis de les comunitats autònomes en la forma que es determini en els seus respectius parlaments».

D'altra banda, també les comunitats autònomes estan obligades, segons l'article 2.2 de la LOFCA, a vetllar pel seu propi equilibri territorial i per la realització interna del principi de solidaritat. Tenint en compte aquest mandat poden adoptar mesures legislatives que condicionen l'exercici del poder tributari per part de les entitats locals del seu territori sempre que, com assenyala el Tribunal Constitucional, respectin els límits a la capacitat impositiva que estableix la mateixa CE i la LOFCA (STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 22).

No obstant això, l'exigència de llei autonòmica que concreti aquesta participació³⁰⁷ ha determinat que aquest recurs no només hagi depès de la voluntat política de cada comunitat autònoma sinó que en la pràctica, la seva articulació, difereix substancialment, en el seu mètode i quantia, entre les unes i les altres comunitats autònomes.

307. La competència per establir els criteris de repartiment en aquestes participacions és de les comunitats autònomes, com ha reconegut el Tribunal Constitucional a les sentències 39/1989 (FJ 5), 14/1989 (FJ 6), i 13/1992 (FJ 6), tenint en compte la llibertat de despesa pública de cada comunitat autònoma i que aquestes poden assumir competències sobre règim local en els seus estatuts d'autonomia d'acord amb la CE.

En termes agregats referits als municipis espanyols, les transferències de l'Estat van suposar el 2007, segons es desprèn de l'última liquidació de pressupostos locals publicada, el 19,05 % dels ingressos locals totals (incloent-hi els passius financers). Les transferències de les comunitats autònomes van suposar el 6,29 %. No obstant això, convé tenir en compte que en aquesta xifra es computen conjuntament les transferències incondicionades i les subvencions condicionades a projectes de despesa o inversió concrets. El detall d'aquestes transferències per comunitats autònomes es reflecteix a la taula 3.

Taula 3. Transferències de les comunitats autònomes als ajuntaments, 2006

Comunitats autònomes	Transferènc. corrents	Transf. corr/ persona	Transferènc. capital	Transf. cap. persona	Total
Andalusia	533.406,39	67,57	487.440,00	61,75	129,31
Catalunya	832.902,68	116,01	502.248,84	69,95	185,96
Comunitat de Madrid	423.214,81	70,99	122.080,57	20,48	91,46
Comunitat Valenciana	212.714	44,06	130.696	27,07	71,13
Galícia	282.610	103,20	105.141	38,39	141,59
Castella i Lleó	189.897	82,14	211.546	91,50	173,64
País Basc	121.461	56,96	86.263	40,45	97,41
Diputacions forals	1.515.206	710,56	67.028	31,43	741,99
Canàries	188.450	93,34	53.918	26,71	120,05
Castella-la Manxa	41.579	22,47	25.507	13,78	36,26
Regió de Múrcia	77.686	56,02	136.500	98,43	154,45
Aragó	16.327	15,27	36.466	34,11	49,39
Extremadura	66.266	66,99	32.693	33,05	100,04
Principat d'Astúries	83.175	77,00	58.287	53,96	130,97
Balears	35.853	34,95	57.104	55,67	90,62
Navarra	211.919	350,64	99.805	165,14	515,78
Cantàbria	39.027	68,45	27.818	48,79	117,24
La Rioja	15.781	49,70	33.710	106,17	155,88

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de liquidació de pressupostos de 2007 per comunitats autònomes i del total d'habitants dels municipis considerats.

Respecte a Navarra i al País Basc convé tenir en compte que els sistemes de conveni i concert econòmic es tradueixen en majors recursos autonò-

mics. A més, els municipis d'aquestes comunitats no participen dels ingressos estatals, per la qual cosa la participació en els ingressos d'aquestes comunitats autònomes substitueix la participació en els ingressos estatals. A més, en relació amb el País Basc, hem afegit la quantitat transferida des de les diputacions forals, a través de les quals s'articula la participació en els ingressos d'aquesta comunitat. Això fa que la informació no sigui comparable amb la resta de les comunitats autònomes atès que, en el cas del País Basc, es reflecteixen en el quadre, tant les transferències procedents de la comunitat autònoma com les que provenen de les diputacions forals, mentre que a la resta de comunitats autònomes únicament es reflecteixen les transferències autonòmiques.³⁰⁸ En tot cas, la comparació serveix per posar de relleu que la diferència de finançament entre els municipis situats en les comunitats en les quals s'apliquen els règims forals especials i la resta és més que significativa.

Quant a l'instrument utilitzat, únicament algunes comunitats autònomes han formalitzat els criteris en una llei que dona estabilitat al model, mentre que unes altres fixen la quantia i els criteris de repartiment en les diferents lleis de pressupostos. També n'hi ha algunes que no disposen de cap sistema referent a això. Aquesta heterogeneïtat, dispersió de fonts d'informació i modificació en els criteris anualment aplicats, determinen que sigui un aspecte que no ha merescut excessiva atenció.³⁰⁹ Malgrat que la referència detallada als diferents instruments utilitzats per les comunitats autònomes pot resultar tediosa entenem que resulta d'interès efectuar un succint repàs

308. La mitjana de les transferències corrents a ajuntaments per habitant procedents de diputacions provincials de comunitats autònomes distintes al País Basc el 2007 va ser de 9 euros i la mitjana de transferències de capital de 15,72 euros.

309. S'han ocupat d'aquesta qüestió i han assenyalat l'insuficient desenvolupament d'aquest instrument financer i el seu caràcter essencial per a les hisendes locals J. Ramallo i J. Zornoza, «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, p. 499-516; G. Casado Ollero, «La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. Autonomía, Suficiencia Financiera, Coordinación», *Tributos Locales*, núm. 19, 2002, p. 15-37; E. Quintana, «La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos: una aproximación constitucional», *Tributos Locales*, núm. 5, 2001, p. 15-37.

Entre els treballs sobre aquesta matèria des d'una perspectiva econòmica, P. Tobes Portillo i M. Angoitia Grijalba, «La financiación autonómica de la segunda descentralización», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 40, 2005, p. 97-112; M. Angoitia Grijalba, «La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas», *Tributos Locales*, núm. 23, 2002, p. 11-27; J. M. Cordero Ferrera i I. Murillo Huertas, «La participación de los municipios en los ingresos de las comunidades autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 53, 2008, p. 39-63.

que permeti valorar adequadament l'abast d'aquest recurs en l'actualitat així com les possibilitats d'aprofundiment en aquesta via de finançament.

Atenent el règim de transferències, les comunitats autònomes poden classificar-se entre les que tenen sistemes de participació en els ingressos de forma incondicionada, les que tenen sistemes mixts, en les quals una part de les transferències es condicionen a la realització d'activitats concretes i les que únicament preveuen subvencions condicionades.

Començant per les primeres, a **Andalusia** s'aplica el Fons d'Anivellació de Serveis Municipals, que s'insereix dintre del Pla de Cooperació Municipal. La distribució del Fons d'Anivellació es regula cada any mitjançant ordre ministerial,³¹⁰ que uns anys manté els criteris de l'any anterior, uns altres manté les quantitats, aplicant increments percentuals, que poden ser distints per a grups de municipis determinats i en altres ocasions, com ha ocorregut el 2009, es distribueix l'increment respecte a l'any anterior utilitzant un únic criteri de repartiment en funció de la població, raó per la qual els nous criteris afegits als anteriors entelen la claredat del model de repartiment utilitzat. Entre els criteris utilitzats es troba una quantitat fixa igual per a tots, la població de cada municipi, sense ponderar o ponderada per un indicador sintètic de necessitats de finançament en el qual s'inclouen distintes variables (nombre de nuclis urbans, percentatge de població menor de 16 anys, percentatge de població major de 65 anys, taxa d'increment relatiu, nombre d'habitatges per habitant, nombre de places d'allotjament per habitant, taxa d'atur registrat i renda mitjana declarada) i l'invers de la capacitat fiscal de cada municipi.

A l'**Aragó**, el minifundisme municipal, especialment acusat en aquesta comunitat (més de la meitat de la població d'Aragó resideix a Saragossa i més de la meitat dels municipis tenen menys de 250 habitants) es pretén pal·liar amb la integració supramunicipal en comarques, impulsada per la Llei 10/1993 de comarcalització d'Aragó. Es doten les comarques amb presupost dirigit a finançar les funcions i serveis realitzats i es preveu, també, un fons de cohesió comarcal que pretén corregir desequilibris mitjançant subvencions finalistes. A més, en relació amb els municipis, la Llei 7/1999, de 9 d'abril, d'administració local d'Aragó, va crear el Fons Local d'aquesta

310. L'última, l'Ordre de Conselleria de Governació de 3 d'abril de 2009 (BOJA 72, de 2009), per la qual es regula la distribució de les transferències als ajuntaments andalusos per a l'anivellació de serveis municipals en l'exercici 2009.

comunitat, que inclou un fons de cooperació municipal, amb transferències incondicionades, completades amb subvencions condicionades a través del programa de política territorial. El fons de cooperació municipal ha de contenir, almenys, el 25 % del total dels programes específics de transferències a entitats locals. Quant als criteris de repartiment, el 40 % es distribueix per parts iguals entre tots els municipis i el restant 60 % en funció de la població tenint en compte el nombre d'habitants (45 %) i l'existència de nuclis de població diferenciats (15 %).

A **Cantàbria**, el Fons de Cooperació Municipal, els recursos del qual són totalment incondicionats, el regula el Decret 109/2006, de 26 d'octubre. Quant als criteris, els municipis amb més de 20.000 habitants (Santander, Torrelavega, Camargo, Castro Urdiales) i Valle de Villaverde, atenent les peculiaritats derivades de la seva condició d'enclavament, reben una quantitat fixada en el Decret, que s'actualitza cada any en funció de l'increment del fons. La resta de municipis reben una quantitat fixa, però per trams, inferior a mesura que creix la població i una quantitat variable en funció de la població (amb una ponderació del 85 %) i de l'extensió (un 15 %).

A **Catalunya**, la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local va crear el Fons de Cooperació Local de Catalunya. El fons integra les participacions de les entitats locals en els ingressos de l'Estat, que es distribueixen d'acord amb els criteris estatals, i els de la comunitat autònoma, la determinació i distribució dels quals correspon a la Generalitat.

El fons té una dotació per a les comarques, els criteris de distribució de la qual, a partir de 1999, es fixa a la llei de pressupostos i una resolució es limita a concretar-la i a quantificar la quantitat que correspon a cada comarca. Entre els criteris per al repartiment s'ha aplicat una quantitat fixa per intervals i densitat de població, una quantitat repartida en proporció directa a la població, una quantitat en proporció directa a la superfície, el nombre de municipis de la comarca, amb un factor de ponderació en el qual pesen més els municipis petits atès que requereixen més serveis per part del consell comarcal i la població de cada comarca, ponderada inversament a la renda comarcal per càpita.

El fons de cooperació local per a municipis es va crear el 1995. La major part del fons municipal és de lliure disposició (el 2008 era de 102,33 milions d'euros), encara que hi ha una part destinada a la prestació de serveis supra-municipals (8,5 milions d'euros, el 2008) que es distribueix en la mateixa proporció que la part de lliure disposició. Els criteris de distribució els fixa,

habitualment, la llei de pressupostos, encara que en algun exercici s'han fixat per decret (1995 i 1998) o per acord de govern (2005). Els criteris utilitzats el 2008 i que, amb algunes modificacions quant a la quantitat distribuïda en funció de cadascun dels criteris o en la ponderació dels trams de població, es mantenen any rere any, consisteixen a assignar una quantitat fixa per a Barcelona (5 milions euros); de la resta, el gruix del fons (90,70 %) es distribueix en funció de la població com a indicador de despesa, encara que imputant una quantitat fixa a cada municipi i ponderant la població per trams, de manera que els habitants dels trams inferiors tenen un pes molt superior.³¹¹ Una altra quantitat (el 5,92 %) es distribueix per a municipis amb nuclis de població, la meitat en funció del nombre de nuclis i l'altra per la població en els nuclis. L'1,46 % es destina a les capitals de província, amb una quantitat fixa (el 0,35 %) i la resta en funció de la població que resideix fora del nucli de població. Finalment, s'assigna una quantitat en virtut dels costos de gestió del territori (1,92 %), que es calcula en funció de la superfície municipal.

A **Galícia**, la participació dels municipis en els recursos de les comunitats autònomes s'articula a través del Fons de Cooperació Local. La disposició addicional vuitena de la Llei 5/2000, de 28 de desembre, de mesures fiscals i de règim pressupostari i administratiu, exigeix que la dotació d'aquest fons s'expressi en un percentatge de participació en la recaptació líquida dels capítols I, II i III del pressupost d'ingressos de l'administració general de la comunitat autònoma.³¹² Per a l'exercici 2009, aquest percentatge es fixa en el 2,7113961 %, que es distribueix de manera que un 1,8945459 % correspon a un fons principal, objecte de distribució entre tots els municipis de Galícia; un 0,3599439 % entre els ajuntaments amb població inferior a 15.000 habitants i un 0,4569063 % s'assigna a un fons complementari creat a partir de l'exercici 2006. Addicionalment, en els últims exercicis el fons complementari s'incrementa en 6.000.000 en virtut de l'acord subscrit entre la Xunta de Galícia i la Federació Gallega de Municipis i Províncies, per

311. En concret, el 2008, el valor de ponderació per a cada municipi resulta de sumar la quantitat fixa de 23.000 als habitants multiplicats per uns coeficients en funció del tram de població. Els habitants compresos en el tram entre 1 i 1.000 es multipliquen per 24,99; els habitants compresos en el tram entre 1.001 i 5.000 per 11,31; els habitants compresos en el tram entre 5.001 i 20.000 es multipliquen per 8,56; els habitants del tram comprès entre 20.001 i 50.000 es multipliquen per 5,6 i els habitants compresos en el tram de més de 50.000 es multipliquen per 4.

312. Es tracta d'una participació clara dels municipis en els ingressos de la comunitat autònoma, expressada en termes percentuals.

finançar les competències transferides com a conseqüència del pacte local. El fons principal es distribueix mitjançant l'aplicació dels criteris que, respectant els mínims normativament previstos, estableix la Comissió Gallega de Cooperació Local.³¹³ En concret, per a la distribució del fons principal es distingeix entre municipis de menys de 15.000 habitants, municipis entre 15.000 i 50.000 habitants i municipis de més de 50.000 habitants. Es fixa la quantitat que correspon a cadascun dels grups aplicant el 76 % en funció de la població, el 15 % en atenció a la superfície i el 9 % als nuclis de població. Una vegada fixada aquesta quantitat global, per a la distribució a cadascun dels municipis, dins de cada grup, s'apliquen unes ponderacions lleugerament distintes.³¹⁴ La quantitat resultant es modula amb un coeficient d'esforç fiscal del 5 %.

El fons addicional es reparteix entre els municipis amb població inferior als 15.000 habitants aplicant una escala de quotes fixes que disminueixen a mesura que s'incrementa el nombre d'habitants.

L'article 123 de la Llei foral 2/1995, de 10 de març, d'hisendes locals de **Navarra**, regula la participació dels municipis en els tributs d'aquesta comunitat foral. Aquesta llei permet que els criteris s'estableixin a la llei de pressupostos o amb caràcter pluriennal i assenyala que aquesta participació es distribuirà a través de transferències corrents, transferències de capital i altres ajudes.

La fórmula de repartiment de les transferències corrents ha de distribuir els recursos entre ajuntaments i *concejos* amb atenció a criteris de justícia i proporcionalitat, prenent com base, entre uns altres, índexs de població; despeses ordinàries i d'inversió; situació financera de les entitats locals, ponderant la seva capacitat econòmica; grau d'utilització dels recursos propis; dotació de serveis públics que es prestin en el seu terme i l'existència de repartiments als veïns procedents de fons municipals.

313. Fins que no siguin modificats s'apliquen els aprovats en una sessió celebrada el 5 de novembre de 2002, publicats en el DOG núm. 240, del 13 de desembre i que es recullen en el Decret 5/2004, de 8 de gener, pel qual es regula el Fons de Cooperació Local durant el període 2002-2004.

314. Per als municipis de menys de 15.000 habitants s'aplica el 65 % segons la població, el 20 % en funció de la superfície i el 15 % en funció dels nuclis de població. Per als municipis d'entre 15.000 i 50.000 s'apliquen els coeficients generals, és a dir, el 76 % en funció de la població, el 15 % en atenció a la superfície i el 9 % als nuclis de població. I per als que tenen una població superior a 50.000 habitants, es distribueix el 87 % en atenció a la població, el 10 % en consideració a la superfície i el 3 % per als nuclis de població.

La llei pluriennal vigent és la Llei foral 19/2008, de 20 de novembre, per la qual s'estableix la quantia i la fórmula de repartiment del fons de participació de les hisendes locals en els tributs de Navarra per als exercicis pressupostaris de 2009 a 2012.

En essència, s'assigna a Pamplona una quantitat fixa i als altres municipis es distribueix la quantitat restant amb una fórmula que permet calcular un índex de repartiment calculat a partir de la diferència entre l'índex de necessitats de despesa i l'índex de capacitat fiscal.

Per calcular l'índex de necessitats de despesa es tenen en compte sis variables indicatives ponderades en funció de la capacitat de cadascuna d'elles d'explicar aquesta despesa. Concretament les variables i la ponderació utilitzades són la població de cada entitat (0,9231), l'extensió del sòl urbà net (0,3355), la població amb edat igual o superior a 65 anys (0,1278), la població immigrant (0,1341), la superfície total (0,0074) i l'invers de l'índex de població (0,0083).

Les cinc variables indicatives de capacitat fiscal i patrimonial i la ponderació utilitzada són les següents: les bases fiscals de la contribució territorial urbana (0,2490), contribució territorial rústica (0,0222) de l'impost d'activitats econòmiques (0,0760), de l'impost sobre vehicles de tracció mecànica (0,0995) i el valor cadastral del comunal (0,0895).

Quant a les transferències de capital, la norma vigent és la Llei foral 16/2008, de 24 d'octubre del pla d'inversions locals per al període 2009–2012.

Respecte al **País Basc**, les transferències que reben els municipis no provenen de la comunitat, sinó de les diputacions forals. En el cas d'**Àlaba**, la Norma foral 19/1997, de 30 de juny, regula la participació de les entitats locals (*cuadrillas*, ajuntaments i *concejos*) en la imposició concertada a Àlaba. Concretament en aquesta norma foral es regula el Fons Foral de Finançament d'Entitats Locals d'Àlaba (FOFEL).

El seu import es fixa en funció de l'evolució dels ingressos concertats. Quant als criteris de repartiment, es preveu una participació per la prestació de serveis, que, si escau, es traspassen des de la Diputació Foral d'Àlaba a les entitats locals alabeses; una participació fixa a cadascuna de les *cuadrillas*, segons les despeses d'infraestructura administrativa i de funcionament; una participació bàsica de *concejos*, ajuntaments, i *cuadrillas*, que és un 27 % de la dotació del fons foral de finançament, una vegada deduïdes les participacions a què es refereixen els apartats anteriors, en funció de la prestació en

cada nucli de població d'una relació de deu serveis públics locals;³¹⁵ i una participació complementària dels ajuntaments que ascendeix al 73 % i resten en funció dels serveis de caràcter municipal que han de prestar segons la seva grandària per l'aplicació de la LRHL.

La quantitat de finançament bàsic es divideix entre la suma dels valors dels deu serveis considerats prèviament ponderats.³¹⁶ Amb caràcter general es distribueix un 70 % en funció de l'índex de població de cada nucli que el servei es presta, i l'altre 30 % en funció de l'índex de dispersió de cada nucli que el servei és prestat, encara que, en relació amb alguns serveis, s'apliquen altres criteris.

La quantitat complementària es distribueix assignant una quantitat fixa a cada ajuntament i quant a la resta un 59 per 100 es distribuirà en proporció a la població de dret de cada municipi; un 5 per 100 en funció de l'esforç fiscal per càpita de cada municipi ponderat per la seva població de dret; un 12,25 per 100 entre els ajuntaments amb més de mil habitants; un 9,5 per 100 entre els ajuntaments de més de cinc mil habitants; un 9,25 per 100 es distribuirà entre els ajuntaments de quinze mil o més habitants i un 5 per 100 entre els ajuntaments amb més de cinquanta mil habitants.

A **Guipúscoa** el Fons Foral de Finançament Municipal (FFFM) el regula la Norma foral 15/1994, de 23 de novembre. El 0,15 per 100 es destina al finançament de l'Associació de Municipis Bascos i el 99,85 per 100 restant es distribueix entre els municipis. En concret, l'1,2 per 100 es distribueix entre els de població inferior a 1.100 habitants aplicant una tarifa de quotes

315. 1. Captació i conducció d'aigua potable per al subministrament domiciliari.

2. Distribució domiciliària de l'aigua potable per al subministrament.

3. Cloració de l'aigua potable per al subministrament domiciliari.

4. Sanejament d'aigües residuals.

5. Enllumenat públic.

6. Cementiri.

7. Centre social, entès com un local de titularitat pública, distint de la casa consistorial o *sala de concejo*, i dedicat a l'esplai i foment de les relacions socials i culturals dels habitants del nucli de població.

8. Recollida de residus sòlids urbans.

9. Despeses d'infraestructura urbanística d'escoles comarcals.

10. Despeses d'infraestructura urbanística de consultoris mèdics.

316. S'assigna valor dos (2) al servei de sanejament d'aigües residuals, valor d'un quart (0,25) a les despeses d'infraestructura urbanística d'escoles comarcals i igual valor (0,25) a les despeses d'infraestructura urbanística de consultoris mèdics, valor d'un mitjà (0,5) al servei de cloració d'aigua potable, i valor u (1) a cadascun dels sis serveis restants.

decreixents segons els habitants. El 90 per 100 es distribueix com a quota de població en proporció directa als habitants de dret dels municipis. El 2,15 per 100 s'assignarà a Donostia—Sant Sebastià, per raó de capitalitat. El 3 per 100, en proporció inversa a la renda de cada municipi ponderada pel nombre d'habitants de dret d'aquells. I el 3,5 per 100, en proporció directa a l'esforç fiscal de cada municipi ponderat pel nombre d'habitants de dret.

A **Biscaia** la participació de les hisendes locals en els tributs concertats es regula a la Norma foral 9/2005, de 16 de desembre, d'hisendes locals, mitjançant la qual es constitueix el Fons Foral de Finançament Municipal (*Udalkutxa*).

S'assignen quantitats fixes al municipi de Bilbao, al finançament d'imprevist i a l'associació de municipis. La resta del fons foral de finançament municipal es distribueix entre els municipis (excepte Bilbao), assignant una quantitat fixa i la resta en funció dels habitants de dret de cada municipi (80 %), del nombre d'habitants ponderat per l'esforç fiscal municipal (13 %) i la quantitat restant (7 %) en atenció al nombre d'unitats escolars o altres peculiaritats de caràcter local com l'existència de platges, l'atur o la dispersió.

Un segon grup de comunitats autònomes també fan assignacions als municipis a càrrec dels seus pressupostos, encara que caracteritzades per imposar alguna condició en la destinació dels fons. Normalment consisteixen en el fet que s'exigeix que siguin inversions, polítiques actives d'ocupació o altres finalitats fixades a la norma que regula el fons o a la resolució d'adjudicació.

Així succeeix a **Canàries**, on s'aplica el Fons Canari de Finançament Municipal, regulat per la Llei autonòmica 3/1999 de 4 de febrer, aprovada després de les reivindicacions i negociacions per part de la Federació Canària de Municipis. Convé recordar que Canàries té un règim particular de finançament autonòmic atès que disposa de l'impost autonòmic sobre el consum (IGIC) i l'impost sobre combustibles derivats del petroli, que es tradueixen en un major finançament que les restants comunitats autònomes de règim comú.

Un 50 % del fons es destina al sanejament econòmic i financer o, si es compleixen els indicadors previstos en aquesta llei, a inversió. L'altre 50 % és per a despeses de lliure disposició. L'u per cent del fons canari de finançament municipal es destina a la Federació Canària de Municipis. La resta es distribueix en els següents criteris i percentatges: a) la població, en un 68 per cent; b) la solidaritat, en un 16 per cent, l'11 per cent del qual és per als

municipis menors de 10.000 habitants i el 5 per cent a la resta; c) la insularitat perifèrica, en un 1 per cent; d) l'extensió territorial, en un 2 per cent; i) els espais naturals protegits, en un 2 per cent; f) les places turístiques, en un 2 per cent; g) la dispersió territorial, en un 5 per cent; i h) les unitats escolars, en un 4 per cent. La seva distribució s'efectua de forma directament proporcional, exceptuant-ne la solidaritat i la insularitat perifèrica, que es reparteixen de forma igualitària.

Per al càlcul de la quantia de lliure disposició s'apliquen, com a condicionaments, la gestió recaptatòria i l'esforç fiscal en relació amb els quals cal obtenir uns valors mínims. Si no s'obtenen els valors exigits, la quantia de lliure disposició es redueix en un 10 % per cada condicionament incomplert.

A **Castella-la Manxa**, el Fons Regional de Cooperació Local es regula a la Llei 3/1991, de 14 de març, d'entitats locals de Castella—la Manxa. Segons l'article 79 d'aquesta llei el fons es distribueix de la manera següent: el 95 % es destina als municipis i a les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi, el 4 % a les mancomunitats i l'1 % del fons es reserva per atendre actuacions urgents i incidències imprevisibles que puguin haver-hi.

Un 40 per cent del fons es destina a finançar programes en sectors relacionats amb educació, ocupació, cultura, esports, benestar social, sanitat, medi ambient, camins rurals, cicle hidràulic, residus sòlids urbans i instal·lacions municipals, d'acord amb convocatòries públiques a les quals es poden acollir els diferents municipis i entitats d'àmbit territorial inferior al municipi. L'altre 60 per cent té naturalesa de transferència incondicionada i es distribueix de la manera següent: la meitat per a municipis de menys de 2.000 habitants i l'altra meitat per a municipis de més de 2.000 habitants, d'acord amb els criteris i ponderacions que es fixen per decret, escoltat el Consell Regional de Municipis, entre els quals necessàriament s'han de tenir en compte: a) nombre d'habitants, b) existència de nuclis de població diferenciats, c) els ingressos patrimonials, d) l'esforç fiscal. Aquests criteris es concreten al Decret 12/2000 de 25 de març, que estableix que el fons es distribuirà per la suma d'una quota fixa i una quota variable que resulta de multiplicar el nombre d'habitants per un coeficient municipal que no pot ser inferior a 0,6 ni superior a 1,8. El coeficient es fixa mitjançant un barem en el qual es tenen en compte l'existència de nuclis de població diferenciats, l'esforç fiscal (els ingressos liquidats per habitant), les unitats escolars, els ingressos patrimonials obtinguts per habitant i la falta de presentació de la

documentació requerida. Al coeficient municipal s'apliquen uns coeficients correctors que prevalen als ajuntaments amb menor nombre d'habitants.

A **Castella i Lleó**, des de 1995, les lleis de pressupost de cada any doten el Pla de Cooperació Local,³¹⁷ integrat per: a) el Fons de Cooperació Local; b) el Fons de Suport Municipal; c) els crèdits de Pacte Local, des de 2005 i d) el conjunt de transferències de naturalesa corrent i de capital de caràcter sectorial destinades a les entitats locals, que figuren amb aquesta denominació a la corresponent llei de pressupostos generals de la comunitat autònoma.

Actualment, el Decret 53/2002, de 4 d'abril, regula el Fons de Cooperació Local i es destina al finançament d'infraestructures i equipaments de serveis municipals mínims i obligatoris, així com al finançament d'infraestructures i equipaments d'altres serveis d'interès comunitari local prestats per les entitats locals. La distribució s'efectua mitjançant convocatòries públiques i les subvencions es troben condicionades al finançament de projectes presentats.

El Fons de Suport Municipal té caràcter incondicionat i es destina als municipis amb població de dret igual o superior de 20.000 habitants per al pagament de les despeses generades per la implantació, la millora, l'ampliació o el manteniment dels serveis públics que no són susceptibles de finançament a través de taxes o preus públics. Les quantitats resultants per als municipis destinataris es publiquen en una ordre que aprova la Conselleria de Presidència i Administració Territorial, previ informe de la Federació Regional de Municipis i Províncies.³¹⁸ Els criteris utilitzats solen coincidir amb els utilitzats per a la distribució del Fons de Cooperació Local per a Municipis de més de 20.000 habitants: a) el 60 per 100 es reparteix a parts iguals entre els quinze beneficiaris que hi ha; i) el restant 40 per 100 es distribueix en funció de la població de cadascun d'aquests municipis.

Quant als crèdits destinats a finançar els serveis transferits en el procés de segona descentralització iniciat en virtut de l'Acord sobre el Pacte Local de Castella i Lleó, han anat creixent des del seu establiment el 2005 i es reparteixen entre els ens locals adherits al pacte segons el criteri establert per la Federació Regional de Municipis i Províncies.

317. Sobre aquest aspecte podeu veure P. Tobes Portillo i M. Angoitia Grijalba, «El Plan de Cooperación Local», *Revista Jurídica de Castilla y León*. Núm. extraordinari, 2006, p. 261-287.

318. Per a 2009 l'Ordre IYJ/1073/2009, de 18 de maig, per la qual s'aprova la distribució del Fons de Suport Municipal per a l'any 2009 (BOCyL 19-05-2009).

A **Extremadura** les transferències als municipis s'articulen mitjançant el Fons Regional de Cooperació Municipal, la dotació del qual es fixa anualment a la llei de pressupostos generals de la comunitat autònoma.

Una part del Fons (normalment la meitat) s'afecta a fins concrets; en particular i fins a la data, a la creació d'ocupació en l'àmbit local, d'acord amb les condicions que es fixen per decret del Govern Regional.³¹⁹ La part incondicionada del fons s'obté sumant una quantitat fixa de 17.000 euros per cada municipi o entitat local menor i la quantitat que resulti de distribuir proporcionalment al nombre d'habitants de cadascun d'aquests, tenint en compte que no es computa la població de les entitats locals menors en els municipis als quals pertanyen.

A les Illes Balears l'article 205 de la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local, regula els fons de col·laboració econòmica amb les entitats locals que, segons s'assenyala en aquest article, tenen com a objectiu contribuir a l'equilibri econòmic de les entitats locals de les Illes, així com col·laborar en la consecució dels principis d'autonomia i suficiència financera interna i en la realització del principi de solidaritat.

Els fons tenen un import mínim del 0,7 % del total dels ingressos propis de la comunitat autònoma.

Hi ha un fons d'ajudes de caràcter finalista, destinat al pagament de les retribucions de determinats membres electes de govern. I un fons de cooperació local, les aportacions del qual no tenen caràcter finalista, que es reparteix anualment entre els municipis i els altres ens locals.

El repartiment d'aquest fons es portarà a terme d'acord amb el règim jurídic i els criteris de distribució i funcionament que s'estableixin reglamentàriament, prèvia consulta amb la representació de les entitats locals de les Illes Balears, respectant que cap municipi rebrà una participació anual que sigui inferior a la rebuda pel mateix municipi en l'any anterior. Fins que no s'aprovi aquest reglament, els criteris de distribució es regulen, transitòriament, al Decret 22/2005, de 4 de març, en virtut del qual l'anàlisi i la proposta dels criteris aplicables per repartir el fons de cooperació correspon a una comissió mixta entre l'administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears i les associacions que agrupen els municipis de les Illes Bale-

319. El 2009, mitjançant Decret 8/2009, de 23 de gener, pel qual s'afecta a fins concrets i regula una part del Fons Regional de Cooperació Municipal.

ars. El 2009, els criteris de repartiment acordats³²⁰ han estat els següents: a) la població, amb el 70,25 %, b) la solidaritat, amb el 21 %, del qual un 7 % es reparteix en quanties idèntiques entre tots els municipis, un 5 % per als municipis de menys de 25.000 habitants, un 3 % per als municipis de menys de 15.000 habitants, un 3 % per als municipis de menys de 7.500 habitants i un 3 % per als municipis de menys de 3.000 habitants. Aquests percentatges són acumulatius i amb aquests es pretén beneficiar els municipis amb menys població; c) la insularitat amb l'1,6 %, que s'aplica als municipis de les illes de Menorca, Eivissa i Formentera; d) la doble insularitat amb el 0,15 %, que s'aplica als municipis de Formentera i e) la serra de Tramuntana, amb el 7 %, que es reparteix en parts iguals entre els municipis de la serra de Tramuntana que tinguin menys de 5.000 habitants i més del 40 % de territori protegit.

A càrrec d'aquest fons també es poden formalitzar convenis de col·laboració amb municipis i altres ens locals per a objectius determinats, els quals no estaran sotmesos als criteris de distribució abans esmentats.

A més d'aquest fons municipal existeix un sistema de finançament per als consells insulars, regulat per la Llei 2/2002, de 3 d'abril, que s'articula a través del Fons Interinsular de Finançament de Serveis i el Fons de Compensació Interinsular. El primer es destina a despeses corrents i es reparteix entre els tres consells insulars atenent la seva població ponderada per un índex relatiu de necessitat de despesa. Per al càlcul d'aquest índex de necessitat de despesa s'utilitza un índex d'usuaris potencials que considera variables distintes en funció dels tipus de despeses i un índex de des economies d'escala que preveu l'existència de majors costos fixos en la provisió dels serveis públics vinculats a les característiques geogràfiques de l'arxipèlag. El Fons de Compensació Interinsular consisteix en transferències de capital i atén per al seu repartiment a la població de dret, ponderada en un 45 %, i la superfície corresponent al territori de cada consell insular, ponderada en un 55 %.

A **La Rioja** l'instrument a través del qual s'articula el finançament autonòmic de les entitats locals és el Fons de Cooperació Local, a què es refereix l'article 113 de la Llei 1/2003, de 3 de març, de l'administració local de La Rioja.

Encara que en aquest article s'estableix que una llei regularà la creació del fons, són les lleis de pressupostos de cada any les que, amb invocació

320. Resolució del conseller de Presidència d'11 de març de 2009.

a l'esmentat precepte, fixen la dotació del fons i les línies d'actuació, que els últims anys es corresponen amb: a) capitalitat, que inclou una partida pressupostària destinada a l'Ajuntament de Logronyo en la seva condició de capital de la comunitat autònoma; b) capçaleres de comarca, que té com destinataris els municipis capçaleres de comarca, excepte Logronyo i es reparteix per quotes fixes a cada municipi i en funció de la seva població; c) municipis de població superior a 2.000 habitants no inclosos en els criteris anteriors, que es reparteix amb els mateixos criteris, i d) petits municipis que, a diferència de les anteriors que són incondicionades, té caràcter finalista. En el fons s'integren també altres línies de finançament finalista o condicionada.

La resta de les comunitats autònomes (Astúries, Comunitat Valenciana, Comunitat de Madrid i Comunitat de Múrcia) no disposen d'instruments de finançament incondicionada per als municipis, encara que distribueixen transferències condicionades de forma més o menys articulada.

A **Astúries** no hi ha cap instrument específic de transferències, encara que es concedeixen subvencions, tant corrents com per a inversions. A la **Comunitat Valenciana** està prevista la creació d'un Fons de Cooperació Municipal en l'article 64.3 del vigent Estatut d'autonomia (Llei 1/2006, de 10 d'abril), que estableix que el seu objectiu serà la potenciació de l'autonomia local sobre la base del principi de subsidiarietat i que tindrà els mateixos criteris que el fons estatal. També s'apliquen diversos programes de subvencions a les entitats locals. A la **Comunitat de Madrid**³²¹ el **Decret 66/2003, de 22 de maig, va crear el Fons Regional de Cooperació Municipal, destinat a sufragar despeses corrents dels ajuntaments. D'aquesta manera es donava compliment al mandat contingut en l'article 133 de la Llei 2/2003, d'11 de març, d'Administració Local de la Comunitat de Madrid. A través d'aquest fons s'assignen subvencions dirigides a finançar les despeses corrents municipals relacionades amb el funcionament i manteniment de les infraestructures, equipaments i zones verdes municipals, que hagin estat executats a càrrec de programes re-**

321. Recordeu que la Llei 15/1984, de 19 de desembre, va crear el Fons de Solidaritat de Madrid amb la finalitat de dotar de recursos suplementaris les hisendes locals, que es finançava, entre altres, pel recàrrec del 3 per 100 sobre la quota líquida de l'IRPF. Davant la interposició de sengles recursos d'inconstitucionalitat, la Llei 4/1985, de 18 d'abril va suspendre la seva aplicació fins que el Tribunal Constitucional va resoldre. I, una vegada declarada la constitucionalitat de la norma mitjançant la STC 150/1990, de 4 d'octubre, la Llei 10/1990, de 4 de desembre la va derogar.

gionals d'inversions i serveis de Madrid. Finalment, a la Comunitat de Múrcia es preveu un pla de cooperació local, dins del qual s'inclouen diferents subvencions.

Com a conclusió, es tracta d'un conjunt heterogeni de mesures que, en tant que afecten les subvencions incondicionades, llancen un resultat la importància del qual, amb les excepcions relatives a les comunitats de règim foral, resulta molt limitada, tal com es reflecteix a la taula 4, referida a l'any 2008.

Taula 4. Transferències incondicionades de comunitats autònomes a ens local, per habitant, 2008.

Comunitat	Transferència incondicionada per habitant
Andalusia	15,92
Aragó	18,82
Astúries	—
Balears (Illes)	—
Canàries	48,11
Cantàbria	26,67
Castella-la Manxa	10
Castella i Lleó	4,85
Catalunya	23,49
Comunitat Valenciana	—
Extremadura	16,11
Galícia	45,35
La Rioja	24,96
Madrid	—
Múrcia	—
Navarra	250,54
Àlaba	825,34
Guipúscoa	663,03
Biscaia	741,41

Font: Cordero Ferrera i Murillo Huertas, 2008.

Aquest resultat limitat va afectar també les seves possibilitats de correcció de desigualtats i increment de la solidaritat de les transferències.

No obstant això, des d'una perspectiva qualitativa i considerant els criteris utilitzats per les diferents comunitats autònomes sí que s'aprecia una projecció de criteris de repartiment que atenen les necessitats particulars de cada municipi, derivades essencialment de la població, però també altres factors com ara els serveis prestats, el territori, la dispersió geogràfica o la pluralitat de nuclis de població, les deseconomies d'escala, la capacitat dels recursos propis per atendre les necessitats, etc. Aquests criteris poden ser considerats de manera molt més precisa en cadascuna de les comunitats autònomes que des d'una perspectiva estatal.³²² A més, es constata un increment en la quantia dels fons de cooperació municipal a les comunitats autònomes que els han establert, que són la majoria.

En definitiva, les participacions de les entitats locals en els ingressos de les comunitats autònomes constitueix un aspecte poc desenvolupat del sistema de finançament local, cridat a ocupar una funció important complementària de la suficiència financera vinculada a la segona descentralització iniciada amb el pacte local, però també ha de contribuir a l'anivellació territorial.³²³

2.3. El caràcter predominantment incondicionat de les transferències

Com hem acabat de veure, entre els instruments de finançament local de les comunitats autònomes es barregen les transferències incondicionades a través de les quals s'articula la participació de les entitats locals en els pressupostos autonòmics, les transferències condicionades a una finalitat concreta i les subvencions.³²⁴

322. Es pronuncia en aquest sentit M. González Sánchez, «Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución Española», cit., p. 117.

323. Així succeeix també en altres ordenaments. En particular, a Alemanya, els *länder* estan obligats a reduir les diferències financeres entre els municipis mitjançant la compensació financera (*Finanzausgleich*). Referent a això podeu llegir A. García Frías, «Análisis de la financiación de los municipios en Alemania desde la reforma de 1969 a la de 2004» a *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas* (G. Casado Ollero, coord.), 2005, p. 27 i següents.

324. Sobre la diferència entre les unes i les altres podeu veure Lozano Serrano, C., «Participaciones y Subvenciones», *Palau 14*, núm. 8, 1989.

L'article 3 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, exigeix com a requisit de les subvencions que el lliurament estigui subjecte al compliment d'un determinat objectiu, l'execució d'un projecte, la realització d'una activitat, l'adopció d'un comportament singular, ja realitzats o per desenvolupar, o la concurrència d'una situació i exigeix que el beneficiari compleixi les obligacions materials i formals que s'hagin establert.

A mateix temps, exclou de l'aplicació de la llei les aportacions dineràries entre diferents administracions públiques, per finançar l'activitat de l'administració a la qual vagin destinades, tant si es destinen a finançar globalment la seva activitat com a la realització d'actuacions concretes a desenvolupar en el marc de les funcions que tinguin atribuïdes, sempre que no resultin d'una convocatòria pública.

Les subvencions són, per definició, transferències afectades a una finalitat específica; en conseqüència, s'ha de justificar la destinació dels imports a la finalitat per a les quals han estat concedides i, en cas que no es compleixin els objectius o no es justifiquen adequadament, pertoca el reintegrament d'acord amb l'article 47 de la citada Llei general de subvencions. Així es desprèn també de l'article 40 del TRLHL quan assenyalava que les subvencions no podran ser aplicades a atencions distintes d'aquelles per a les quals van ser atorgades i hauran de ser reintegrades si no es destinen als fins per als quals van ser concedides.

D'altra banda, dins de les participacions en els pressupostos d'una altra administració poden produir-se transferències incondicionades i transferències condicionades a activitats concretes, que no seran subvencions, si no resulten d'una convocatòria pública.

Per tant, l'article 9.7 de la CEAL en el qual s'assenyala que «en la mesura del possible, les subvencions concedides a les entitats locals no han de ser destinades al finançament de projectes específics» ha de llegir-se, en la seva projecció en l'ordenament espanyol, en el sentit que el finançament de les entitats locals s'ha d'efectuar fonamentalment mitjançant transferències incondicionades derivades de la participació en els ingressos estatals i de la participació en els ingressos de les comunitats autònomes.

La raó és òbvia. El marge de llibertat d'actuació de què disposa l'entitat finançada mitjançant transferències incondicionades és total i absolut; resulta inferior si la transferència és condicionada, i encara més reduït si es concedeix una subvenció.

El Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de pronunciar-se respecte de si les participacions dels ens locals en el pressupost de les comunitats autònomes ha de tenir un caràcter necessàriament incondicionat. En concret, la STC 150/1990, de 4 d'octubre, que va resoldre el recurs interposat contra la Llei de l'Assemblea de Madrid 15/1984, de 19 de desembre, per la qual es creava el Fons de Solidaritat Municipal de Madrid. Entre altres aspectes, els recurrents consideraven que amb la citada llei es vulnerava el principi constitucional d'autonomia local, que exigeix que cada ajuntament pugui disposar amb total llibertat dels recursos obtinguts en concepte de participació en els ingressos de les comunitats autònomes. La llei impugnada establia que el 60 per 100 dels recursos del Fons de Solidaritat Municipal es destinaria a inversions que la comunitat autònoma seleccionaria discrecionalment.

Entén el Tribunal que «els art. 140 i 142 de la Constitució no prescriuen, amb abast general, que els ingressos que perceben les entitats locals en concepte de participació en els tributs de l'Estat o de les comunitats autònomes hagin de quedar totalment i lliurement disponibles d'aquelles corporacions. No exigeixen que aquesta participació s'instrumenti, en qualsevol cas, mitjançant transferències o subvencions dels fons estatals o autonòmics a les hisendes locals. Per contra, com és regla comuna en el dret comparat, resulta constitucionalment lícit vincular les transferències i les subvencions a una destinació concreta, sempre que, en l'exercici de les seves pròpies competències, hi concorri [...] l'interès de l'ens que transfereix els seus propis recursos o subvenciona les hisendes locals [...]. I si bé la subvenció no és concepte que delimiti competències en el nostre ordenament constitucional, segons ha precisat amb reiteració aquest Tribunal, la facultat de concedir-les, fins i tot per a una destinació concreta, respon en el present cas a l'exercici de les competències de cooperació amb les entitats locals que ostenta (l'administració subvencionadora)».

Ara bé, això no significa que la concessió de subvencions no pugui resultar lesiva a les competències de l'ens subvencionat. La manera com la concessió de subvencions pot afectar la delimitació de competències també ha estat objecte, quan afecti les relacions competencials entre Estat i comunitats autònomes, de nombrosos pronunciaments del Tribunal Constitucional, i algunes de les seves conclusions poden ser aplicades, *mutatis mutandis*, a l'erosió competencial que pot produir-se amb la concessió de subvencions, com una manera de finançar l'exercici de competències per part d'altres administracions. Resulta aclaridora en aquest sentit la Sentència 13/1992, de 6

febrer, en la qual, sintetitzant pronunciaments previs, es fixa una postura reiterada amb posterioritat en multitud de vegades. En concret, entén que no hi ha una «competència subvencional diferenciada» resultant de la potestat financera de l'Estat; en conseqüència el sol fet de finançar no pot erigir-se en nucli que atregui cap a si tota competència sobre els variats aspectes que pugui donar lloc l'activitat de finançament (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 i 146/1986). També entén que la sola decisió de contribuir al finançament no autoritza l'Estat a envair competències alienes, que ho continuen sent malgrat el finançament (STC 146/1986 i 75/1989).

Els citats pronunciaments es referien a supòsits en els quals l'Estat concedia subvencions a empreses o sectors per a estímul o foment d'activitats en matèries competències exclusiva de les comunitats autònomes i el Tribunal Constitucional va entendre que «l'Estat no pot condicionar les subvencions o determinar-ne la finalitat més enllà d'on arriben a les seves competències de planificació i coordinació, la qual resultarà excedida, amb la consegüent invasió competencial, si l'especificació de la destinació de les subvencions es fa en tal grau de concreció i detall que, no sent imprescindible per assegurar l'objectiu de la planificació, es privi la comunitat autònoma de tot marge per desenvolupar, en el sector subvencionat, una política pròpia, orientada a la satisfacció dels seus interessos peculiars, dins de les orientacions de programació i coordinació que l'Estat disposi per al sector com a component del sistema econòmic general» (SSTC 201/1988 i 96/1990, FJ 15).

Si així s'entén quan se subvenciona tercers, en major mesura s'ha d'aplicar quan se subvenciona la mateixa activitat de l'ens territorial, l'autonomia del qual també ha estat constitucionalment reconeguda; de manera que el finançament per part d'altres ens territorials, encara articulada mitjançant subvencions, no haurà de fer-se amb tal grau de concreció que impedeixi a l'ens finançat adoptar les decisions que li competeixen en exercici de les seves competències sobre aquestes matèries.

A aquesta idea es refereix el segon paràgraf de l'article 9.7 CEAL que es tem analitzant quan assenyala que «la concessió de subvencions no haurà de causar perjudici a la llibertat fonamental de la política de les entitats locals, en el seu propi àmbit de competència».

D'altra banda, la concessió de subvencions tampoc no pot suposar una via per atribuir competències fora de les que la LRBRL atribueix a les entitats locals, que sempre hauran de comptar amb cobertura competencial legal.

Des d'una altra perspectiva, si atenem el volum de recursos que de forma incondicionada perceben actualment les entitats locals i la seva proporció respecte al total de transferències d'altres administracions, es desprèn que l'Estat és suficientment respectuós amb aquest principi. El 2006, les transferències de l'Estat als municipis espanyols van ascendir a 12.598 milions d'euros de transferències corrents i 618 milions d'euros en concepte de transferència de capital. Les quantitats transferides incondicionadament com a participació en els ingressos de l'Estat van suposar 9.301,79 milions d'euros. És a dir, el 70,38 % van ser transferències incondicionades. Quant a les subvencions estatals i autonòmiques i a les transferències procedents de les comunitats autònomes que s'articulen en forma de subvencions, el respecte per l'autonomia local dependrà de la manera com es faci cadascuna de les convocatòries.

2.4. L'accés al mercat de capitals

Segons l'article 9.8 de la CEAL «amb la finalitat de finançar les seves despeses d'inversió, les entitats locals han de tenir accés al mercat nacional de capitals, de conformitat amb la llei».

En l'ordenament espanyol els aspectes essencials del règim aplicable a les operacions de crèdit de les hisendes locals estan inclosos als articles 48 a 55 del TRLHL.

En aquests articles es reconeix a les entitats locals la possibilitat de concertar operacions de crèdit en totes les seves modalitats, tant a curt com a llarg termini, així com operacions financeres de cobertura i gestió del risc del tipus d'interès i del tipus de canvi per al cas que realitzen operacions en moneda estrangera.

Quant a les modalitats d'endeutament, actualment el crèdit podrà instrumentar-se mitjançant l'emissió pública de deute, la contractació de préstecs o crèdits, qualsevol altra apel·lació al crèdit públic o privat i la conversió i substitució total o parcial d'operacions preexistents. L'emissió de deute públic local ha estat l'últim instrument incorporat a aquest catàleg i fins a dates recents³²⁵ estava vedada als ens locals.

Amb caràcter general, les corporacions locals no necessiten autorització per realitzar operacions de crèdit encara que sí que han de comunicar-

325. El Reial decret 705/2002, de 19 de juliol, regula el règim d'autorització.

les al Ministeri d'Hisenda, qui també obté informació del Banc d'Espanya a l'efecte del manteniment de central de riscos, que proporciona informació sobre les diferents operacions de crèdit concertades per les entitats locals i les càrregues financeres que suposen. Aquesta regla general té un nombre d'excepcions important.

Cal autorització per concertar noves operacions de crèdit a llarg termini quan es dedueixi un estalvi net negatiu dels estats financers que reflecteixen la liquidació dels pressupostos, els resultats corrents i els resultats de l'activitat ordinària de l'últim exercici.³²⁶ Aquesta autorització correspon al Ministeri d'Hisenda, excepte en el cas d'operacions denominades en euros fetes dins de la Unió Europea i amb entitats financeres d'aquest territori; en aquest cas l'autorització correspon a la comunitat autònoma a què pertany l'entitat local, que tingui atribuïda en el seu estatut competència en la matèria.

A més, el Ple de la corporació ha d'aprovar un pla de sanejament financer que s'ha de fer en un termini no superior a tres anys, en el qual s'adopten mesures que permeten, com a mínim, ajustar a zero l'estalvi net negatiu de l'entitat, tret que l'operació substitueixi altres d'anteriors per disminuir la càrrega financera.

Les entitats locals de més de 200.000 habitants poden optar per substituir l'autorització per la presentació d'un escenari de consolidació pressupostària, en el qual s'inclouï el compromís per part de l'entitat local, aprovat pel seu ple, del límit màxim del dèficit no financer, i import màxim de l'endeutament per a cadascun dels tres exercicis següents. Aquest escenari l'ha d'aprovar el Ministeri d'Hisenda o la comunitat autònoma competent per a autoritzar l'operació d'endeutament, amb l'informe previ del Ministeri d'Hisenda.

En segon lloc, les entitats locals necessiten autorització dels mateixos òrgans, per concertar operacions de crèdit a llarg termini, quan el volum total del capital viu de les operacions vigents (computant tant les de curt com les de llarg termini) excedeixi el 110 per 100 dels ingressos corrents de l'exercici anterior.

326. S'entén per estalvi net, a aquests efectes, la diferència entre els drets liquidats pels capítols u a cinc de l'estat d'ingressos, i les obligacions reconegudes pels capítols u, dos i quatre de l'estat de despeses, minorada en l'import d'una anualitat teòrica d'amortització de l'operació projectada i de cadascun dels préstecs i emprèstits pendents de reemborsament.

En tercer lloc, cal l'autorització del Ministeri d'Hisenda per concertar operacions de crèdit de qualsevol classe (a curt o a llarg termini) quan es formalitzen en l'exterior o amb entitats financeres no residents (excepte les operacions denominades en euros que es fan dins de l'espai territorial dels països pertanyents a la Unió Europea i amb entitats financeres residents en algun d'aquests països a Espanya, que únicament han de ser comunicades). També es requereix autorització per a operacions de qualsevol classe que s'instrumenten mitjançant emissions de deute o qualsevol altra forma d'apel·lació al crèdit públic.

El Tribunal Constitucional, en la Sentència 56/1983, de 28 juny, va entendre que la competència estatal en aquesta matèria era adequada. En paraules de l'Alt Tribunal «la intervenció en el crèdit local podrà tenir la seva justificació i finalitat en una acció de conjunt en l'apel·lació al crèdit i en l'evitació d'alteracions en l'equilibri econòmic —cas que és obligada una competència estatal».

Ara bé, com assenyala el Tribunal Suprem, en la Sentència de 19 de gener de 2004, «aquests controls que l'Estat fa sobre les operacions d'endeutament dels ens locals no poden ser genèrics i indeterminats fins a l'extrem que els situen en una posició de subordinació o dependència quasi jeràrquica. Cal que l'exercici d'aquesta activitat de fiscalització es faci, en cada cas, atenent les circumstàncies que concorrin en l'operació de crèdit i en l'entitat que la sol·licita, en la mesura que aquella pugui incidir en l'activitat econòmica de l'Estat i en la política d'endeutament del sector públic [...]». En conseqüència, el Tribunal suprem recorda que la potestat de l'òrgan de control no és plenament discrecional i li exigeix que examini les circumstàncies que hi concorrin, i a la vista d'aquestes atorgui l'autorització, la rebutgi o l'atorgui amb condicions, però motivant en l'acte, indicant la raó de la denegació o de l'establiment de condicions. A aquests efectes són insuficients «les formulacions teòriques contingudes en abstracte en normes legals, ni les meres referències a «un considerable endeutament», que poden aplicar-se en gairebé tots els casos, o la simple apel·lació a criteris de convergència exterior sense explicar la incidència de l'operació en aquests». El Tribunal Suprem entén també que «la permissibilitat d'acudir al crèdit és la regla general —art. 49 LHL—, mentre que el seu rebuig o condicionat, l'excepció, i com a tal ha d'interpretar-se restrictivament, amb l'exigència d'una adequada causa i congruència amb la situació de l'ens local».

Amb independència que aquest règim d'autoritzacions per a l'endeutament, les entitats locals haurien de respectar l'objectiu d'estabilitat pressupostària, en compliment de la Llei d'estabilitat pressupostària,³²⁷ que des de 2001 estableix la prohibició de dèficit al llarg del cicle econòmic (tres anys) en els pressupostos del sector públic (entre aquests, els de les entitats locals). Aquesta llei es va aprovar com a instrument per complir el Pacte per l'Estabilitat i el Creixement adoptat per la Unió Europea el 1997.

El principi d'estabilitat pressupostària afecta l'elaboració dels pressupostos encara que, indirectament, va a restringir considerablement la possibilitat de subscriure operacions de crèdit per part de les entitats locals. A més, en els límits exigits per la Unió Europea per a cada Estat (60 % de deute públic i 3 % de dèficit respecte al PIB i 3 %) no hi ha una distribució a priori de com afecten als diferents nivell de govern, la qual pot acabar perjudicant al nivell més feble com és el local. Aplicant la llei el Govern aprova l'objectiu d'estabilitat pressupostària per als tres anys següents. En el cas de les entitats locals, aquest objectiu s'acorda amb participació de la Comissió Nacional d'Administració Local en la qual, com veurem, hi ha representades les entitats locals.

Les entitats locals que no l'assoleixin estan obligades, en aplicació de l'article 22 de la Llei d'estabilitat pressupostària, a elaborar un pla economico-financer a mitjà termini.

En conclusió, tal com ha estat apuntat, considerant que la funció de les entitats locals és essencialment de prestació de serveis i subministrament de béns i no tenen funcions d'estabilització, el recurs a l'endeutament local ha de ser excepcional i aplicar-se, essencialment, en relació amb operacions d'inversió.³²⁸ Aquest caràcter excepcional unit al compromís adquirit per Espanya en el si de la Unió Econòmica i Monetària justifiquen les restriccions que hem analitzat, i no contradiuen l'article 9.8 CEAL, que permet l'endeutament per a despeses d'inversió i de conformitat amb la llei. D'altra banda, aquestes restriccions i l'exercici responsable de la seva autonomia financera per part de les entitats locals han permès que els últims anys el recurs a l'endeutament local i el volum de deute hagin tingut una evolució

327. Text refós de la Llei general d'estabilitat pressupostària (Reial decret legislatiu 2/2007, de 28 de desembre).

328. L. Suárez Pandiello (coord.). *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, cit., p. 276.

molt estable, relacionada amb l'evolució de les inversions locals i ajustada als objectius pretesos pel govern central en aplicació del Pacte per l'Estabilitat i el Creixement.³²⁹

En tot cas, cal diferenciar entre una situació d'estabilitat econòmica i situacions excepcionals de crisi econòmica com l'actual en les quals el recurs al crèdit públic permet mantenir el volum de despesa que es considera imprescindible en moments de caiguda en la recaptació tributària. Aquesta possibilitat pot resultar necessària també per a altres nivells de govern distint al central i ha de modular els límits i les restriccions a l'endeutament atenent la conjuntura econòmica.³³⁰

2.5. La participació de les entitats locals en les modalitats d'adjudicació dels recursos

Tant el marc normatiu pel qual s'estableixen les condicions en què els municipis poden exigir els seus recursos propis, com els criteris per a la determinació de la participació en els ingressos de l'Estat, es fixen per llei estatal. Encara que, com hem vist, es tracta de donar resposta a l'exigència del principi de reserva de llei i a la funció de coordinació que correspon a l'Estat per la seva competència exclusiva en matèria d'hisenda general, això no impedeix ni limita la participació dels afectats per les citades normes en el seu procés d'elaboració.

En relació amb la hisenda autonòmica, l'article 3 de la LOFCA va crear el Consell de Política Fiscal i Financera de les comunitats autònomes, que té una funció de coordinació entre l'activitat financera de les comunitats autònomes i de l'Estat i està constituït pel ministre d'Economia i Hisenda, el ministre d'Administracions Públiques i el conseller d'Hisenda de cada comunitat o ciutat autònoma.

Enfront del que ocorre a les comunitats autònomes, el nombre de les quals permet la presència de tots els consellers d'Hisenda, en el cas de les

329. Referent a això podeu veure J. Vallés Giménez, P. Pascual Arzoz i F. Cabasés Hita, «Endeudamiento local y restricciones institucionales. De la Ley reguladora de haciendas locales a la estabilidad presupuestaria», *Instituto de Estudios Fiscales*, Papeles de trabajo, núm. 3, 2003, p. 23 i següents.

330. Per al trienni 2010, 2011 i 2012 l'objectiu es va acordar al juny de 2009 i excepcionalment i en atenció a la greu crisi econòmica, amb caràcter temporal i excepcional, s'admet que en la liquidació dels pressupostos es produeixi un dèficit del 0,4 % del PIB en 2010, del 0,3 % en 2011 i del 0,2 % en 2012. En la liquidació dels pressupostos de 2008 i 2009 ja s'ha permès un dèficit excepcional del 0,3 % del PIB.

entitats locals els sistemes de participació s'han d'articular a través de representants, triats per les entitats locals, entre els quals convindria assegurar la presència dels diferents tipus d'entitats (almenys municipis i províncies) i, dins dels primers, de diferents trams de població.

Les entitats locals han reclamat insistentment que es creï un Consell de Política Fiscal i Financera que integrés l'Estat, les comunitats autònomes i els ens locals,³³¹ i resultaria d'indubtable utilitat, tenint en compte que una part del finançament local, la participació de les entitats locals en els ingressos de les comunitats autònomes, no ha estat encara desenvolupada adequadament i que, provenint la major part dels recursos de les comunitats autònomes de participació en ingressos estatals, aquesta visió conjunta del sistema de finançament autonòmic i del sistema de finançament local és essencial.

En l'àmbit de l'administració local l'òrgan formalitzat de cooperació entre l'administració de l'Estat i l'administració local és la Comissió Nacional d'Administració Local, creada en virtut del que es disposa als articles 117 a 119 de la LRBRL.

La Comissió està integrada per un nombre igual de representants de les entitats locals i de l'administració de l'Estat, determinats reglamentàriament pel Govern. Aquesta fixació es va efectuar inicialment mitjançant el Reial decret 1431/1997, de 15 de setembre, que va ser substituït per l'actualment vigent, Reial decret 907/2001, de 27 de juliol.

Encara que es tracti d'una comissió d'abast general, la importància dels assumptes economicofinanciers es percep en la composició atès que, entre els representants estatals hi ha els secretaris d'Estat d'Hisenda i de Pressupostos i Despeses, el secretari general de Política Fiscal Territorial i Comunitària i el director general de Fons Comunitaris i Finançament Territorial, del Ministeri d'Hisenda. També quant a les seves subcomissions (Subcomissió de Cooperació amb l'Administració Local i Subcomissió de Règim Econòmic, Financer i Fiscal) i en les matèries respecte a les quals el ple no pot delegar l'elaboració de l'informe sobre l'avantprojecte de lleis en les subcomissions (normativa bàsica de règim local, hisendes locals i lleis orgàniques que afectin l'administració local).

331. També es pronuncia en aquest sentit J. Ramallo Massanet, «Prólogo», dins *Los tributos locales*, cit. p. 19.

La designació dels deu representants de les entitats locals correspon en tot cas a l'associació d'àmbit estatal amb major representació (la Federació Espanyola de Municipis i Províncies).

A les seves reunions podran assistir representants de les comunitats autònomes, quan siguin convocats pel president.

Entre les funcions que l'article 118 de la LRBRL assigna a la Comissió es troben: a) l'emissió d'informes sobre avantprojectes de llei³³² i projectes de disposicions administratives de competència de l'Estat en les matèries que afectin l'administració local i sobre els criteris per a les autoritzacions d'operacions d'endeutament de les corporacions locals i b) l'elevació de propostes i suggeriments al Govern sobre l'atribució i delegació de competències en favor de les entitats locals, la distribució de les subvencions, crèdits i transferències de l'Estat a l'administració local, la participació de les hisendes locals en els tributs de l'Estat i les previsions dels Pressupostos Generals de l'Estat que afecten les entitats locals. Com ja s'ha dit, segons l'article 20 de la Llei d'estabilitat pressupostària, el Ministeri d'Economia i Hisenda també ha de sotmetre la proposta d'objectiu d'estabilitat pressupostària per al conjunt de les entitats locals a un informe previ de la Comissió Nacional d'Administració Local abans que l'aprovi el govern.

Hi ha altres vies de participació local com ara la Conferència Sectorial d'Assumptes Locals, constituïda el 2005, en la qual estan representats a més de l'Administració General de l'Estat, les corporacions locals, a través de la FEMP, i les comunitats i ciutats autònomes, a través dels diferents consellers de la Presidència o similars.

En tercer lloc, la mateixa FEMP desenvolupa una tasca activa de representació i defensa dels interessos locals, que es concreta en pactes i acords en assumptes relacionats amb el finançament local. En aquest sentit, ja hem fet referència a alguns exemples, com l'acord de 21 de novembre de 2002 referit a la Llei 51/2002, de 27 de desembre, al qual poden afegir-se altres com l'acord de 18 de juliol de 2005, entre Govern i FEMP, en què es recollia l'obligació d'impulsar, en el marc de la citada Conferència Sectorial d'Assumptes Locals, la realització d'un estudi que concretés els serveis prestats pels ens locals en matèries pròpies d'altres administracions públiques, que hauria de ser traslladat al Consell de Política Fiscal i Financera, perquè amb la participació de la FEMP es procedís al debat i l'aprovació del sistema per finançar

332. Informes previstos a l'article 22.3 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern.

aquelles despeses. També es creen comissions bilaterals, com ara la relativa al procés de negociació de la reforma del finançament local, constituïda el juny de 2008, amb representants de l'Administració general de l'Estat i de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies. I s'ha constituït una Comissió Tècnica de Finançament Local que, entre altres aspectes, ha abordat la metodologia de càlcul per determinar la compensació addicional a favor de les entitats locals com a conseqüència de la reforma de l'impost sobre activitats econòmiques, a través de la Llei 51/2002, de 27 de desembre, de reforma de la llei reguladora de les hisendes locals.

Malgrat tot, resulta evident que la descentralització cap a les comunitats autònomes, tant en competències com en finançament, s'ha produït a un ritme major que la descentralització cap a les entitats locals. Les xifres són suficientment eloqüents i si entre 2001 i 2005 el creixement de la despesa total no financera dels ens locals ha estat molt parell al creixement del PIB (un 32 per 100 va créixer la despesa i un 33 per 100 el PIB), el creixement de la despesa de les comunitats autònomes ha estat pràcticament el doble (un 63 per cent), en detriment de l'administració central.³³³ En tot cas, no podem desconèixer que els avenços en el sistema de finançament autonòmic no s'han produït com a conseqüència de l'efectivitat dels treballs i les deliberacions al si del Consell de Política Fiscal i Financera, almenys no de forma exclusiva i ni tan sols essencial. Més aviat ha estat l'acció parlamentària dels grups o representants de partits d'àmbit autonòmic, especialment en legislatures en les quals el partit estatal més votat no tenia majoria absoluta i el vot territorial era necessari per a la investidura o per a sostenir l'acció de govern.

Respecte a la participació de les entitats locals en l'assignació de recursos procedents de les comunitats autònomes ens remetem a les referències efectuades a l'apartat 2.2.2 en relació amb els diferents fons autonòmics de cooperació local.

2.6. La suficiència financera en proporció a les seves competències

La Carta europea d'autonomia local dedica els seus dos primers apartats a la suficiència financera. L'article 9.1 assenyala que «les entitats locals tenen dret, en el marc de la política econòmica nacional, a tenir recursos propis su-

333. J. Suárez Pandiello, *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, cit., p. 21 i 22.

ficients dels quals poden disposar lliurement en l'exercici de les seves competències». En aquesta vinculació entre recursos i competències s'insisteix en l'apartat segon quan s'assenyala que els recursos financers de les entitats locals han de ser proporcionals a les competències previstes per la Constitució o per la llei.

En relació amb l'Estat i les comunitats autònomes el text constitucional estableix una delimitació competencial, que no existeix respecte als ens locals tal com ha estat objecte d'exhaustiva anàlisi en la primera part d'aquest treball. La Constitució es limita a reconèixer-los l'autonomia «per a la gestió dels seus respectius interessos». És de nou el legislador estatal el que ha de dotar de contingut aquesta exigència constitucional. Ja en la primerenca STC 32/1981, de 28 de juny, es va assenyalar que «a diferència del que succeeix amb les institucions supremes de l'Estat, la regulació orgànica de les quals es fa en el mateix text constitucional, en aquestes [les entitats locals] la configuració institucional concreta es difereix al legislador ordinari, a qui no es fixa més límit que el del reducte indisponible o nucli essencial de la institució que la Constitució garanteix» (FJ 3). En la més recent Sentència 51/2004, de 13 d'abril el Tribunal Constitucional assenyala que «en definitiva, l'autonomia local consagrada a l'article 137 de la CE (amb el complement dels art. 140 i 141 de la CE) es tradueix en una garantia institucional dels elements essencials o del nucli primari de l'autogovern dels ens locals territorials, nucli que necessàriament ha de ser respectat pel legislador (estatal, autonòmic, general o sectorial) perquè aquestes administracions siguin reconegudes com a ens dotats d'autogovern» (FJ 9).

El nucli mínim i indisponible per a l'atribució de competències a les entitats locals tal com s'ha acabat reflectint a l'article 2 de la Llei de bases de règim local, està constituït pel seu «dret a intervenir en tots els assumptes que afectin directament el cercle dels seus interessos» respecte als quals se'ls haurà d'atribuir «les competències que pertocui segons les característiques de l'activitat pública de què es tracta i la capacitat de gestió de l'entitat local, d'acord amb els principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans». En termes molt semblants, l'article 3.1 de la CEAL assenyala que s'han de dotar els ens locals de competències que assegurin la seva «capacitat efectiva [...] d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics [...]». També l'article 4.2 de la CEAL es refereix al principi de subsidiarietat en assenyalar que «l'exercici de les competències públiques de manera general, ha d'incumbir preferentment les

autoritats més properes als ciutadans. L'atribució d'una competència a una altra autoritat ha de tenir en compte l'amplitud o la naturalesa de la tasca o les necessitats d'eficàcia o economia».

La utilització d'una fórmula oberta i genèrica d'atribució competència a les entitats locals era, molt probablement, l'única possible, almenys en el moment d'elaborar el text constitucional. I el resultat, després de la seva concreció a la LRBRL ha estat el d'un conjunt d'àmbits competencials que no suposen, en molts casos, matèries estanques respecte a les competències de les restants administracions territorials. Si bé és cert que algunes de les competències municipals fixades a l'article 25.2 de la LRBRL es poden establir amb caràcter general (per exemple, les competències en disciplina urbanística, abastaments, escorxadors, fires o mercats, el subministrament d'aigua o enllumenat públic o els cementiris i serveis funeraris) o mitjançant la seva projecció en el municipi (ordenació del trànsit de vehicles i persones en les vies urbanes, o el transport públic de viatgers), en unes altres com ara la protecció civil, la protecció del medi ambient, la protecció de la salubritat pública, la participació en la gestió de l'atenció primària de la salut, la prestació de serveis socials i de promoció i reinserció social, les activitats culturals i esportives o la col·laboració amb l'administració educativa en la creació, construcció i sosteniment dels centres docents públics), els llindars són difusos i la relació amb altres administracions i, en particular, amb les comunitats autònomes és evident i inevitable. En aquests casos, el principi de subsidiarietat, al qual es refereix l'article 4.3 de la Carta europea d'autonomia local, únicament serà possible si les entitats locals compten amb els recursos necessaris.

A això cal afegir el principi genèric d'atribució al municipi la funció de promoció de tota classe d'activitats i de prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat veïnal, dins de l'àmbit de les seves competències, a què es refereix l'article 25.1 de la LRBRL. A més, les competències locals poden veure's ampliades en un futur immediat, a través de la materialització dels pactes locals autonòmics una vegada ja finalitzat el traspàs de competències des de l'Estat a les comunitats autònomes.

Tot això dificulta un pronunciament respecte si el principi de suficiència pot entendre's satisfet en el nostre ordenament o si, per contra, resulten justificades les veus que imputen a les hisendes locals una endèmica insuficiència, agreujada pel fet que una part important de les competències assumides

per part de les entitats locals són competències impròpies o competències de substitució. Aquest argument del pes financer creixent de les competències d'altres administracions, que assumeixen els ens locals, s'ha apuntat amb insistència per part dels gestors municipals i el problema rau en la indefinició de la delimitació competencial, especialment, en àmbits relacionats amb la prestació de serveis socials (prestació dels serveis socials i de promoció i reinserció social, cooperació amb l'administració educativa en la creació, construcció i sosteniment dels centres docents públics) que impliquen un volum important de recursos.³³⁴

Referent a això, convé començar insistint en la relativitat de l'expressió *suficiència financera*. Com ha assenyalat Valenzuela Villarubia la dimensió de la despesa associada a un determinat catàleg de serveis públics no té una magnitud fixa sinó que depèn de factors com ara la qualitat i l'amplitud dels serveis, que pot traduir-se en una espiral de despesa il·limitada i de l'eficàcia i eficiència amb els quals es presten els serveis.³³⁵ Tot i que la regulació competencial resultés nítida, la fixació de la quantitat de recursos necessaris per atendre suficientment una relació donada de competències no pot ser fixada de forma objectiva i incontestada. En conseqüència, tenint en compte que la concreció de les exigències de suficiència financera correspon al legislador, que el Tribunal Constitucional s'autolimita per evitar envair la legítima opció política del poder legislatiu (STC 214/1994, de 14 de juliol, FJ 5è A, entre moltes altres) i que, a més, exigeix amb rigor que els recurrents fonamentin suficientment les raons que determinen la inconstitucionalitat d'una norma (entre altres, la STC 104/2000 de 13 abril, FJ 4t) el principi de suficiència

334. En aquest sentit, a l'informe *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2006, elaborat per encàrrec de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, el 2006, s'assenyala que de l'anàlisi de les sèries de dades agregades dels pressupostos liquidats dels ajuntaments es desprèn que la despesa corrent dels ajuntaments ha crescut amb particular intensitat en els àmbits de gestió local relacionats amb les competències autonòmiques. Creixement que, en la sèrie analitzada de deu anys ha estat proporcionalment superior al del conjunt de les despeses. En concret, es conclou que les despeses en activitats i serveis no obligatoris arriben al 35 % de la despesa corrent directa. Tenint en compte els costos induïts d'administració general i en inversió respecte a les despeses corresponents a serveis no obligatoris arriba al 30 % de la despesa total municipal.

335. I. Valenzuela Villarubia, *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma*, 2006, p. 41.

financera ha tingut una escassa virtualitat com a paràmetre d'enjudiciament de la constitucionalitat de les normes que regulen les hisendes locals.³³⁶

En conseqüència, resulta essencial recolzar-se en dades que permetin oferir llum. I a aquests efectes, una primera anàlisi que pot resultar interessant consisteix a comparar el nivell d'ingressos per habitant per trams poblacionals, amb les diferents competències obligatòries assignades per la LRBRL en funció de la població. Com és sabut, l'article 26 de la LRBRL estableix que els municipis haurien de prestar, per si mateixos o de forma associada, els serveis següents:

- a) En tots els municipis: enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, proveïment domiciliari d'aigua potable, clavagueram, accés als nuclis de població, pavimentació de les vies públiques i control d'aliments i begudes.
- b) En els municipis amb població superior a 5.000 habitants—equivalents, a més: parc públic, biblioteca pública, mercat i tractament de residus.
- c) En els municipis amb població superior a 20.000 habitants—equivalents, a més: protecció civil, prestació de serveis socials, prevenció i extinció d'incendis i instal·lacions esportives d'ús públic.
- d) En els municipis amb població superior a 50.000 habitants—equivalents, a més: transport col·lectiu urbà de viatgers i protecció del medi ambient.

Com ja hem tingut ocasió d'analitzar, encara que algun dels aspectes relacionats amb els tributs propis en els quals els municipis tenen competències normatives permeten increments en els tipus en funció de la població o del nivell de serveis prestats, les diferències que efectivament s'apliquen són mínimes, per la qual cosa el resultat, en forma d'ingressos fiscals per habitant, no té correlació amb l'estrat de població, tal com es reflecteix a la taula 5, corresponent a 2006.

336. En aquest mateix sentit s'ha pronunciat C. Checa González, «La transgresión de los principios constitucionales en aras a conseguir la suficiencia financiera en las haciendas locales», a *La reforma de las haciendas locales*, Tom II, Valladolid, 1991.

Taula 5. Ingressos fiscals municipals per habitant en els diferents estrats de població

Estrats de població	Total ingressos fiscals (milers d'euros)	Població	Ingressos fiscals per habitant (€)	Índex d'ingressos fiscals
> 1.000.000 hab.	2.904.898	4.734.202	613,6	116,71
De 500.001 a 1.000.000 hab.	1.248.247	2.716.895	459,44	87,39
De 100.001 a 500.000 hab.	5.072.923	10.456.384	485,15	92,28
De 50.001 a 100.000 hab.	2.952.800	5.169.332	571,22	108,65
De 20.001 a 50.000 hab.	3.734.666	6.786.025	550,35	104,68
De 5.001 a 20.000 hab.	4.703.290	8.692.664	541,06	102,91
<= 5.000 hab.	2.813.633	6.010.730	468,1	89,04
TOTAL MUNICIPIIS	23.430.456	44.566.232	525,74	100

Font: Las haciendas locales en cifras, 2006.

On sí que té incidència la població i el nivell de serveis prestats és en la participació dels municipis en els ingressos estatals aplicable als municipis de menys de 75.000 habitants que no són capital de província o de comunitat autònoma. De les tres variables utilitzades, la que té un major pes (el 75 per 100) és el nombre d'habitants de dret de cada municipi, ponderats per uns coeficients multiplicadors que tenen en compte precisament aquesta estratificació de municipis amb diferents competències obligatòries.³³⁷

Per als municipis de més de 75.000 habitants i per als que són capitals de província i de comunitat autònoma també es discriminava en funció de la població per a la fixació de la quantitat a distribuir el 2003, quantitat que s'ha incorporat actualitzada en el fons complementari.

Els resultats per estrats de població de les transferències tant corrents com de capital per a 2006 es reflecteixen a la taula 6.

337. Article 124 del TRLRHL.

Taula 6. Transferències rebudes pels municipis l'any 2006

Estrats de població	De l'Estat	De les CA	De diputacions, consells o cabildos	Resta de transferències corrents Capítol 4	Total	Ingresos/ persona
Transferències corrents						
>1.000.000 hab.	1.905.153.	157.930	50.438	10.333	2.123.853	449
De 500.001 a 1.000.000 hab.	832.732	67.167	0	11.426	911.325	335
De 100.001 a 500.000 hab.	1.749.505.	577.226	590.457	65.218	2.982.406	285
De 50.001 a 100.000 hab.	883.063	277.750	180.232	48.067	1.389.113	269
De 20.001 a 50.000 hab.	1.174.194.	427.294	289.352	64.838	1.955.678	288
De 5.001 a 20.000 hab.	1.373.725.	679.310	407.853	95.837	2.556.725	294
<= 5.000 hab.	891.960	672.178	207.246	91.538	1.862.922	310
TOTAL	8.810.332.	2.858.855.	1.725.578.	387.257	13.782.021	309
Transferències de capital						
>1.000.000 hab.	38.901	21.583	14.042	10.333	123.786	26
De 500.001 a 1.000.000 hab.	13.250	15.015	5.507	11.426	91.501	34
De 100.001 a 500.000 hab.	47.891	178.330	16.992	65.218	385.255	37
De 50.001 a 100.000 hab.	38.069	160.943	22.749	48.067	287.222	56
De 20.001 a 50.000 hab.	44.272	297.976	80.215	64.838	573.909	85
De 5.001 a 20.000 hab.	91.597	550.893	196.852	95.837	1.001.833	115
<= 5.000 hab.	119.179	845.813	396.755	91.538	1.525.414	254
TOTAL MUNICIPIIS	393.161	2.070.552.	733.112	387.257	3.988.919	90

Font: Las haciendas locales en cifras, 2006.

L'atribució creixent de competències obligatòries a mesura que creix la població municipal hauria de dur a un volum de despesa per habitant directament proporcional al nombre d'habitants. Aquesta premissa, tal com es pot observar a la taula 7, únicament es compleix en els dos municipis de més d'1.000.000, que gaudeixen d'un règim de finançament particular. El segon tram de poblacions en què es produeix una major despesa per habitants es correspon amb els municipis de menys de 5.000 habitants.

Taula 7. Despeses municipals per habitant i funció, segons estrats de població, el 2006

Estrats de població	Deute públic	Serveis generals	Protecció civil i seg. ciutadana	Seguretat, protecció i prom. social	Producció béns púb. de caràcter social	Regulació econòmica general (GF:5,6i7)	Transfer. a altres AP.	TOTAL DES-PESES
>1.000.000 hab.	82,37	87,91	192,38	101,50	614,19	329,38	15,39	1.423,11
De 500.001 a 1.000.000 hab.	66,35	157,81	92,24	81,19	460,07	112,22	5,33	975,21
De 100.001 a 500.000 hab.	68,14	100,06	86,84	106,76	440,82	116,78	5,47	924,87
De 50.001 a 100.000 hab.	59,70	122,14	79,85	115,25	483,79	144,32	9,52	1.014,57
De 20.001 a 50.000 hab.	61,08	128,93	72,82	124,93	467,98	125,90	6,88	988,53
De 5.001 a 20.000 hab.	60,49	141,39	56,19	123,09	505,05	145,99	6,10	1.038,30
<=5.000 hab.	37,21	232,69	17,02	93,64	543,86	174,47	13,97	1.112,87
TOTAL MUNICIPIIS	61,82	135,20	80,04	109,81	495,96	157,15	8,47	1.048,44

Font: Las haciendas locales en cifras, 2006.

Aquestes xifres en part s'expliquen perquè les entitats més petites reben una quantitat major de transferències de capital per afavorir la realització d'inversions que no podrien escometre amb els seus propis pressupostos.³³⁸ Encara que analitzant únicament els ingressos corrents, les quantitats per habitant malgrat que s'aproximen, segueixen sent superiors per a trams poblacionals inferiors. Convé tenir en compte que, com a conseqüència de les deseconomies d'escala, el pes de la despesa municipal associat als serveis generals (administració general de l'entitat) guarda una relació inversa amb la grandària de la població.³³⁹ I que les comunitats autònomes que han articular sistemes de participació incondicionada en els ingressos autonòmics solen discriminar positivament els trams de població inferior. Però sembla

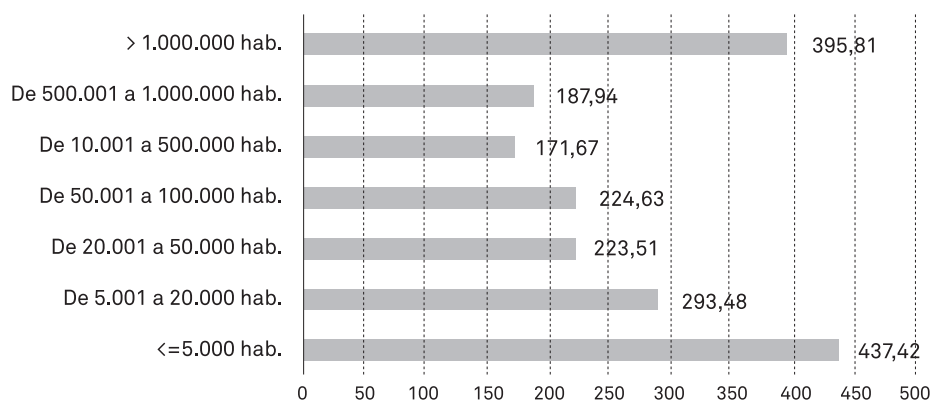
338. Suárez Pandiello, *et al.*, *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Madrid, 2008, p. 40.

339. En concret, el 2006, el pes relatiu de la despesa de general d'administració va suposar el 20,9 % de la despesa total dels municipis de població no superior a 5.000 habitants i el 6,2 % en els quals tenen més d'1.000.000 d'habitants segons es desprèn de l'informe del Ministeri d'Economia i Hisenda, *Las haciendas locales en cifras, 2006*.

evident que els ingressos que es deriven del sistema de finançament local no discriminen de manera suficient en funció del nivell de competències assumides segons la població dels municipis o del volum de despeses derivat de la grandària de la població i el nivell de despesa s'acaba ajustant al volum d'ingressos.

Aquestes diferències s'acaben reflectint en la capacitat inversora dels municipis. Exceptuant els casos de Madrid i Barcelona, el règim de finançament particular de les quals els reporta un major volum d'ingressos, hi ha una relació inversament proporcional entre la despesa de capital per càpita i el tram poblacional, tal com es reflecteix al gràfic 1.

Gràfic 1: despeses de capital per habitant en els diferents estrats de població



Font: Las haciendas locales en cifras, 2006.

Per altra banda, un argument reiteradament utilitzat en relació amb la insuficiència financera de les entitats locals ha estat l'assumpció de competències impròpies per part de les entitats locals. Si atenem l'anàlisi de la despesa en atenció a la funció ocupada, els municipis realitzen el major percentatge de despesa en el grup de funció 4, corresponent a la producció de béns públics de caràcter social. S'inclouen en aquest grup les despeses en sanitat, educació, habitatge i urbanisme, serveis de sanejament, recollida i tractament d'escombraries, neteja viària, mobles, serveis funeraris, cultura i esports i altres. Concretament, el 2007 destinen el 47,35 per 100, incloent-hi tots els capítols de despesa.

La distribució d'aquestes despeses agregades per subfuncions és eloqüent. Es reflecteix a la taula 8 l'import agregat per funcions, incloent-hi les subfuncions amb un pes superior a l'1,5 per 100 sobre el total.

Taula 12. Percentatge de despesa municipal per funcions, 2007

Funcions	Total funcions (milers d'euros)	Percentatge sobre el total
0.- Deute públic	2.873.259	5,61
1.- Serveis de caràcter general	6.632.151	12,94
12.- Administració general	5.662.314	11,05
2.- Protecció civil i seguretat ciutadana	3.869.293	7,55
22.- Seguretat i protecció civil	3.869.293	7,55
3.- Seguretat, protecció i promoció social	5.443.164	10,62
31.- Seguretat i protecció social	3.910.826	7,63
322.- Promoció d'ocupació	904.749	1,77
4.- Producció de béns públics de caràcter social	24.260.083	47,35
42b.- Ensenyament primari i secundari	1.709.713	3,34
43.- Habitatge i urbanisme	7.924.444	15,47
441.- Sanejament, proveïment i distribució d'aigua	1.246.240	2,43
442.- Recollida d'escombraries i neteja viària	3.334.343	6,51
44a.- Altres serveis de benestar social	1.543.969	3,01
451.- Promoció i difusió de la cultura	2.859.456	5,58
452.- Educació física, esports i esplai	3.085.345	6,02
46.- Altres serveis comunitaris i socials	1.079.555	2,11
5.- Producció de béns de caràcter econòmic	5.400.703	10,54
511.- Carreteres, camins veïnals i vies públiques urbanes	3.690.526	7,20
513.- Transport terrestre, marítim, fluvial i aeri	932.176	1,82
6.- Regulació econòmica de caràcter general	1.676.372	3,27
61.- Regulació econòmica	1.431.121	2,79
7.- Regulació econòmica de sectors productius	659.187	1,29
9.- Transferències a administracions públiques	426.079	0,83
Total despeses	51.240.291	100,00

Font: elaboració pròpia a partir de dades de la liquidació dels pressupostos de les entitats locals per a 2007.

La dificultat principal per efectuar una delimitació dels serveis que han d'assumir els municipis es produeix pel fet que les matèries sobre les quals presten serveis les diverses administracions no són compartiments estancs com ja hem tingut ocasió d'assenyalar³⁴⁰ i, en algunes ocasions, es comparteixen competències, especialment amb les comunitats autònomes.³⁴¹ A més, una vegada assignat un determinat àmbit competencial el grau d'esforç pressupostari dependrà de factors com la pressió dels ciutadans, més pròxima al govern local, les prioritats de despesa que efectua cada administració en exercici de la seva autonomia financera en el moment d'elaborar els seus pressupostos i la pròpia suficiència financera, que en limitarà les possibilitats.

L'anàlisi de la suficiència financera es pot abordar després d'una delimitació de les tasques que s'han de fer per cada nivell de govern respecte a cadascuna de les competències per procedir, a continuació, a quantificar el cost de la seva prestació i a determinar quines poden ser assumides per les entitats locals amb els seus actuals ingressos i quines haurien de venir acompanyades de transferències addicionals. Es tractaria de partir del volum de despesa aparellada a la relació de competències assumides per quantificar els ingressos necessaris. No obstant això, també es pot partir de forma alternativa i complementària a aquesta, del volum d'ingressos i determinar, segons sigui aquest, la quantitat o la profunditat dels serveis locals.

I referent a això convé tenir present que, malgrat les diferències entre els uns i els altres ordenaments,³⁴² el percentatge de despesa pública local

340. L'exposició de motius de la LRBRL es refereix amb molta claredat a aquesta qüestió quan assenyala que «pel que fa a l'aspecte, absolutament crucial, de les competències, la base de partida no pot ser avui una altra que la de la radical obsolescència, per les raons ja dites anteriorment, de la vinculació de l'autonomia a un bloc de competències per naturalesa suposadament local.

En efecte, excepte algunes excepcions són rares les matèries que en la seva integritat puguin atribuir-se a l'exclusiu interès de les corporacions locals; lògicament també són rares aquelles en les quals no hi ha interès local en joc».

341. El repartiment competencial no sembla que es delimiti amb claredat amb la major descentralització reivindicada en el Pacte local amb el qual es proposa un traspàs de competències de l'administració autonòmica a la local, que segons han entès Arenilla Sáez i Canales Allende passa més per la cogestió que per la delimitació competencial. M. Arenilla Sáez i J. M. Canales Allende, dins *Gobierno y Pacto Local*, Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1999, p. 22.

342. Casado Ollero indica que «[...] el règim de la hisenda municipal i, més genèricament, la concepció global i la posició institucional dels ens locals en l'entramat constitucional dels diferents poders públics territorials és un altre 'producte del sòl i del temps'. Depèn de cada època i de cada lloc. Varia en cada estat (com a individualitat històrica concreta) segons en siguin l'origen i l'evolució, la dimensió

respecte al total és molt inferior a la mitjana dels països del nostre entorn i, en particular, de la Unió Europea. En concret, la despesa pública local a Espanya suposa un 12,5 % del total, enfront d'una participació del 22,9 % en el conjunt dels països de la UE15.³⁴³ Aquest pes de la despesa pública local sembla insuficient i, tal com assenyala Aníbarro Pérez «després de més de vint anys de descentralització de l'Estat cap a les comunitats autònomes, sembla que ha arribat el moment de fer una distribució més equilibrada del poder entre els tres nivells de govern existents, per tal d'assolir un efectiu compliment del principi de subsidiarietat, proclamat com és sabut a l'article 4, apartat 2, de la Carta europea d'autonomia local».³⁴⁴

Sens dubte un dels problemes que fins a ara ha impedit que el finançament local s'hagi resolt de forma adequada ha estat la del seu caràcter secundari o subsidiari respecte del finançament autonòmic. S'ha considerat més important resoldre el finançament de les comunitats autònomes i per això el finançament local no s'ha abordat en un mateix pla. Resulta essencial que el conjunt de les necessitats de finançament dels diferents nivells de govern s'abordin de forma global.

En definitiva, l'avenç en la segona descentralització i en la transferència a les entitats locals dels recursos necessaris perquè pugui ser efectiva ha de venir de la mà d'un acord entre entitats locals, comunitats autònomes i administració central respecte a la delimitació competencial i al volum de despesa que ha de ser gestionat per cada nivell de govern.³⁴⁵

territorial, l'estructura econòmica i social, la trajectòria política, les tradicions administratives, la cultura jurídica, la realitat humana», «Prólogo», a *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, cit., p. 11 i 12.

343. N. Bosch i M. Espasa, *La hisenda local a la Unió Europea (UE-15)*, Barcelona, 2006.

344. S. Aníbarro Pérez, «Los principios de autonomía y suficiencia financiera como parámetro para la reforma del sistema tributario local», *Nueva Fiscalidad*, núm. 8, 2002, p. 106.

345. Zornoza Pérez assenyala referent a això que «abordar la construcció d'un sistema de les hisendes públiques que a la vista de les competències i funcions de cadascun dels nivells de govern, es procedeixi a la distribució de les fonts de finançament disponibles és imprescindible per a l'articulació de la hisenda local en el marc de la hisenda general i, per tant, en relació amb els restants nivells d'hisenda que la Constitució reclama. Mentrestant, les mesures parcials i fragmentàries de reforma de la LRHL podran suposar un cert perfeccionament tècnic dels impostos locals..., però no podrà dir-se que han contribuït a articular un autèntic sistema de finançament local d'acord amb les exigències deduïbles del nostre marc constitucional», J. Zornoza Pérez, «La financiación de las corporaciones locales durante el quinquenio 1999/2003, *El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*, Madrid, 1999, p. 197.

En un sentit similar, segons Medina Guerrero «com és —d'altra banda fins a cert punt— comprensible, la preocupació principal, la tasca més urgent, va ser engegar, primerament i apuntalar, més tard, el

2.7. La naturalesa diversificada i evolutiva dels recursos financers de les entitats locals

Ja per concloure, l'article 9.4 de la Carta europea d'autonomia local estableix que «els sistemes financers sobre els quals descansen els recursos que disposen les entitats locals han de ser d'una naturalesa suficientment diversificada i evolutiva per permetre-les seguir, en la mesura del possible i en la pràctica, l'evolució real dels costos de l'exercici de les seves competències». Es tracta d'una exigència que presenta una connexió íntima amb la de suficiència encara que des d'una perspectiva dinàmica que no atén la foto fixa en un moment determinat, sinó l'evolució en el temps, a mesura que canvien els costos de les competències que han de ser ateses.³⁴⁶

Des d'aquesta perspectiva, un aspecte francament millorable del vigent sistema de finançament local espanyol consisteix en la seva rigidesa i en l'excessiva dependència de l'activitat i patrimoni immobiliari.

Les figures tributàries locals no tenen el suficient grau de flexibilitat per permetre un increment dels ingressos lligat al creixement econòmic del territori. Ni tan sols l'impost sobre activitats econòmiques, abans de la seva modificació mitjançant la Llei 51/2002, de 27 de desembre, resultava suficient referent a això, ja que es tracta d'un impost exigít pel mer exercici de l'activitat que es quantifica atenent paràmetres objectius que no sempre tenen relació directa amb els beneficis obtinguts. Encara que, sens cap tipus de dubte, una major activitat econòmica es traduïa en majors ingressos locals, que es van veure afectats com a conseqüència de l'exempció aplicable a les

nou nivell de govern, la qual cosa òbviament passava per resoldre el problema del seu finançament. I això ha estat així fins a l'extrem que, lluny d'abordar-se a l'uníson el tema del repartiment dels recursos en el si de l'Estat autonòmic en el seu conjunt, fins a la data sempre s'ha actuat de forma fragmentària. Això és, s'ha afrontat en primer lloc el tema del finançament autonòmic i només més tard, una vegada resolt aquest, s'ha passat al tractament de la hisenda local. Aquesta manera de procedir —a més de resultar tècnicament poc aconsellable ja que la hisenda general de l'Estat en el seu conjunt no pot escindir-se entre els diferents nivells de govern com si estigueren en compartiments estancs— ha resultat sens dubte perjudicial per a les entitats locals, en afrontar les seves necessitats de finançament de manera marginal, residual, en funció del que quedés disponible una vegada satisfetes —en major o menor mesura— les pretensions de les comunitats autònomes». M. Medina Guerrero, «La articulació de la suficiència financiera de los entes locales», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. extra 1, 2005, p. 73.

346. Segons assenyala Valenzuela Villarubia «es tracta d'un principi de tall realment progressista i clarivident, ja que està concebut el sistema financer local com un ésser viu, que ha de ser prou autònom (automàtic) com per evitar desajustaments amb les necessitats pròpies dels ens locals»: *El sistema de Financiación...*, cit., p. 56.

persones físiques i a les entitats, incloent-hi les que no tinguin personalitat, amb un import net de la xifra de negocis inferior a 1.000.000 d'euros, establerta per la citada Llei 51/2002, de 27 de desembre.

La introducció d'un recàrrec municipal sobre la quota líquida de l'IRPF, mitjançant la Llei 24/1983, de 21 de desembre, de mesures urgents de sanejament i regulació d'hisendes locals, va ser declarada inconstitucional per la forma, en entendre's que vulnerava el principi de reserva de llei, per no fixar-se a la llei els pressupostos del recàrrec ni els límits per a la seva quantificació. Aquesta circumstància segurament ha llastrat la utilització de la tributació sobre la renda (o sobre la renda de societats) per al finançament local, que hagués permès que els ingressos locals estiguessin més vinculats a l'evolució de l'activitat econòmica. Cert és que en la reforma de la LRHL efectuada el 2002, es va modificar el règim de participacions en els ingressos estatals, introduint cessions territorialitzades de l'IRPF, IVA i impostos especials, per a municipis de més de 75.000 habitants, capitals de província i de comunitat autònoma, diputacions, *cabildos* i consells insulars, encara que l'absència de competències normatives dels municipis respecte a aquests tributs i la seva reduïda incidència recaptatòria no permeten entendre completa aquesta connexió entre activitat econòmica i ingressos municipals amb suficient intensitat.

Aquesta relació sí que s'ha produït amb l'activitat i el patrimoni immobiliaris. Com ja hem assenyalat amb anterioritat, el 2007 el 15,64 % del total d'ingressos dels municipis espanyols van correspondre a l'IBI. I el segon impost en importància volum de recursos va ser l'ICIO, la recaptació del qual va suposar el 4,65 % del total dels ingressos municipals. L'any 2006, últim de què es disposen aquestes dades estadístiques en el moment de redactar aquest treball³⁴⁷ els ingressos patrimonials associats a l'activitat urbanística van representar per als municipis l'11,52 % dels ingressos no financers. Aquests ingressos resultaven especialment significatius en els municipis que han tingut un major creixement interanual de població (tram comprès entre 20.001 i 100.000 habitants). El 54,5 % dels ingressos patrimonials relacionats amb l'urbanisme es corresponen amb l'alienació de terrenys. En conseqüència, el 2006, el 31,81 % dels ingressos municipals van tenir una connexió directa amb l'activitat i el patrimoni immobiliaris, percentatge òbviament major si afegim l'IAE de les empreses del sector i les taxes urbanístiques.

347. *Las haciendas locales en cifras 2006*, Ministerio de Economía y Hacienda, 2008.

Taula 13. Ingressos patrimonials municipals associats a l'activitat urbanística el 2006

Estrats de població	Taxes per llicències urbanístiques	Quotes d'urbanització	Aprofit. urbanístics	Concessions i aprofit. especials	Alienació de terrenys	Total ingressos	% sobre ingressos no financers
>1.000.000 hab.	32.861	517.	64.645	482.742	495.181	1.075.946.	16,49 %
De 500.001 a 1.000.000 hab.	34.589	3.866	17.156	22.580	153.153	231.344	8,98 %
De 100.001 a 500.000 hab.	87.951	89.999	64.657	275.378	556.558	1.074.543.	10,77 %
De 50.001 a 100.000 hab.	80.679	18.567	52.993	86.941	488.222	727.401	13,39 %
De 20.001 a 50.000 hab.	114.832	52.197	82.966	91.926	370.821	712.742	10,26 %
De 5.001 a 20.000 hab.	149.998	96.104	87.266	124.448	614.767	1.072.582.	11,55 %
<= 5.000 hab.	55.746	36.618	60.647	131.651	315.969	600.631	8,64 %
TOTAL MUNICIPIIS	556.655	297.867	430.328	1.215.667	2.994.670	5.495.188	11,52 %

Font: Las haciendas locales en cifras 2006.

El creixement de la despesa no financera dels ens locals entre 2001 i 2005 ha estat del 32 %, i només un punt inferior al creixement del PIB en el mateix període.³⁴⁸ Però aquest manteniment del volum de despeses proporcional al creixement del PIB en anys de creixement econòmic no hagués estat possible sense el dinamisme del sector immobiliari i la seva vinculació amb els ingressos locals³⁴⁹ i difícilment va a mantenir-se en el futur.

Finalment, un altre aspecte relacionat amb aquesta naturalesa evolutiva del sistema financer local per aconseguir el manteniment i la suficiència financera, encara que no des de la perspectiva d'evolució dels costos o de la realitat socioeconòmica, sinó des de l'evolució normativa que regula els ingressos locals o l'àmbit competencial local, és el relatiu a la incidència que

348. Suárez Pandiello, *et. al.*, *La financiación local en España...*, cit., p. 21.

349. Sobre els tributs municipals vinculats a l'activitat urbanística es pot consultar J. I. Martínez García, *Aspectos económicos y tributarios del urbanismo*, Barcelona, 2001; F. García Rubio, «El urbanismo como fuente de financiación municipal», dins *Urbanismo y corrupción*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid 12, 2008, p. 185 i següents.

sobre els ingressos locals té l'adopció altres lleis per qui sí que són titulars de poder legislatiu.

Si l'Estat estableix beneficis fiscals en matèria de tributs locals haurà de determinar fórmules de compensació que tinguin en compte les possibilitats de creixement futur dels recursos de les entitats locals procedents dels tributs respecte dels quals s'estableixen els esmentats beneficis fiscals, en aplicació de l'article 9.2 de la LRHL.³⁵⁰

Qüestió distinta és si els instruments que s'han articulats en l'aplicació del precepte han permès arribar a aquest resultat. Un exemple clar el tenim en la compensació per la pèrdua d'ingressos derivats de la reforma de l'IAE portada a terme per la Llei 51/2002, de 27 de desembre.

A la disposició addicional 3a del projecte de llei s'indicava que «a l'efecte de l'establert en aquesta llei, no serà d'aplicació el que es disposa al primer paràgraf de l'apartat 2 de l'article 9 de la Llei 9/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals». És a dir, es pretenia aprovar una reforma que introduïa l'exempció en l'IAE per al 92 % dels contribuents de l'impost sense cap compensació.

Com a conseqüència del pacte entre el Govern i la FEMP, de data 21 de novembre de 2002 es va introduir, mitjançant esmena en el Senat, la disposició addicional desena, per la qual s'estableix la compensació. En relació amb els «municipis grans», als quals se cedeix com hem vist en l'epígraf anterior, un percentatge del rendiment de determinats tributs estatals, la seva participació en el Fons Complementari de Finançament per a 2004 es va completar amb la pèrdua compensable definida com la diferència entre la recaptació líquida de l'any 2003 i la recaptació líquida de l'any 2000. En aquest cas els municipis van resultar suficientment compensats no només per la pèrdua d'aquell any sinó també per les possibilitats de creixement futur, ja que amb tota probabilitat l'índex d'evolució dels ingressos estatals, que s'aplicarà en relació amb el Fons Complementari de Finançament resultarà (en circumstàncies econòmiques normals) major que l'evolució que hauria tingut l'IAE.

Pel contrari, en relació amb els municipis restants, la compensació s'efectua incrementant la participació total en l'any base en l'import de la suma de les compensacions que es reconeguin a aquests municipis i aplicant, a

350. Respecte a la connexió entre la compensació per beneficis fiscals i els principis d'autonomia i suficiència financera podeu veure Orón Moratal, G., «Compensación de beneficios fiscales por el Estado a los Municipios: la bonificación en el IBI a las autopistas de peaje», *Tributos Locales*, n. 28., p. 52.

continuació, els nous criteris de repartiment. Tenint en compte el canvi de criteris i variables introduïts amb la reforma, uns municipis van veure incrementat el seu finançament mentre que uns altres es van haver de conformar amb la garantia que el seu finançament futur no seria inferior al percebut l'any 2003 (incrementat en la compensació que se li reconegui per l'aplicació d'aquesta disposició addicional).³⁵¹

Pel que fa a les modificacions de l'àmbit competencial, l'ampliació de les competències locals des de la comunitats autònomes ha de suposar l'ampliació de les transferències des de la hisenda autonòmica cap a la local, tal com alguns dels estatuts d'autonomia aprovats fins a la data han regulat expressament, en els quals es preveu expressament la vinculació entre descentralització i transferència de recursos econòmics perquè sigui efectiva.³⁵²

351. Podeu veure una crítica a aquesta Disposició addicional 10a a J. Ramallo Massanet, «Prólogo», cit., p. 19 i següents.

352. Referent a això podeu veure M. Medina Guerrero, *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Barcelona, 2004, i S. Aníbarro Pérez, «Problemas actuales de la financiación de los servicios públicos locales», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 138, 2008, p. 340.

Bibliografia

- Agoués Mendizábal, C. «Los aeropuertos de interés general y su incidencia en la ordenación del suelo (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002)», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 21/2003.
- «La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, 2007.
- Alarcón García, G., *Autonomía municipal, autonomía financiera*, Madrid, 1995.
- Almeida Cerredá, M., «Organitzacions para la cooperació entre les Administracions Públiques en matèria de Administració Local», a *La modernització del govern local. Estudis sobre la Ley 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local* (coord. J. L. Carro Fernández-Valmayor), Barcelona, 2005.
- «¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 6, 2008.
- Alonso Mas, M^a J. «La protección de la autonomía local frente a las normas con valor de ley», a *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, València, 2002.
- «Artículo 2», *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*. (coord. M. J. Domingo Zaballos), Madrid, 2005.
- «Artículo 4», *Comentarios a la Ley básica de régimen local*, (coord. M. J. Domingo Zaballos), Madrid, 2005.
- Angoitia Grijalba, M., «La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas», *Tributos Locales*, núm. 23, 2002.
- Aníbarro Pérez, S., «Los principios de autonomía y suficiencia financiera como parámetro para la reforma del sistema tributario local», *Nueva Fiscalidad*, núm. 8, 2002.
- «Problemas actuales de la financiación de los servicios públicos locales», *Cívitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 138, 2008.

- Arenilla Sáez, M. i Canales Allende, J. M. dins *Gobierno y Pacto Local*, Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1999.
- Argullol Murgades, E., «El desarrollo estatutario de los gobiernos locales en Cataluña», *Anuario del Gobierno Local* 2008, Barcelona, 2009.
- Arribas León, M. i Hermosín Álvarez, M., «Revisión de la jurisprudencia constitucional en materia de hacienda local: la interpretación del alcance de los principios de autonomía, suficiencia financiera y legalidad», *Financiación Local. Cuatro estudios*, (Ramos Prieto, J. Coord.), Madrid, 2009.
- Arroyo Jiménez, L., «Ponderación, proporcionalidad i Derecho Administrativo», a *Ponderación y Derecho Administrativo* (coord. L. Ortega i S. de la Sierra), Madrid, 2009.
- Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M., «La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», a *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Madrid-Barcelona, 1998.
- «La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, 2009.
- *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Barcelona-Madrid, 1999.
- Baño León, J. M^a. *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Madrid, 1991.
- Barnes Vázquez, J. «Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución», *Anuario de Gobierno Local*, Madrid, 1997.
- Barrero Rodríguez, M^a C. «El Reglamento orgánico de las entidades locales en el sistema de fuentes. A propósito de la STC 214/1989, de 21 de diciembre, sobre la Ley básica del régimen local», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 2, 1990.
- Blasco Díaz, J. L., *Ordenanza municipal y ley*, Madrid, 2000.
- Bosch, N. i Espasa, M., *La hisenda local a la Unió Europea (UE-15)*, Barcelona, 2006.
- Caamaño Domínguez, F., «Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004.
- Cabello Fernández, M^a D., *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Madrid, 2003.
- Carballeira Rivera, M^a T., *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid, 1993.

- Carro Fernández-Valmayor, J. L., «El debate sobre la autonomía municipal», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998.
- «Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal», a *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesorado*, Cizur Menor, 2007.
- Casado Casado, L., «La potestad normativa local en matèria de contaminación odorífera: la ampliación de las posibilidades de actuación municipal a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 12, 2007.
- Casado Ollero, G., «La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. Autonomía, suficiencia financiera, coordinación», *Tributos Locales*, núm. 19, 2002.
- Prólogo», a *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas* (G. Casado Ollero, coord.), Madrid, 2005.
- Cordero Ferrera J. M. i Murillo Huertas, I. «La participación de los municipios en los ingresos de las comunidades autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 53, 2008.
- Cuesta Martínez, A. «Los nuevos horizontes de la autonomía local», *Problemas actuales de la administración local*, (dir. M. Bacigalupo Sagesse), 2002.
- Checa González, C., «La transgresión de los principios constitucionales en aras a conseguir la suficiencia financiera en las haciendas locales», a *La reforma de las haciendas locales*, Tom. II, Valladolid, 1991.
- Checa González, C. i Merino Jara, I., *La reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales en materia tributaria*, Pamplona, 2003.
- De la Vega de Díaz Ricci, A. M^a, *La autonomía municipal y el bloque constitucional local*, Madrid, 2006.
- Desdentado Daroca, E., «El control de la legalidad urbanística ¿qué legalidad?», a *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público*, Sevilla, 2009.
- Embid Irujo, A., *El Derecho de la crisis económica*, Zaragoza, 2009.
- Escuin Palop, V. «Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales», a *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, València, 2002.
- Esteve Pardo, J., «Garantía institucional y/o función constitucional de las Bases del Régimen Local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991.

- Fajardo Spínola, L., «La coordinación de las Administraciones Públicas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 255-256, 1992.
- Fanlo Loras, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madrid, 1990.
- Federación Española de Municipios y Provincias, *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Madrid, 2006.
- Fernández Farreres, G. «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», a *Tratado de derecho municipal*, S. Muñoz Machado (coord.) Vol. 1, Madrid, 2003.
- «La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica», a *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera* (coordinador F. Caamaño Domínguez), Madrid, 2003.
- *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Madrid, 2005.
- Fernández Pavés, M. J., «La suficiencia financiera local: algunas reflexiones de cara a la reforma», *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, núm. 63, 2003, núm. 63, 2003.
- Ferret i Jacas, J. «Les relacions interadministratives dels ens locals», a *Règim jurídic del governs locals de Catalunya*, València, 2009.
- «Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local», a *Anuario del Gobierno Local 2006* (dir. T. Font i Llovet), Barcelona, 2007.
- Font i Llovet, T. «La diversificación de la potestad normativa: la autonomía municipal y la autoadministración corporativa», *Derecho privado y Constitución*, núm. 17. 2003
- «El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías», a *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona, 2005.
- «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», a *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2006.
- *Gobierno Local y Estado autonómico*, Barcelona, 2008.
- Font i Llovet, T., i Galán Galán, A., «Desarrollo estatutario y gobierno local: en tiempos de tribulación... hacer mudanzas», a *Anuario del Gobierno Local 2008*, Barcelona, 2009.

- Font i Llovet, T., i Vilalta Reixach, M., «Los diferentes modelos de participación local en los nuevos Estatutos de Autonomía», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 8, 2009.
- Galán Galán, A. *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona, 2002.
- «Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 9, 2009.
- Galán Galán, A., González Beilfuss M., i Sánchez Sáez, A. J., «La descentralització de competències i el Pacte Local», a *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya* (ed. A. Galán Galán), vol. I, Barcelona, 2006.
- Galán Galán, A., Roig Molés, I., i Serrano Núñez, C., «L'ens local receptors dels competències», a: *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya* (ed. A. Galán Galán), vol. I, Barcelona, 2006.
- García Fernández, J., «La elección directa de los alcaldes: contexto político y problemática jurídica», *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001.
- García Frías, A., «Análisis de la financiación de los municipios en Alemania desde la reforma de 1969 a la de 2004» a *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas* (G. Casado Ollero, coord.), Madrid, 2005.
- García Macho, R. «La autonomía municipal y su protección en la Ley de bases», *Revista de Administración Pública*, núm. 109, 1986.
- García Manzano, P. «La potestad reglamentaria en el proyecto de Ley de medidas para la modernización del Gobierno local», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 2, febrer de 2004.
- García Morillo, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, 1998.
- García Roca, J., «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000.
- «El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local», *Justicia Administrativa*, número extraordinari, 2000.
- «Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad: un desarrollo constitucional pendiente», a *La difesa delle autonomie locali* (G. Rolla cur.), Milano, 2005.

- García Rubio, F., «El urbanismo como fuente de financiación municipal», a *Urbanismo y corrupción*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid 12, 2008.
- Generalitat de Catalunya, *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Barcelona, 2003.
- González Sánchez, M., «Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las Corporaciones locales según la Constitución Española» a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1986.
- Grifo Benedicto, M^a A., *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, Madrid, 2009.
- Huelin Martínez de Velasco, J., «El papel de las entidades locales en el proceso de construcción europea», a *Globalización y principio de autonomía local* (dir. P. Quintana Carretero), Madrid, 2008.
- Ibáñez Macías, A., «Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000.
- Iglesias Martín, A., *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades Locales*, Barcelona, 2002.
- Jordano Fraga, J. «La autonomía local en Andalucía: balance, perspectivas y algunas pautas para la segunda descentralización», *Revista de Administración Pública*, núm. 158, 2002.
- Lasagabaster Herrarte, I. «La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 68, 2004.
- *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Madrid, 2007.
- Lasarte Álvarez, J., «Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas», *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 22, 1979.
- Lasarte, J., Adame, F., Martín, J. i Ramos, J., *Financiación de los municipios turísticos*, Granada, 2003.
- López Candela, J. «Las competencias en materia de medio ambiente de las corporaciones locales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 4, 2004.
- López Espadafor, C. M., «El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica en el panorama de la armonización fiscal comunitaria», *Revista Noticias de la Unión Europea*, núm. 273, 2007.

- Lora-Tamayo Vallvé, M «Competencias urbanísticas de las entidades locales», a *Las competencias locales*, (dirs. R. Parada Vázquez, R. i C. Fernández Rodríguez), Madrid, 2007.
- «Autonomía local y poder autonómico de sustitución. (Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999 de 11 de febrero y aplicabilidad de otros preceptos de normativas autonómicas)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 173, 1999.
- Lozano Serrano, C., «Participaciones y Subvenciones», *Palau* 14, núm. 8, 1989.
- Marín-Barnuevo Fabo, D. (coord.), *Los tributos locales*, Madrid, 2005.
- Martín Queralt, J., Lozano Serrano, C., Tejerizo López, J. M., i Casat Ollero, G., *Curso de derecho financiero y tributario*, Madrid, 2009.
- Martínez García, J. I., *Aspectos económicos y tributarios del urbanismo*, Barcelona, 2001.
- Medina Alcoz, L., *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Madrid, 2009.
- Medina Guerrero, M., «La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. extra 1, 2005.
- *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Barcelona, 2004.
- Milans del Bosch, S/ Jordán de Urríes, «Aspectos institucionales de la autonomía local», *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*. Barcelona, 1998.
- Ministerio de Economía y Hacienda, *Las haciendas locales en cifras 2006*, Madrid, 2008.
- Mir i Bagó, J., «La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña», a *Anuario del Gobierno Local 2006* (dir. T. Font i Llovet), Barcelona, 2007.
- Mora Bongera, F. «Régimen jurídico de las entidades locales: la incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 215/1989, de 21 de diciembre, sobre el sistema de fuentes», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 70, 1991.
- Morell Ocaña, L., «El Régimen Local en la estructura del Estado», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1992-1993.
- Nieto García, A. «Régimen sancionador de las administraciones públicas: últimas novedades. Pasos recientes del proceso sustantivizador del de-

- recho administrativo sancionador», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 14, 2007.
- *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, 1994.
- Nieto-Guerrero Lozano, A. M^a, *Los entes locales municipales. Entre la política y la administración*, Madrid, 2001.
- Orduña Prada, E. «Ordenanza municipal y potestad sancionadora: la sorprendente concisión de la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 286-287, 2001.
- Orón Moratal, G., «Compensación de beneficios fiscales por el Estado a los Municipios: la bonificación en el IBI a las autopistas de peaje», *Tributos Locales*, núm. 28.
- «El impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana», a Marín-Barnuevo Fabo, D. (coord.), *Los tributos locales*, Madrid, 2005.
- «La suficiencia financiera de las administraciones territoriales y la nueva normativa presupuestaria» a *Presupuesto y gasto público*, núm. 30, 2002.
- Ortega Álvarez, L. «La potestad normativa local», a *Anuario del Gobierno Local*, Barcelona, 2001.
- «Las competencias como paradigma de la autonomía local», *Justicia Administrativa*, núm. extraordinari, 2000.
- «El modelo español de control sobre las autonomías territoriales», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 2, 2003.
- «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993.
- «La interiorización autonómica del régimen local», a *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2006.
- Ortega Álvarez, L., i Puerta Seguido, F. «Artículo 28», *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, (dir. M. Rebollo Puig), Valencia, 2007.
- Ortega Marín, I., «Efectos de la inmigración sobre las competencias locales y la vida cotidiana», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 6, 2004.
- Ortuño Rodríguez, A.E. «La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, 2009.
- Pardo Álvarez, M. *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social autonómico y democrático de derecho*, Madrid, 2005.

- Pareja i Lozano, C., i Segura López, G: *Les competències municipals en la legislació sectorial de l'Estat i de la comunitat autònoma de Catalunya*, Barcelona, 1992.
- Parejo Alfonso, L. «Comentario al artículo 59», *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, (dir. M. Rebollo Puig), Valencia, 2007.
- «La autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, 1986.
- «La Carta europea de la autonomía local en el ordenamiento jurídico español», a *Estudios sobre la Carta Europea de la Administración Local*, Barcelona, 1994.
- «Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309, 2009.
- «La autonomía local en la Constitución», a *Tratado de Derecho Municipal*, v. I (dir. S. Muñoz Machado), Madrid, 2003.
- *La potestad normativa local*, Barcelona-Madrid, 1998.
- Porrás Ramírez, J. M., «Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y el conflicto en defensa de la autonomía local (comentario a la Sentencia 240/2006, de 20 de julio)», *Revista de Derecho Político*, núm. 68, 2007.
- «La tutela constitucional del autogobierno local en España», a *La difesa delle autonomie locali* (G. Rolla cur.), Milano, 2005.
- Pulido Quecedo, M. «La dispar lucha contra el ruido en la reciente jurisprudencia constitucional», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3/2004.
- Quintana Carretero, J. P., «La garantía constitucional de l'autonomia local», a *Globalización y principio de autonomía local* (dir. P. Quintana Carretero), Madrid, 2008.
- Quintana, E., «La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos: una aproximación constitucional», *Tributos Locales*, núm. 5, 2001.
- Ramallo J. i Zornoza, J., «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993.
- Ramallo Massanet, J., «Prólogo», dins Marín-Barnuevo Fabo, D. (coord.), *Los tributos locales*, Madrid, 2005.
- Rebollo Puig, M. «Artículo 4», *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, (dir. M. Rebollo Puig), Valencia, 2007.

- Requejo Pagés, J. L., «El valor de la Carta europea de la autonomía local en el ordenamiento español», *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera* (coord. F. Caamaño Domínguez), Barcelona, 2003.
- Rodríguez de Santiago, J. M^a., *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Madrid, 2000.
- Rodríguez-Zapata, J., «Interpretación jurisdiccional de la autonomía local en la jurisprudencia española», dins *Estudios sobre la Carta Europea de la Administración Local*, Barcelona, 1994.
- Salazar Benítez, O., «Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local. Claves para una lectura constitucionalmente óptima de la autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 308, 2009.
- Sánchez Cordero, A., «La defensa jurídica de la Administración local», a *Globalización y principio de autonomía local* (dir. P. Quintana Carretero), Madrid, 2008.
- Sánchez Isaac, J. *El principio de autonomía y las competencias locales*, Barcelona, 2002.
- Sánchez Morón, M., *La Autonomía Local*, Madrid, 1990.
- Sánchez Sáez, A. J., *Autonomía y descentralización: su naturaleza jurídica*, València, 2008.
- Santamaría Pastor, J. A. *Principios de derecho administrativo*. Vol. I., Madrid, 2009.
- Sarmiento, D., «El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local», *Revista de Administración Pública*, núm. 162, 2003.
- Solozábal Echevarría, J. J., «El marco estatutario del régimen local», *Revista d'Administració Pública*, núm. 179, 2009.
- Sosa Wagner, F. «Aproximación básica a las competencias locales», *Las competencias locales*, (dirs. R. Parada Vázquez, R. i C. Fernández Rodríguez), Madrid, 2007.
- «La autonomía local», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje a Eduardo García de Enterría*. Vol. IV, Madrid, 1991.
- *Manual de Derecho local*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004.
- Suárez Pandiello, et al., *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Madrid, 2008.
- Tobes Portillo P. i Angoitia Grijalba, M., «El Plan de Cooperación Local», *Revista Jurídica de Castilla y León*. Núm. extraordinari, 2006.

- «La financiación autonómica de la segunda descentralización», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 40, 2005,
- Tornos Mas, J., i Gracia Retortillo, R., «La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña», a *Anuario del Gobierno Local 2008*, Barcelona, 2009.
- Toscano Gil, F., *Autonomía y potestad normativa local*, Sevilla, 2006
- Valenzuela Villarubia, I., *El sistema de financiación de los entes locales. Visión crítica y propuestas para su reforma*, Sevilla, 2006.
- Vallés Giménez, J., Pascual Arzoz, P. i Cabasés Hita, F., «Endeudamiento local y restricciones institucionales. De la Ley reguladora de haciendas locales a la estabilidad presupuestaria», *Instituto de Estudios Fiscales*, Papeles de trabajo, núm. 3, 2003.
- Vaquera García, A., *La compensación por beneficios fiscales locales*, Valladolid, 2001.
- Velasco Caballero, F., «Autonomía municipal», a *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesorado*, Cizur Menor, 2007.
- «Método de la ponderación y sistema competencial», a: *Ponderación y Derecho Administrativo* (coord. L. Ortega i S. de la Sierra), Madrid, 2009.
- *Derecho Local. Sistema de fuentes*, Madrid, 2009.
- Vilalta Reixach, M., *El Consejo de Gobiernos Locales*, Madrid, 2007.
- Vivancos Menges, M., «La «territorialización» del Pacto Local», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 26, 1999.
- Yabar A. i Herrera, P. M., «Tributos locales y cargas como instrumentos de movilidad sostenible en las grandes metrópolis españolas», *M+A. Revista Electrónica de Medioambiente*, núm. 5, 2008.
- Zornoza Pérez, J., «La financiación de las corporaciones locales durante el quinquenio 1999/2003, *El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*, Madrid, 1999.

