



Fundació
Aula d'Alts
Estudis Electes

El sistema electoral de les Entitats Municipals Descentralitzades

Èric Gómez i Pérez

Quaderns de l'Electe, núm. 6



Càtedra

Enric Prat de la Riba
d'Estudis Jurídics Locals

UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona

El sistema electoral de les Entitats Municipals Descentralitzades

Col·lecció
Quaderns de l'Electe
Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals

Directora de la col·lecció
Judith Gifreu i Font



Fundació
Aula d'Alts
Estudis Electes

Les activitats polítiques i d'administració són un mirador excepcional de la vida col·lectiva. Per les atapeïdes agendes dels homes amb missions de comandament i representació circulen les inquietuds dels pobles i, de vegades, aquest "patrimoni vital" ha passat al silenci del paper escrit: els més insignes exemples els trobem a les memòries o a les reflexions amb valor històric dels governants o dels parlamentaris.

La col·lecció Quaderns de l'electe vol donar veu a la recerca desenvolupada pels nostres alcaldes i regidors. Els treballs publicats en aquesta col·lecció són una mostra selectiva dels projectes de recerca elaborats pels alumnes del Màster en Govern Local que organitzen la Universitat Autònoma de Barcelona i la Fundació Aula d'Alts Estudis d'Electes de l'Associació Catalana de Municipis i lliguen la voluntat d'investigació amb l'experiència al servei dels ciutadans. El seu contingut inclou diverses matèries, que van des del dret o l'economia fins a qüestions històriques, de filosofia social o de millora de la gestió pública.

Judith Gifreu Font
Directora de la Col·lecció

EL SISTEMA ELECTORAL DE LES ENTITATS MUNICIPALS DESCENTRALITZADES

Èric Gómez i Pérez

Índex

Abreviatures	11
1. Introducció	13
2. El marc constitucional i estatutari del sistema electoral inframunicipal	15
3. El marc normatiu del sistema electoral de les Entitats Municipals Descentralitzades	17
4. L'administració electoral	20
4.1. Les juntes electorals	20
4.2. Les meses electorals	21
5. L'elecció de la presidència	23
5.1. Dret de sufragi	23
5.1.1. Dret de sufragi actiu	23
5.1.2. Dret de sufragi passiu	24
5.2. Convocatòria	27
5.3. Presentació i proclamació de candidatures	28
5.4. Campanya i publicitat o propaganda electoral	30
5.5. Material electoral: paperetes i sobres	30
5.6. Votació	32
5.7. Escrutini	32
5.8. Proclamació del president o presidenta de l'EMD	33
5.9. Subvencions i despeses electorals	33
6. La Junta de Veïns	35
6.1. Determinació del nombre de membres de la Junta de Veïns	35
6.2. Designació de vocals	35
6.3. Constitució de la Junta de Veïns	38
7. Les Entitats Municipals Descentralitzades AMB règim de Consell Obert	40
8. Les comissions gestores	41
9. Conclusions per a una nova regulació del sistema electoral de les Entitats Municipals Descentralitzades	43
10. Referències bibliogràfiques	46

Abreviatures

CE	Constitució espanyola
CERA	Cens Especial de Residents Absents
EAC	Estatut d'Autonomia de Catalunya
EATIM	Entitat d'Àmbit Territorial Inferior al Municipi
ELM	Entitat Local Menor
EMD	Entitat Municipals Descentralitzada
JEC	Junta Electoral Central
JEZ	Junta Electoral de Zona
LOREG	Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general
LBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local
LRSAL	Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local
ROF	Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals
TC	Tribunal Constitucional
TRLMLRC	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

1. Introducció

A l'àmbit inframunicipal, el principi de descentralització¹ té el seu màxim exponent en les Entitats d'Àmbit Territorial Inferior al Municipi (EATIM). No es tracta d'una simple atribució de competències a òrgans inferiors del municipi, no són una simple forma d'organització desconcertada dels ajuntaments per a l'administració de nuclis de població separats, cosa que seria més pròpia del principi de desconcentració, sinó que suposen l'existència d'entitats distintes. Les EATIM compten amb elements anàlegs als de la resta d'entitats de base territorial: territori, població i organització, gaudeixen de personalitat jurídica pròpia i actuen amb plena capacitat per a l'exercici de les seves funcions i atribucions. Aquestes entitats tradicionalment s'han conegut amb la denominació d'Entitats Locals Menors (ELM) i actualment,² a Catalunya, reben el nom d'Entitats Municipals Descentralitzades (EMD).³

Com afirma A. GALÁN, l'existència d'EATIM respon a diversos fets, com ara l'arrelament i la tradició històrica, i els interessos comuns: la gestió del patrimoni col·lectiu, les característiques particulars de la població, o un factor polític: la voluntat d'autogovern.⁴ A Catalunya, la major part de les EATIM es troben a les comarques de l'Alt Pirineu, hereves de les ELM i de processos de fusió i agregació municipal, tot i que des de la seva conversió en EMD s'ha produït una expansió fora del seu àmbit tradicional, de forma dispersa, en especial a la meitat sud del país.⁵ Pel que fa a la legislació, Catalunya incorpora la figura de les EMD a l'article 85.7 del seu Estatut d'Autonomia i les dota, per tant, de protecció estatutària, però no compta amb una llei específica que les reguli. Alhora, tampoc compta amb una llei electoral pròpia que pugui incorporar les especificitats del sistema electoral de les EMD.

El règim local requereix des de fa temps ser repensat. Lluny de reformes conjunturals conseqüència d'una situació de crisi econòmica concreta, com les que inspiraren a nivell estatal l'aprovació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL), que posen en qüestió la necessitat i pervivència de les EATIM, tot articulant «*un sistema provisional "anticrisis, edificado sobre criterios exclusivamente económicos y coyunturales, entre otras cosas porque la reforma local constituye un débil instrumento en la lucha contra aquella, teniendo en cuenta la escasa incidencia del sector público local en la economía*»,⁶ Catalunya necessita un nou ordre local sorgit del consens polític amb vocació de perdurabilitat que reforci el paper de les EMD. El règim local català s'ha d'edificar a partir de la justa ponderació dels principis d'autonomia, proximitat i subsidiarietat amb els de sostenibilitat, eficàcia i eficiència. Amb la justa ponderació d'aquests principis cal afrontar la reforma de l'elevada fragmentació i heterogeneïtat de la planta municipal de Catalunya.

En la necessitat d'aturar la proliferació del nombre de municipis al nostre país, així com d'abordar la necessària fusió de municipis que permeti reduir la planta municipal actual, les EMD poden ser una solució. Tal com defensa J. TORT, les EMD «constitueixen una fórmula jurídicoadministrativa que pot ser vàlida, en una perspectiva de futur, per a satisfer les aspiracions d'autoorganització i autogestió de molts nuclis de població amb una vitalitat i una dinàmica pròpies».⁷ Ara bé, per tal que això sigui possible cal revertir l'actual situació quant al règim jurídic d'aquests ens locals arran de l'aprovació de l'LRSAL i, tot i que per la pràctica política actual sembla improbable, repensar també el paper de les EMD en el marc del règim local vigent i afrontar la necessària regulació del seu sistema electoral.

1 La Constitució espanyola fa referència al principi de descentralització com un dels principis d'acord amb els quals han d'actuar totes les administracions públiques en el seu article 103.1 on estableix: «L'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al Dret.»

2 Les EATIM han rebut diverses denominacions. De fet, la Llei Municipal de Catalunya de 1934 en el seu article 20 les denominà "submunicipis".

3 De fet, les EATIM de nova creació rebran únicament el nom d'Entitat Municipal ja que el Tribunal Constitucional en la Sentència 19/2017, de 2 de febrer de 2017, ha declarat inconstitucionals les expressions «descentralitzades» i «descentralitzada» de l'article 79 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC).

4 GALÁN GALÁN, Alfredo i GALINDO CALDÉS, Ramón, "Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio" a SANTIAGO IGLESIAS, Diana. et al. *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Ed. Thomson Reuters-Civitas (2015). Pàgs. 52-54.

5 GALINDO CALDÉS, Ramon, *L'organització d'àmbit territorial inferior al municipi a Catalunya*. Diputació de Barcelona (2014). Pàg. 34.

6 LUCAS LUCAS, Carmen, "El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales" a SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso et al. *La reforma de 2013 del Régimen Local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid (2014). Pàg. 175.

7 TORT i DONADA, Joan, "Les entitats municipals descentralitzades: una alternativa al microfundisme municipal?" a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, vol. VII, núm. 33-34 (1992). Pàg. 276

El legislador català ha integrat la regulació de les EMD, incloent-hi el seu sistema electoral, en el conjunt de la legislació local; és a dir, 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 (TRLMRLC). La legislació catalana s'ha limitat a traslladar el que s'estableix per la legislació bàsica estatal sense introduir-hi diferències significatives. El sistema electoral de les EMD és, en essència, l'establert per l'antic article 45 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL),⁸ on es fixava l'existència d'un òrgan unipersonal d'elecció directa i d'un òrgan col·legiat d'elecció indirecta.

No hi ha cap llei que reguli de forma completa el sistema electoral de les EMD. El sistema electoral d'aquests ens locals inframunicipals es troba dispers en la normativa electoral i de règim local, tant estatal com autonòmica, i existeixen múltiples llacunes que s'han hagut d'anar suplint en la majoria de casos amb l'aplicació per analogia d'allò que es preveu per a les eleccions municipals. En aquest context, i a manca d'un estudi que analitzi de forma completa el sistema electoral de les EMD, aquest treball pretén oferir una visió completa sobre el seu sistema electoral. S'estudien les diverses lleis en què es troba regulat el sistema electoral, així com les solucions a les llacunes legals existents, tot fent una anàlisi detallada de l'administració electoral, del procediment d'elecció del president o presidenta de l'EMD, del procés de constitució de la Junta de Veïns i de designació dels vocals que en són membres, del sistema electoral aplicable a les EMD que funcionen amb règim de Consell Obert i de les Comissions Gestores d'aquests ens locals. Finalment, arribem a algunes conclusions que, al nostre parer, s'haurien de tenir en compte en la redacció d'una nova regulació del sistema electoral de les EMD.

8 L'article 1.14 de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local va suprimir l'esmentat article.

2. El marc constitucional i estatutari del sistema electoral inframunicipal

El tractament constitucional de les eleccions a les EATIM, entre les quals a Catalunya les EMD, és inexistent –a diferència del que succeeix amb els municipis en què s'estableix que «el Govern i l'administració municipal correspon als respectius ajuntaments, integrats pels Batlles i els Regidors. Els Regidors seran elegits pels veïns del municipi mitjançant sufragi universal igual, lliure, directe i secret, en la forma establerta per la llei. Els Batlles seran elegits pels regidors o pels veïns. La llei regularà les condicions en què sigui procedent el règim de consell obert» (art. 140 CE) o amb les Diputacions Provincials que la Constitució espanyola (CE) en requereix que tinguin caràcter representatiu.⁹ De fet, la CE ni tan sols esmenta les entitats inframunicipals.

Tanmateix, autors com L. TOLIVAR defensen que la CE conté referències a les EATIM encara que siguin «*tangenciales y difusas*» perquè el principi constitucional de descentralització, al que ja hem fet referència a la introducció, i el fet que els municipis «gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius» (art. 137 *in fine* CE) i les comunitats autònomes poden assumir competències sobre «les alteracions dels termes municipals compresos en el seu territori i, en general, les funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre les Corporacions locals, la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre règim local» (art. 148.1.2ª CE) suposen una àmplia disponibilitat organitzativa en la qual «*encuentran cómodo encaje los núcleos de población separados de la capital municipal*».¹⁰

En qualsevol cas, i com no pot ser de cap altra manera, els límits constitucionals establerts a l'article 23.2 de la CE –que estableix que els ciutadans tenen «dret d'accedir en condicions d'igualtat a les funcions i als càrrecs públics, amb els requisits que les lleis assenyalin»– resulten aplicables al règim electoral de les EMD. En aquest sentit, tal com assenyalava C. ESCUIN, «*el artículo 23.2 de la CE tiene una dimensión subjetiva, esgrimible por los ciudadanos, como derecho frente al legislador. De forma que las especialidades electorales sólo se pueden considerar constitucionalmente legítimas si el sistema electoral no establece diferencias irracionales, injustificadas o arbitrarias*».¹¹ Alhora, cal tenir present la referència constitucional al règim electoral general, ja que l'article 81 de la CE n'estableix reserva de llei orgànica si bé el Tribunal Constitucional (TC) ha admès que l'assumpció de la competència legislativa estatal sobre la matèria (les comunitats autònomes no poden aprovar lleis orgàniques) pugui estar exceptuada per una norma del bloc de constitucionalitat com són els estatuts d'autonomia.¹²

Pel que fa a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), amb l'aprovació del nou Estatut l'any 2006 s'estableix per primera vegada que «les concentracions de població que dins d'un municipi formin nuclis separats es poden constituir en entitats municipals descentralitzades». I afegeix, així mateix, que «la llei els ha de garantir la descentralització i la capacitat suficients per a portar a terme les activitats i prestar els serveis de llur competència» (art. 86.7 EAC). Amb aquest precepte, Catalunya esdevé l'única comunitat autònoma de l'Estat espanyol que incorpora la figura de les EATIM en el seu Estatut d'Autonomia i les dota, per tant, de protecció estatutària.¹³

Així mateix, l'EAC estableix que «correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local inclou la determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acord d'aquests òrgans» (art. 160.1.d EAC). A més, també estableix que «correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment» (art. 160.3 EAC). En aquest sentit, això inclou les EMD perquè, com defensa J. RIDAO, això inclou a tots els ens locals, llevat dels municipis i les vegueries, en tant

9 L'article 141.2 CE estableix: «El govern i l'administració autònoma de les províncies seran encomanats a diputacions o altres corporacions de caràcter representatiu.»

10 TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Las entidades inframunicipales" a CASARES MARCOS, Anabelén et al. *La reforma del Régimen Local*, Ed. Tirant lo Blanch, València (2014). Pàg. 376.

11 ESCUIN PALOP, Catalina, "El sistema electoral municipal" a *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 303 (2004-2008). Pàg. 94.

12 Vegeu, entre d'altres, la Sentència del TC 225/1998, de 25 de novembre.

13 GALINDO CALDÉS, Ramon, *L'organització... op. cit.* Pàg. 24 i especialment pàg. 28.

que estatutàriament està previst que els seus òrgans de govern substitueixin els de les diputacions.¹⁴ Per tant, l'EAC estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral de les EMD.

Tanmateix, el TC, a la sentència 31/2010, de 28 de juny, va establir el caràcter bifront del règim local, desnaturalitzant la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya sobre aquesta matèria en establir en el seu fonament jurídic 100 que «*el artículo 160.1 EAC, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en "exclusividad", lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del artículo 149.1.18 CE*». ¹⁵ Queda, doncs, desnaturalitzada la competència exclusiva de la Generalitat respecte al règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels garantits constitucionalment, entre els quals es troben les EMD. Així mateix, el TC deixa clar en l'esmentada sentència que la competència estatal relativa a l'establiment del règim electoral general (art. 149.1.1. en connexió amb l'article 81.1. de la CE) «*se extiende a todos los entes locales y que no precisa ser confirmada por el EAC*».

La conseqüència és que amb la sentència 31/2010, de 28 de juny, el TC estronca la voluntat del legislador estatutari d'interioritzar el règim local i, en realitat, la competència exclusiva de la Generalitat per establir el règim electoral de les EMD no és tal perquè, a banda del dret d'accedir en condicions d'igualtat a les funcions i càrrecs públics de l'article 23.2 CE i allò que estableix el règim electoral general al qual hem fet referència, també es troba limitada pel que estableixi l'Estat amb caràcter bàsic sobre el règim local; i això malgrat que aquesta matèria no figura com a tal en cap dels apartats de l'article 149.1 CE ni, per tant, a l'article 149.1.18 CE al qual fèiem referència. Així doncs, per tal d'analitzar quin és el règim electoral de les EMD a Catalunya, haurem de recórrer a allò que estableix la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG) i la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL) i no només a la legislació catalana (especialment al TRLMRLC).

14 RIDAO I MARTÍN, Joan, *Curs de Dret Públic de Catalunya. Tercera edició totalment revisada i actualitzada*. Ed. Marcial Pons, Barcelona (2018). Pàg. 304.

15 L'article 149.1.18 CE estableix que l'Estat té competència exclusiva sobre «les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris, les quals garantiran, en qualsevol cas, als administrats un tractament comú davant aquelles; el procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les Comunitats Autònomes; legislació sobre expropiació forçosa; legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives i el sistema de responsabilitat de totes les Administracions públiques».

3. El marc normatiu del sistema electoral de les Entitats Municipals Descentralitzades

Com hem vist, per determinar el règim electoral de les EMD hem de recórrer a allò establert per la LOREG i l'LBRL, i no només al que estableix el TRLMRLC. En aquest sentit, l'article 199 de la LOREG estableix en el seu apartat 1 que «el règim electoral dels òrgans de les entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi és el que estableixin les lleis de les comunitats autònomes que les institueixin o reconeixin, que, en tot cas, han de respectar el que disposa la Llei reguladora de les bases del règim local; si no, és el previst als números següents d'aquest article». Així mateix, tot seguit determina el règim electoral que haurà de regir en absència de legislació pròpia autonòmica. Per tant, el règim electoral que regeix de forma subsidiària és l'establert a la resta d'apartats de l'article 199 de la LOREG, que disposen el següent:

- «2. Els alcaldes pedanis són elegits directament pels veïns de la corresponent entitat local per sistema majoritari mitjançant la presentació de candidats per part dels diferents partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors.
- 3. Les juntes veïnals de les entitats locals menors estan formades per l'alcalde pedani que les presideix i dos vocals en els nuclis de població inferior a 250 residents i per quatre en els de població superior a aquesta xifra, sempre que el nombre de vocals no superi el terç del de regidors que integren l'ajuntament, cas en què el nombre de vocals és de dos.
- 4. La designació d'aquests vocals s'ha de fer de conformitat amb els resultats de les eleccions per a l'ajuntament en la secció o seccions constitutives de l'entitat local menor.
- 5. La Junta Electoral de Zona ha de determinar, aplicant-hi el procediment que estableix l'article 163, el nombre de vocals que correspon a cada partit, federació, coalició o agrupació.
- 6. Realitzada l'operació anterior, el representant de cada candidatura ha de designar entre els electors de l'entitat local menor els qui hagin de ser vocals.
- 7. Si les juntes veïnals no s'han de constituir, d'acord amb el que preveu la legislació sobre règim local, perquè s'ha establert el funcionament de l'entitat en règim de consell obert, s'ha d'elegir, en tot cas, un alcalde pedani en els termes del número 2 d'aquest article.»

Per tant, la LOREG estableix un sistema electoral subsidiari basat, d'una banda, en l'elecció directa d'un alcalde pedani per sistema majoritari –no especifica quin és el sistema majoritari d'aplicació– i, de l'altra, en l'elecció indirecta mitjançant l'assignació de dos o quatre vocals, en funció de la població de l'ELM, entre les diferents formacions polítiques, mitjançant l'aplicació d'un sistema basat en la fórmula d'Hondt, d'acord amb els resultats obtinguts per aquestes a les eleccions a l'ajuntament en l'àmbit territorial de l'entitat inframunicipal. Això també provoca resultats majoritaris atès el nombre reduït de vocals. Finalment, estableix que en el cas que l'ELM funcioni amb règim de consell obert, també s'haurà d'elegir l'alcalde pedani en els termes establerts.

Com hem dit, si bé el sistema electoral que estableix la LOREG per a les EATIM tan sols regeix de forma subsidiària en absència de legislació autonòmica, aquesta imposa la necessitat que la legislació autonòmica respecti allò que disposa l'LBRL. Fins a la darrera reforma aprovada per l'LRSAL, l'LBRL reconeixia la condició d'entitat local a les EATIM instituïdes o reconegudes per les comunitats autònomes (article 3.2.a de l'LBRL), i en el seu article 45.2.b disposava:

«L'entitat ha de disposar d'un òrgan unipersonal executiu d'elecció directa i d'un òrgan col·legiat de control, el nombre de membres del qual no pot ser inferior a dos ni superior a un terç del nombre de regidors que integren l'ajuntament respectiu.

La designació dels membres de l'òrgan col·legiat s'ha de fer de conformitat amb els resultats de les eleccions per a l'ajuntament en la secció o seccions constitutives de la circumscripció per a l'elecció de l'òrgan unipersonal.

No obstant això, es pot establir el règim de consell obert per a les entitats en què es donin les característiques que preveu el número 1 de l'article 29».

Així doncs, veiem com l'LBRL –de la mateixa manera que la LOREG– estableix un sistema electoral basat, d'una banda, en l'elecció directa d'un òrgan unipersonal executiu –el que la LOREG denomina alcalde pedani– i, de l'altra, l'elecció d'un òrgan col·legiat de control el nombre de membres del qual és d'un mínim de dos i un màxim d'un terç dels regidors que integrin l'ajuntament de què depengui l'ens inframunicipal mitjançant un sistema d'elecció indirecta en funció dels resultats de les eleccions per a l'esmentat ajuntament. L'única diferència és que la LOREG preveu que el nombre de vocals sigui de dos o quatre, mentre que l'LBRL preveia que fos un nombre entre dos i un terç dels regidors que integrin l'ajuntament.

Tanmateix, el TC, a la sentència 214/1989, de 21 de desembre, va dictar que l'article 45.2.b no era d'aplicació, en determinar en el seu fonament jurídic 15 que «en relación a la segunda de las reglas, relativa a la organización, contenida en el párrafo 2 b), apartados 1 y 2. Esa organización se concreta en la necesidad de que la entidad cuente con un órgano unipersonal ejecutivo y un órgano colegiado de control, fijándose el número de miembros de este y el procedimiento para su designación. Tales previsiones no pueden, sin embargo, ampararse en la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.18.ª de la Constitución, por cuanto se trata de una cuestión estrictamente organizativa que no presenta mayor incidencia en otros intereses generales de alcance supraautonómico razón que impide calificar a las referidas previsiones como normas básicas». Per tant, el TC nega el caràcter bàsic de les previsions contingudes a l'esmentat article, així que només s'aplicava en absència de norma autonòmica sobre la matèria, ja que subsistia com a norma supletòria. Malgrat això, el TRLMRLC no contradiu el que estableix a l'article 45.2.b de l'LBRL en la seva regulació anterior a l'aprovació de l'LRSA.

Malgrat que, com afirma C. GUIRADO, «se trata de una materia que corresponde regular a las Comunidades Autónomas y que ha sido asumida por las mismas e incluida en sus respectivos Estatutos, incluso en algunos casos de forma explícita»,¹⁶ a Catalunya, el TRLMRLC s'ha limitat a traslladar de forma gairebé mimètica el que estableix l'LBRL. Així, el legislador català ha desenvolupat l'habilitació prevista a la LOREG, i ha regulat el sistema d'elecció dels òrgans de govern de les EMD, mitjançant un sistema que combina l'elecció directa de la presidència i la indirecta dels vocals de la Junta de Veïns, tot i la possibilitat d'establir un sistema electoral diferent.

En sentit contrari, A. PALLARÉS defensa que malgrat que «la matèria organitzativa i la designació dels membres dels òrgans de les entitats municipals descentralitzades no tenen caràcter bàsic», és per la previsió de l'article 199.1. de la LOREG que estableix que les comunitats autònomes han de respectar allò que disposa l'LBRL, «que la normativa catalana no ha contradit els preceptes de l'apartat 2 b) de l'art. 45 LBRL, que la LOREG ha utilitzat com a límit per la legislació autonòmica».¹⁷ No podem compartir el posicionament d'A. PALLARÉS, entenem que el Parlament de Catalunya podria haver aprovat una regulació de les EMD que s'allunyés de l'antic article 45.2.b) de l'LBRL. I, de fet, l'article 43 del fallit projecte de Llei de governs locals de Catalunya,¹⁸ en establir el règim electoral de les EMD, se n'apartava tímidament. Així mateix, diverses comunitats autònomes han aprovat règims electorals per a les respectives EATIM que s'han allunyat en major o menor mesura del que s'establí a l'antic article 45.2.b) de l'LBRL.

Així les coses, el règim electoral de les EMD es regeix essencialment per l'article 81 del TRLMRLC, que estableix:

«Article 81. Òrgans de govern i administració

1. L'òrgan unipersonal, que adopta la denominació de president o presidenta, és elegit directament pels veïns de l'entitat pel sistema majoritari mitjançant la presentació de candidats pels diferents

16 GUIRADO CID, Cristóbal, "Las entidades locales menores: antecedentes legislativos y regulación actual: régimen murciano" a *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, núm. 11 (1991). Pàg. 254.

17 PALLARÉS SERRANO, Anna, "Els ens inframunicipals de caràcter potestatiu: districtes i entitats municipals descentralitzades" a GIFREU i FONT, Judith et al. *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Ed. Tirant lo Blanch, València (2009). Pàg. 313.

18 Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 141 de 9 de setembre de 2013. El Projecte de Llei va decaure amb la dissolució del Parlament de Catalunya.

partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors. Cada candidatura a la presidència ha d'incloure un candidat o candidata suplent.

2. L'òrgan col·legiat, que adopta la denominació de junta de veïns, és format pel president o presidenta i pels vocals, en un nombre equivalent al terç dels regidors que integren l'ajuntament, que en cap cas no pot ésser inferior a dos. En el cas que el nombre de vocals sigui senar, s'hi ha d'afegir un vocal més.

3. La designació dels vocals és feta de conformitat amb els resultats de les eleccions per l'ajuntament en la secció o les seccions constitutives de l'entitat.

4. La junta electoral de zona ha de determinar, d'acord amb el que disposa la legislació electoral, el nombre de vocals que correspon a cada partit, federació, coalició o agrupació.

5. Un cop realitzada l'operació anterior, els representants de cada candidatura han de designar entre els electors de cada entitat els que han d'ésser vocals.

6. No obstant això, es pot establir el règim de consell obert per a les entitats en què concorren les característiques assenyalades per l'article 73. En aquest cas, s'ha d'elegir només el president o presidenta, d'acord amb el que disposen els apartats 1 i 7.

7. En el cas de vacant en la presidència de l'entitat municipal descentralitzada, el càrrec ha d'ésser ocupat per la persona suplent de la candidatura que havia obtingut més vots populars en les eleccions a l'òrgan unipersonal. En el cas de nova vacant en la presidència, la junta de veïns, o el consell general en les entitats amb règim de consell obert, constituïts com a comissió gestora, han d'elegir el president o presidenta d'entre els seus membres per majoria simple. Si es produeix un empat entre diverses candidatures, ha d'ésser proclamat el candidat o candidata del partit, la federació, la coalició o l'agrupació d'electors que havia obtingut un millor resultat electoral en l'àmbit de l'entitat municipal descentralitzada, d'acord amb el que disposa l'apartat 3.»

Per tant, veiem com el TRLMRLC trasllada a la legislació catalana el mateix règim electoral establert per l'LBRL basat, d'una banda, en l'elecció directa d'un òrgan unipersonal executiu –que per a les EMD passa a denominar-se president o presidenta– i, de l'altra, en l'elecció indirecta d'un òrgan col·legiat de control en termes idèntics als establerts per l'LBRL –per a les EMD, Junta de Veïns–. Certament, el TRLMRLC resol algunes llacunes no previstes en la legislació estatal, com ara la situació de vacant en la presidència de l'EMD, però podem concloure que el legislador català ha perdut l'oportunitat d'establir un sistema electoral propi per a les EMD que resolgui les disfuncions que presenta el sistema establert per l'LBRL i la LOREG.

4. L'administració electoral

Abans d'entrar a analitzar el procediment d'elecció de la presidència de l'EMD i la constitució de la Junta de Veïns, amb el previ procés de designació dels vocals que la conformaran, convé que ens aturem en l'estudi de l'administració que s'encarregarà de dur a terme aquest procés i que vetllarà perquè aquest es desenvolupi amb totes les garanties pròpies d'un sistema democràtic, és a dir, l'administració electoral.

L'administració electoral es troba regulada a la LOREG i està configurada com a autoritat autònoma i independent, per tal d'assegurar la seva absoluta imparcialitat i garantir així unes eleccions lliures. És a dir, tal com estableix la LOREG, la finalitat de l'administració electoral és «garantir la transparència i l'objectivitat del procés electoral i del principi d'igualtat» (art. 8.1 de la LOREG). En paraules d'E. ARNALDO, l'administració electoral «se configura como una administración independiente orgánicamente, dotada de autonomía funcional, de composición judicial mayoritaria, jerárquicamente ordenada, y especializada, a la que corresponde velar en nombre e interés del pueblo, titular de la soberanía en el Estado democrático, por el desarrollo objetivo y sin impurezas del proceso electoral y por los derechos de los actores del mismo (ciudadanos, candidatos y entidades políticas)».¹⁹ Integren l'administració electoral les juntes electorals central, provincial, de zona i, si s'escau, de comunitat autònoma, i les meses electorals, si bé aquestes darreres limiten la seva competència a l'acte de la votació i escrutini.

Cal dir que, així com altres aspectes estan a l'abast del legislador català –i, com hem vist, tan sols s'aplica allò previst a la LOREG de manera subsidiària–, aquest no disposa de competències per articular una administració electoral autònoma al marge de la prevista a la LOREG. Això no només afecta les eleccions a les EMD, sinó que tampoc en les eleccions al Parlament de Catalunya, ja que l'apartat 2 de la Disposició Addicional Primera de la LOREG n'ha determinat el caràcter de legislació bàsica.

En relació amb aquest treball, ens centrarem en l'estudi del paper que desenvolupen les meses electorals i les juntes electorals de zona, ja que constitueixen el nucli fonamental de l'administració electoral durant el procés electoral.

4.1. Les juntes electorals

Pel que fa a la composició de la Junta Electoral de Zona (JEZ), l'article 11 de la LOREG disposa:

«1. La Junta Electoral de Zona està composta per:

a) Tres vocals, jutges de primera instància o instrucció designats mitjançant insaculació per la Sala de Govern del Tribunal Superior de Justícia respectiu. Quan no hi hagi en el partit de què es tracti el nombre suficient de jutges, s'han de designar per insaculació jutges de pau del mateix partit judicial.

b) Dos vocals designats per la Junta Electoral Provincial, entre llicenciats en dret o en ciències polítiques i en sociologia, residents al partit judicial. La designació d'aquests vocals té lloc una vegada proclamades les candidatures. Amb aquesta finalitat, els representants de les candidatures presentades en el districte electoral corresponent han de proposar conjuntament les persones que hagin d'exercir aquests càrrecs. Quan la proposta no tingui lloc abans del començament de la campanya electoral, la Junta Electoral Provincial ha de procedir al seu nomenament.

2. Els vocals esmentats a l'apartat 1.a d'aquest article elegeixen d'entre ells el president de la Junta Electoral de Zona.

3. El secretari de la Junta Electoral de Zona és el secretari del Jutjat de Primera Instància corresponent i, si n'hi ha diversos, el del Jutjat degà.

4. Els secretaris dels ajuntaments són delegats de les juntes electorals de zona i actuen sota l'estricta dependència d'aquestes.»

¹⁹ ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, "Administración Electoral" a ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (coord.). *Enciclopedia Jurídica*. Ed. La Ley (2015), vol. 2. Pàg. 596.

La JEZ és l'òrgan competent per a la presentació i proclamació de candidats (art. 187.1 de la LOREG) i per a l'aprovació del model oficial de paperetes electorals a les eleccions municipals (art. 189.1 de la LOREG) i, per tant, també a les eleccions a la presidència de les EMD en tant que ens municipals. També correspon a la JEZ determinar el nombre de vocals que correspon a cada partit, federació, coalició o agrupació de conformitat amb els resultats de les eleccions a l'ajuntament en la secció o les seccions constitutives de l'EMD (art. 81.4 del TRLMRLC), d'acord amb el sistema establert a l'article 163 de la LOREG que es basa en la fórmula d'Hondt (art. 199.4 de la LOREG). Ara bé, la LOREG no preveu el termini en què ho ha de fer ni tampoc el TRLMRLC ho ha determinat. En aquest sentit, la Junta Electoral Central (JEC) va resoldre que «en cuanto al plazo para que las Juntas Electorales de Zona determinen el número de vocales que corresponde a cada partido, federación, coalición o agrupación, parece procedente acordar que tal operación debe realizarse en cualquier momento anterior a la constitución de los Ayuntamientos».²⁰

D'altra banda, l'article 81.5 del TRLMRLC estableix que, un cop feta l'operació per determinar el nombre de vocals que correspon a cada partit, federació, coalició o agrupació, els representants de cada candidatura han de designar entre els electors de cada entitat aquells que han de ser vocals, però no estableix davant de quin òrgan ho han de fer; tampoc la LOREG ho ha previst. En aquest sentit, la JEC ha determinat que «en cuanto al órgano ante el que los representantes de las candidaturas deben designar a los electores de la entidad local menor que vayan a ser vocales de la Junta Vecinal, y ante la laguna de la Ley Electoral vigente, parece procedente acordar que tal órgano sea la Junta Electoral de Zona».²¹ Així doncs, veiem com també és la JEZ la competent per a la proclamació dels vocals. Si els partits, federacions, coalicions o agrupacions no procedeixen a la designació dels vocals, haurem d'observar la regulació prevista sobre les comissions gestores que analitzem en un altre epígraf.

4.2. Les meses electorals

Les meses electorals són l'instrument clau per al correcte desenvolupament de les eleccions a la presidència de les EMD. Són l'autoritat que decideix qui pot votar, quins vots són vàlids, i que realitza l'escrutini i prepara de forma decisiva la documentació que serà analitzada posteriorment per les juntes electorals, a l'escrutini general i consegüent proclamació d'electes. S'encarreguen de les operacions clau i més delicades de tot el procés electoral, les que, en definitiva, el qualifiquen de democràtic.

Les meses electorals estan formades per un president i dos vocals (art. 25.1 de la LOREG). La formació de les meses competeix als ajuntaments, sota la supervisió de les JEZ. El president i els vocals de cada mesa són designats per sorteig públic entre la totalitat de les persones incloses a la llista d'electors de la mesa corresponent, que sàpiguen llegir i escriure i siguin menors de setanta anys, si bé a partir dels seixanta-cinc anys poden manifestar la seva renúncia en el termini de set dies. El president ha de tenir el títol de batxiller o el de formació professional de segon grau, o subsidiàriament el de graduat escolar o equivalent. Així mateix, es procedeix al nomenament de dos suplents per a cada un dels membres de la mesa. Els sortejos s'han de fer entre els dies vint-i-cinquè i vint-i-novè posteriors a la convocatòria electoral (art. 26 de la LOREG).

Veiem, doncs, com són els mateixos electors els qui assumeixen el control de les fases més significatives del procés electoral. Compartim amb P. SANTOLAYA que «las ventajas de este sistema son obvias: se evita, prácticamente de raíz, cualquier posibilidad real de fraudes electorales en ese momento fundamental del proceso. Los inconvenientes, de tipo técnico, derivados precisamente de la no profesionalidad, de la falta de conocimientos jurídicos de quienes controlan esas operaciones, que pueden eventualmente provocar errores en la interpretación o aplicación de la norma legal y los consiguientes recursos, no empañan el hecho incontrovertible de que nos encontramos ante un buen sistema, el más democrático [...]».²²

Les delegacions provincials de l'Oficina del Cens Electoral determinen el nombre, els límits de les seccions electorals, els seus locals i les meses corresponents a cadascuna, un cop escoltats els ajuntaments (art. 24.1 de la LOREG). Així mateix, cal tenir present que en cap cas el nombre d'electors adscrits a cada mesa pot ser inferior a dos-cents (art. 23.6 de la LOREG). La constitució de meses electorals en cada EATIM, complint els requisits esta-

20 Apartat 2 de l'Acord de la JEC núm. 152/1987, de 30 de juny.

21 Apartat 1 de l'Acord de la JEC núm.152/1987, de 30 de juny.

22 SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, *Manual de procedimiento electoral*. Ed. Ministerio del Interior, Madrid (1999). Pàg. 82.

blerts per la LOREG, i especialment la xifra de dos-cents electors, ha generat alguns problemes. És per això que, tot i el que estableix la LOREG, la JEC va establir el següent:

«a) Habrá de procederse a la constitución de una mesa electoral en cada entidad local menor, aunque no alcance la cifra de 200 electores, en la que se instalarían tres urnas, en el caso de coincidencia de las elecciones locales con las elecciones a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma: una para elecciones a la Asamblea, otra para elecciones al Ayuntamiento y una tercera para la elección de Alcalde Pedáneo.

*b) Habrá de procederse a la constitución de una mesa electoral por cada entidad local menor, pero situando la mesa en la cabecera del municipio para aquellas entidades que resultase imprescindible por razones técnicas o de hecho, como pudiera ser la falta de locales adecuados en las entidades locales menores o de personas capacitadas para constituir las mesas. Sistemáticamente en este caso cabrá constituir una mesa electoral que incluya varias entidades locales menores con las siguientes urnas: una, si procede, para las elecciones a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, otra para las elecciones al Ayuntamiento y una urna más por cada entidad local menor para elección del Alcalde Pedáneo respectivo».*²³

Per tant, la JEC ha resolt el problema permetent la constitució de les meses electorals de cada EMD a la capital del municipi, i no en l'àmbit de la mateixa EMD, quan per raons tècniques es fa imprescindible. Així mateix, fins i tot permet constituir una única mesa electoral que inclogui diverses EMD amb una urna per a cadascuna de les EMD per a l'elecció de la presidència de l'entitat.

²³ Acord de la JEC núm. 110/1995, de 15 de març.

5. L'elecció de la presidència

El sistema electoral de les EMD es basa en l'elecció directa d'un òrgan unipersonal executiu, és a dir, la presidència de l'EMD, i per altra banda, en l'elecció d'un òrgan col·legiat de control, d'elecció indirecta. En aquest apartat, analitzarem el procediment d'elecció de la presidència. Així doncs, hem d'analitzar qui té dret de sufragi (qui pot ser elector i qui pot ser elegible), quan i com es produeix la convocatòria per a l'elecció de les presidències de les EMD, com es du a terme la presentació i proclamació de candidatures, com es desenvolupa la campanya electoral, tot allò que té a veure amb el material electoral i com té lloc el procediment de votació i escrutini.

5.1. Dret de sufragi

El dret de sufragi és un dels elements centrals de qualsevol sistema electoral. Es tracta d'un dret fonamental previst a l'article 23 de la CE que en el seu apartat primer estableix que «els ciutadans tenen el dret a participar en els afers públics, directament o per mitjà de representants lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal». D'una banda, fem referència al dret de sufragi actiu per referir-nos al conjunt de la ciutadania que té dret a votar en el procés electoral, és a dir, al conjunt del cos electoral. D'altra banda, el dret de sufragi passiu fa referència al dret a presentar-se per a ser elegit. Com veurem, tal com succeeix a les eleccions als ajuntaments, el cos electoral per a les eleccions a la presidència de les EMD no és el mateix quan parlem del dret de sufragi actiu o del dret de sufragi passiu.

5.1.1. Dret de sufragi actiu

L'única referència del TRLMRLC al dret de sufragi actiu a les eleccions a la presidència de les EMD fa al·lusió al fet que és elegida «directament pels veïns de l'entitat» (art. 81.1 del TRLMRLC). Tampoc l'LBRL en fa gaire més esment. Així doncs, de forma supletòria haurem d'aplicar el que estableix la LOREG i, en tot allò no previst, per analogia, aplicarem el que s'estableix en relació amb les eleccions municipals.

En aquest sentit, en termes generals, «el dret de sufragi correspon als espanyols majors d'edat» (art. 2 de la LOREG), sempre que «no hagin estat condemnats per sentència judicial ferma a la pena principal o accessòria de privació del dret de sufragi durant el temps del seu compliment», no hagin estat «declarats incapaços en virtut de sentència judicial ferma, sempre que aquesta declari expressament la incapacitat per a l'exercici del dret de sufragi», ni «internats en un hospital psiquiàtric amb autorització judicial, durant el període que duri el seu internament, sempre que en l'autorització el jutge declari expressament la incapacitat per a l'exercici del dret de sufragi» (art. 3.1 de la LOREG).

A més, l'article 176 de la LOREG, en el seu apartat 1 estableix, pel que fa a les eleccions municipals, que «gaudeixen del dret de sufragi actiu a les eleccions municipals els residents estrangers a Espanya, els respectius països dels quals permeten el vot als espanyols a les eleccions esmentades, en els termes d'un tractat». I afegeix: «Així mateix, gaudeixen del dret de sufragi actiu a les eleccions municipals totes les persones residents a Espanya que, sense haver adquirit la nacionalitat espanyola: (a) Tinguin la condició de ciutadans de la Unió Europea [...]; [i] (b) Reuneixin els requisits per ser elector que exigeix aquesta Llei per als espanyols i han manifestat la voluntat d'exercir el dret de sufragi actiu a Espanya». En aquest sentit, la JEC va manifestar «*su parecer favorable al reconocimiento del derecho de sufragio activo en las elecciones a órganos de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio a los ciudadanos nacionales de Estados con los que se haya suscrito convenios internacionales para el reconocimiento del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, y, en consecuencia que sean inscritos en el Censo de Extranjeros Residentes en España*».²⁴ Així doncs, per analogia amb les eleccions municipals, el dret de sufragi actiu s'estén també a les eleccions a la presidència de les EMD. Tot i això, resulta almenys qüestionable que els subjectes titulars del dret de sufragi en aquestes eleccions siguin determinats per una interpretació analògica de la JEC i no per una previsió del legislador orgànic, com correspondria.

Per tot l'esmentat, podem concloure que tenen dret a sufragi actiu en les eleccions per a elegir el president o presidenta de les EMD, les persones majors d'edat que no incorrin en cap dels supòsits d'incapacitat i tinguin la

²⁴ Acord de la JEC núm. 61/2010, de 19 de juliol.

nacionalitat espanyola o siguin ciutadans de la Unió Europea, Noruega (si han residit tres anys legalment i ininterrompuda a l'Estat espanyol) o l'Equador, Nova Zelanda, Colòmbia, Xile, Perú, Paraguai, Islàndia, Bolívia, Cap Verd, Corea del Sud i Trinitat i Tobago (si han residit legalment i ininterrompuda cinc anys a l'Estat espanyol) i tinguin la consideració de veïnes de l'EMD, és a dir, hi estiguin empadronades.

5.1.2. Dret de sufragi passiu

El TRLMRLC només fa referències a les candidatures a la presidència de les EMD, però no en fa cap al dret de sufragi passiu; tampoc l'LBRL en fa cap referència. Així doncs, igual que succeeix amb el dret de sufragi actiu, de forma supletòria haurem d'aplicar el que determina la LOREG i, en tot allò no previst, per analogia, aplicarem el que s'estableix en relació amb les eleccions municipals.

En aquest sentit, d'acord amb l'article 6 de la LOREG, són elegibles els espanyols majors d'edat que no hagin estat condemnats per sentència ferma a pena privativa de llibertat, en el període que duri la pena, ni condemnats per sentència, encara que no sigui ferma, per delictes de rebel·lió, de terrorisme, contra l'administració pública o contra les institucions de l'Estat, quan la sentència hagi establert la pena d'inhabilitació per a l'exercici del dret de sufragi passiu, o la d'inhabilitació absoluta o especial o de suspensió per a ocupació o càrrec públic en els termes que preveu la legislació penal, sempre i quan, tot i ser titulars del dret de sufragi actiu, no es trobin incursos en cap de les causes d'inelegibilitat previstes a l'apartat 1 de l'esmentat article per tal de garantir la neutralitat política de determinats òrgans i professions.²⁵

A més, l'article 177 de la LOREG, en el seu apartat 1 estableix, pel que fa a les eleccions municipals, que «són elegibles a les eleccions municipals totes les persones residents a Espanya que, sense haver adquirit la nacionalitat espanyola: (a) Tinguin la condició de ciutadans de la Unió Europea segons el que preveu el paràgraf 2 de l'apartat 1 de l'article 8 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, o bé, siguin nacionals de països que atorguin als ciutadans espanyols el dret de sufragi passiu en les seves eleccions municipals en els termes d'un tractat; (b) Reuneixin els requisits per ser elegibles que exigeix aquesta Llei per als espanyols; [i] (c) No hagin estat desposseïts del dret de sufragi passiu en el seu Estat d'origen». En aquest sentit, malgrat que la JEC no ha resolt de forma específica aquesta qüestió, hem d'entendre que per analogia cal aplicar aquest precepte també a les eleccions a la presidència de les EMD. Més encara si tenim en compte la seva doctrina respecte al dret de sufragi actiu a què hem fet referència, en la qual aplica de forma supletòria l'article 176 de la LOREG. Per tot això, i malgrat que caldrà veure si en un futur la JEC es pronuncia específicament sobre aquesta qüestió per poder-ho afirmar amb rotun-

25 L'article 6.1. de la LOREG estableix el següent:

«1. Són elegibles els espanyols majors d'edat, que, tot i posseir la qualitat d'elector, no es trobin incursos en alguna de les causes següents d'inelegibilitat:

a) Els membres de la família reial espanyola inclosos en el Registre Civil que regula el Reial decret 2917/1981, de 27 de novembre, així com els seus cònjuges.

b) Els presidents del Tribunal Constitucional, del Tribunal Suprem, del Consell d'Estat, del Tribunal de Comptes, i del Consell a què fa referència l'article 131.2 de la Constitució.

c) Els magistrats del Tribunal Constitucional, els vocals del Consell General del Poder Judicial, els consellers permanents del Consell d'Estat i els consellers del Tribunal de Comptes.

d) El defensor del poble i els seus adjunts.

e) El fiscal general de l'Estat.

f) Els subsecretaris, secretaris generals, directors generals dels departaments ministerials i els equiparats a ells; en particular els directors dels departaments del Gabinet de la Presidència de Govern i els directors dels gabinets dels ministres i dels secretaris d'Estat.

g) Els caps de missió acreditats, amb caràcter de residents, davant un estat estranger o organisme internacional.

h) Els magistrats, jutges i fiscals que es trobin en situació d'actiu.

i) Els militars professionals i de complement i membres de les forces i cossos de seguretat i policia, en actiu.

j) Els presidents, vocals i secretaris de les juntes electorals.

k) Els delegats del Govern a les comunitats autònomes i els subdelegats del Govern i les autoritats similars amb diferent competència territorial.

l) El president de la Corporació de Ràdio Televisió Espanyola i les societats que la integren.

m) Els presidents, directors i càrrecs assimilats de les entitats estatals autònomes amb competència en tot el territori nacional, així com els delegats del Govern en aquestes.

n) Els presidents i directors generals de les entitats gestores de la Seguretat Social amb competència en tot el territori nacional.

ñ) El director de l'Oficina del Cens Electoral.

o) El governador i subgovernador del Banc d'Espanya i els presidents i directors de l'Institut de Crèdit Oficial i de les altres entitats oficials de crèdit.

p) El president, els consellers i el secretari general del Consell General de Seguretat Nuclear.»

ditat, hem d'entendre que també tenen dret de sufragi passiu els ciutadans de la Unió Europea que resideixen a l'Estat espanyol.

D'altra banda, si bé l'article 81 del TRLMRLC exigeix que els vocals es designin «entre els electors de cada entitat», és a dir, que necessàriament han de residir a l'àmbit de l'EMD, pel que fa al dret de sufragi passiu, per a la presidència de les EMD no s'estableix aquest requisit. Tampoc l'LBRL exigeix aquesta condició. En aquest sentit, la JEC «*ha tenido ya ocasión de indicar que, si la legislación autonómica no lo exige expresamente, para ser candidato a alcalde pedáneo no es preciso estar empadronado en el municipio ni en la entidad local menor en la que el candidato presente su candidatura*». ²⁶ Així doncs, no cal tenir la condició de veí o veïna per poder ser elegit president o presidenta de l'EMD.

Val la pena esmentar que diversos autors han criticat aquesta situació. E. ARNALDO afirma que «*en todo caso, lo remarcable es que no exige tener la condición de vecino de la entidad local menor, condición que si exigía la Ley de Régimen Local de 1955*». ²⁷ També R. PIZARRO comenta: «*A diferencia de lo que sucedía en la LRL/55, no se exige tener la condición de vecino de la entidad local menor*». ²⁸ I R. GALIANO afegeix: «També es critica el fet que no s'exigeixi als candidats tenir la condició de veí del nucli». ²⁹ També cal dir que algunes comunitats autònomes que han apostat per fer una regulació menys mimètica amb l'LBRL, com el País Valencià, han establert que «tots els candidats tindran la condició d'electors i residents en l'entitat local menor». ³⁰

Pel que fa a les causes d'incompatibilitat per ser elegit president d'una EMD, el TRLMRLC no en fa cap referència i l'LBRL estableix que «els supòsits d'inelegibilitat i incompatibilitat es regulen a la legislació electoral» (art. 73.1 *in fine* de l'LBRL). Així les coses, pel que fa a les disposicions comunes a totes les eleccions, la LOREG afirma que «les causes d'inelegibilitat també ho són d'incompatibilitat» i afegeix que «les causes d'incompatibilitat es regeixen pel que es disposa per a cada tipus de procés electoral» (art. 6.4 de la LOREG). ³¹ Tanmateix, la LOREG no estableix un règim d'incompatibilitats per als membres de les ELM, però sí per a alcaldes i regidors. Aquest fet torna a generar problemes ja que en un aspecte com aquest, que restringeix el dret fonamental a la participació política en condicions d'igualtat de l'article 23 de la CE, resulta difícil fer una aplicació analògica de les previsions per alcaldes i regidors a les presidències i els vocals de les EMD. En aquest mateix sentit es va pronunciar la JEC, determinant que «*el artículo 178 de la LOREG se refiere a las causas de incompatibilidad con la condición de concejal, de una interpretación estricta del precepto se desprende que no son aplicables dichas causas de incompatibilidad a la condición de alcalde pedáneo de una entidad local menor que no sea concejal del Ayuntamiento del que depende*». ³²

²⁶ Acord de la JEC núm. 27/2016, de 3 de març.

²⁷ ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, "El régimen electoral de las entidades locales menores" a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 103 (1999). Pàg. 387.

²⁸ PIZARRO NEVADO, Rafael, *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio*. Ed. Centro de Estudios municipales y de Cooperación Interprovincial (CEMCI) Publicaciones, Madrid (2002). Pàg. 141.

²⁹ GALINDO CALDÉS, Ramon, *L'organització...op. cit.* Pàg. 45.

³⁰ Article 66.4.a) *in fine* de la llei 8/2010, de 23 de juny, de Règim Local de la Comunitat Valenciana

³¹ L'apartat 4 de l'article 6 també afegeix el següent:

«En tot cas són incompatibles les persones electes en candidatures presentades per partits o per federacions o coalicions de partits declarats il·legals amb posterioritat per sentència judicial ferma, així com els electes en candidatures presentades per agrupacions d'electors declarades vinculades a un partit il·legalitzat per resolució judicial ferma. La incompatibilitat té efecte en el termini de quinze dies naturals, des que l'Administració electoral permanent comunicui a l'interessat la causa d'incompatibilitat, llevat que aquest formulï, voluntàriament, davant aquesta Administració una declaració expressa i indubtable de separació i reuig respecte de les causes determinants de la declaració d'il·legalitat del partit polític o del partit integrant de la federació o coalició en la candidatura de la qual hagi resultat electe; o, si s'escau, del partit al qual s'hagi declarat vinculada l'agrupació d'electors en la candidatura de la qual hagi resultat electe.

Si durant l'exercici del mandat a què hagi accedit després d'haver explicat aquesta declaració, la persona electa se'n retracta, per qualsevol mitjà, o mostra contradicció, a través de fets, omissions o manifestacions, respecte del seu contingut, ha de quedar definitivament incursa en la causa d'incompatibilitat que regula aquest apartat. La incompatibilitat té efecte a partir de la notificació realitzada a l'efecte per l'Administració electoral permanent, per si o a instància del Govern a través de l'Advocacia de l'Estat o del Ministeri Fiscal.

En els supòsits que preveuen els dos paràgrafs anteriors, l'afectat i, si s'escau, el Govern a través de l'Advocacia de l'Estat i el Ministeri Fiscal poden interposar recurs davant la Sala Especial del Tribunal Suprem que regula l'article 61 de la Llei orgànica del poder judicial, en els terminis que preveu l'article 49 d'aquesta Llei.

El mateix règim d'incompatibilitat s'aplica als integrants de la candidatura de la formació política declarada il·legal que siguin cridats a cobrir l'escó vacant, inclosos els suplents».

³² Acord de la JEC núm. 407/2000, de 22 de juny.

Malgrat tot, l'oposició de la JEC a l'aplicació analògica de les previsions de la LOREG en aquest aspecte per a alcaldes i regidors no ha estat absoluta. En aquest sentit, sí que entén que «*dada la escueta regulación que dicha Ley Orgánica establece respecto a los miembros de las Juntas Vecinales –y aunque en materia de incompatibilidad debe siempre hacerse una interpretación restrictiva–, debe entenderse que el alcance de las funciones del Secretario de Ayuntamiento resulta incompatible con el cargo de miembro de una Junta Vecinal de una Entidad Local Menor dependiente del municipio en que ejerce sus funciones el Secretario, por aplicación de la causa de incompatibilidad de los concejales prevista en el artículo 178.2.b) de la LOREG*». ³³ Hem de dir que aquesta incompatibilitat té sentit en aquelles EMD en les quals les funcions de secretari les exerceix el secretari de l'ajuntament. Tanmateix, existeixen EMD que compten amb un secretari propi i en les quals no s'entén aquesta incompatibilitat en relació amb el secretari de l'ajuntament. Entenem, malgrat que no existeix cap pronunciament de la JEC al respecte, que en aquests supòsits l'aplicació analògica caldria fer-la en relació amb el secretari de l'EMD i, per tant, la condició de president o presidenta de l'EMD i de vocal seria incompatible amb la de secretari del mateix ens local.

Per tot això, veiem com, a diferència de molts altres aspectes en què es pot aplicar de forma analògica el que preveu la legislació per als ajuntaments a les EMD, en aquest aspecte no és així i la JEC ha mantingut un criteri restrictiu, amb l'excepció del cas del secretari d'ajuntament, en què entén que sí que seria incompatible. Ara bé, com hem vist, no deixa de ser problemàtica la manca de regulació específica aplicable. És per això que no podem compartir el parer de J. MARTÍN, que entén que «la regulació d'inelegibilitats i incompatibilitats per part de la LOREG és prou exhaustiva i contrastada per a no suscitar necessitats específiques en relació a les entitats locals menors, excepte en una qüestió: la possibilitat de compatibilitzar al mateix temps el càrrec de regidor en el municipi i el càrrec d'alcalde pedani [...] o vocal d'una entitat local menor en aquest mateix municipi». ³⁴ Creiem que fora bo que el legislador detallés les causes d'incompatibilitat del president o presidenta de l'EMD, i també dels vocals, per evitar problemes que poden derivar en la vulneració del dret a la participació política en condicions d'igualtat, a la què abans fèiem referència.

D'altra banda, un altre aspecte a tenir en compte pel que fa a les incompatibilitats i que tampoc es troba previst a la legislació, és la compatibilitat del càrrec de president de l'EMD amb el de regidor o alcalde del municipi. En aquest sentit, «la Junta Electoral Central tiene reiteradamente acordado que no concurre causa de incompatibilidad con la condición de concejal en los Alcaldes Pedáneos ni en los miembros de las Juntas Vecinales». ³⁵ Així, la JEC entén que «si bien el artículo 46.6 LOREG establece que ningún candidato puede presentarse en más de una circunscripción ni formar parte de más de una candidatura, lo que este precepto prohíbe es ser candidato a la misma clase de cargos o ser presentado como candidato por más de una entidad política, pero no prohíbe la candidatura simultánea a dos cargos que no son incompatibles, como el de Alcalde Pedáneo y el de concejal del municipio al que la entidad local pertenece, por no ser circunscripciones distintas en una misma clase de elecciones a los efectos del artículo 46.6». ³⁶

Aquesta doctrina ha estat criticada per J. MARTÍN, quan afirma que «la Junta Electoral Central que pareix partir d'un enteniment de l'entitat local menor com un mer òrgan descentralitzat per al govern d'una aldea, pedania, parròquia o ens semblant quan [...] estem en presència d'un ens local amb autonomia per a l'exercici del seu autogovern en l'àmbit competencial que li corresponga. Des d'un punt de vista material és obvi que la representació respon als interessos generals d'àmbits territorials clarament diferenciats pel que la compatibilitat entre ambdós càrrecs podria suscitar confusions o tensions en relació als interessos defesos, raó per la qual entenem que hauria d'estendre's la prohibició de candidatura múltiple també a aquests casos o, si és el cas, establir la incompatibilitat posterior. Aquesta raó material es veu reforçada pel fet de que estem davant de dues circumscripcions diferenciades –tot el municipi enfront de la secció o seccions sobre les quals s'estén l'entitat local menor–». ³⁷

Tanmateix, nosaltres no podem compartir el posicionament tan restrictiu de J. MARTÍN i entenem que ambdós càrrecs poden ser plenament compatibles. Més encara en un sistema electoral com el nostre, en què els dipu-

³³ Acord de la JEC núm. 3/2005, de 19 de gener.

³⁴ MARTÍN CUBAS, Joaquín, "El sistema electoral de les entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi en la Comunitat Valenciana: marc normatiu i proposta de reforma", a *Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques*, núm. 1(2016). Pàg. 282.

³⁵ Acord de la JEC núm. 90/2002, de 23 de juliol.

³⁶ Acord de la JEC núm. 1/2007, de 18 de gener.

³⁷ MARTÍN CUBAS, Joaquín, "El sistema... op. cit. Pàg. 282.

tats provincials són elegits de forma indirecta entre els regidors i alcaldes i, per tant, es compatibilitzen tots dos càrrecs, malgrat que també es poden produir confusions o tensions entre els interessos defensats. Alhora, resulta plenament compatible el càrrec de regidor o alcalde amb el de diputat al Parlament de Catalunya, diputat al Congrés dels Diputats o senador. Per tant, malgrat que entenem que pot ser desitjable que no es compatibilitzin ambdós càrrecs, tenint en compte el règim vigent, no veiem que s'hagi d'establir la incompatibilitat de les presidències o vocalies d'una EMD amb les alcaldies o regidories de l'ajuntament del municipi al qual pertany l'EMD. En aquest aspecte compartim, per tant, el criteri establert per la JEC.

5.2. Convocatòria

A diferència del que succeeix a les eleccions municipals, que es convoquen per Reial decret acordat al Consell de Ministres a proposta dels ministeris de l'Interior i de Política Territorial d'acord amb l'article 185 de la LOREG³⁸ –motiu pel qual no és el Govern de la Generalitat qui convoca les eleccions municipals a Catalunya–, les eleccions a les EMD són convocades pel Govern de la Generalitat. En aquest sentit, l'article 199 de la LOREG habilita la Generalitat de Catalunya a aprovar un règim electoral propi per a les EMD, l'abast del qual inclou també la convocatòria electoral. Així ho ha entès també la JEC, que en relació amb aquest aspecte afirma:

*«En materia electoral, nuestra Constitución ha atribuido competencias legislativas a las Comunidades Autónomas para regular, en el marco de la normativa estatal básica determinada por la Disposición Adicional Primera de la LOREG, diferentes procesos: elecciones a Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, Consejos Comarcales e Insulares, Juntas Generales de Territorios Históricos o entidades locales menores, como expresamente en este último caso reconoce el artículo 199.1 de la LOREG. Como se ha venido haciendo en anteriores ocasiones, cuando las Comunidades Autónomas han asumido estas competencias, han sido las mismas Comunidades las que a través de sus correspondientes Decretos han realizado la convocatoria electoral. Esta Junta entiende que, como ya indicó en su Acuerdo de 3 de marzo de 2011, en los casos en los que las Comunidades Autónomas asuman la competencia de creación de nuevas entidades territoriales cuya composición y organización requiera la celebración de elecciones, es la Comunidad Autónoma la que asume las competencias en materia de convocatoria y gestión de los comicios correspondientes, todo ello sin perjuicio de la necesaria coordinación con la Administración General del Estado cuando el proceso electoral coincida con otros procesos convocados por ésta última».*³⁹

Actualment, qui convoca les eleccions a la presidència de les EMD és el Govern de la Generalitat de Catalunya. Així doncs, el darrer decret de convocatòria fou el Decret 77/2019, de 26 de març, pel qual es convoquen eleccions a la presidència de les EMD a Catalunya. Això, malgrat que el Reial decret pel qual es convoquen eleccions locals i a les Assembles de Ceuta i Melilla preveu també la convocatòria a «Alcalde pedáneo u órgano unipersonal de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal en el caso de que dicha convocatoria no se realice por las Comunidades Autónomas»⁴⁰ i, per tant, la convocatòria per part del Govern de la Generalitat no és estrictament necessària.

La legislació catalana no ha previst cap regulació quant a la convocatòria de les eleccions a les EMD, malgrat que la manca de regulació no impedeix que sigui el Govern de la Generalitat de Catalunya qui procedeixi a la convocatòria electoral. Ara bé, la legislació bàsica estatal no impedeix una regulació pròpia de la convocatòria electoral. Tot i això, cal tenir present que en cas que el legislador català optés per una regulació pròpia de la convocatòria electoral, aquesta hauria de respectar el fet que, d'acord amb l'article 42.3 de la LOREG, i tenint present que les EMD són ens locals i que aquest precepte constitueix legislació bàsica, «els decrets de convocatòria s'expedeixen el dia cinquanta-cinquè abans del quart diumenge de maig de l'any que correspongui i s'han de publicar l'endemà en el Butlletí Oficial de l'Estat o, si s'escau, en el butlletí oficial de la comunitat autònoma corresponent».

³⁸ D'acord amb l'actual estructura de departaments ministerials hem d'entendre que la referència que es fa a l'article 185 de la LOREG al Ministeri d'Administració Territorial és a l'actual Ministeri de Política Territorial

³⁹ Acord de la JEC núm. 50/2011, de 17 de març.

⁴⁰ Article 1.3 del Reial Decret 209/2019, d'1 d'abril, pel qual es convoquen eleccions locals i a les Assembles de Ceuta i Melilla per al 26 de maig de 2019.

5.3. Presentació i proclamació de candidatures

L'exercici concret del dret fonamental a la participació política en les eleccions per sufragi universal directe està legalment condicionat a la presentació de candidatures per les organitzacions o agrupacions habilitades legalment per a la seva presentació. En aquest sentit, tenint en compte el que ja hem analitzat en relació amb el dret de sufragi passiu, hem de determinar quins requisits s'estableixen per poder presentar candidatures a la presidència de les EMD. És a dir, quins són els subjectes que en poden ser promotors, si s'exigeixen requisits per tal de garantir la paritat de gènere, i la previsió de la substitució mitjançant la incorporació a les candidatures de suplent.

En primer lloc, l'article 44 de la LOREG estableix els criteris generals per a la presentació de candidatures electorals. D'acord amb aquest precepte, poden presentar candidats o llistes de candidats els partits i federacions inscrits en el registre corresponent, i les coalicions i les agrupacions d'electors. Així doncs, veiem que són els partits polítics els qui monopolitzen la presentació de les candidatures ja que la LOREG penalitza qualsevol alternativa que se n'aparti i només permet canalitzar-la mitjançant la complexitat de constituir una agrupació d'electors.

En relació amb la possibilitat que les candidatures siguin presentades per agrupacions d'electors, la JEC ha determinat que «*ha de aplicarse analógicamente lo previsto en el artículo 187.3 de la LOREG, siendo el número de firmas el que se refiere a los electores correspondientes al ámbito de la Entidad Local Menor*».⁴¹ És a dir, de l'aplicació analògica de l'article 187.3 de la LOREG entenem que, per presentar candidatura, les agrupacions d'electors necessiten un nombre de signatures de les persones inscrites en el cens electoral de la secció o seccions censals de l'àmbit de l'EMD corresponent, que han de ser autenticades bé notarialment, o bé pel secretari de l'EMD –o de l'ajuntament si no compta amb secretari propi–, determinat de conformitat amb el barem següent: a les EMD de menys de 5.000 habitants només de l'1 per cent dels inscrits; i en les que tenen entre 5.001 i 10.000 habitants, almenys 100 signatures.⁴² Cal dir que la JEC ha especificat que «*las agrupaciones que presenten candidatura a Alcalde Pedáneo habrán de presentar las firmas que avalen dicha candidatura recogidas entre los inscritos en el Censo electoral de la Entidad Local Menor*».⁴³ És a dir, que les agrupacions d'electors s'han de crear específicament al si de l'àmbit de l'EMD i, per tant, una agrupació d'electors creada al si d'un municipi no pot presentar candidatura per a una EMD encara que aquesta EMD formi part del seu terme municipal.

Aquest sistema desincentiva en gran mesura la possibilitat que es presentin candidatures al marge dels partits polítics perquè, per fer-ho, s'obliga a un important nombre de persones a acudir al secretari de l'EMD corresponent o al notari per poder secundar la presentació d'una candidatura a la presidència d'aquest ens local. De fet, d'acord amb l'estudi elaborat per R. GALINDO, l'any 2012 només el 14,3 per cent dels presidents de les EMD eren independents.⁴⁴ En aquest sentit, el legislador català podria haver aprovat una regulació per a la presentació de candidatures a la presidència de l'EMD que, respectant el que estableix l'article 44 de la LOREG, facilités la presentació de candidats independents flexibilitzant els requisits actualment vigents, ja que l'article 187.3 s'aplica analògicament per manca d'una regulació específica que, d'existir, en desplaçaria l'aplicació.

En segon lloc, l'LBRL no preveu la necessitat que les candidatures a alcalde pedani incorporin suplent, ni tampoc ho preveu el règim supletori regulat a la LOREG, la qual cosa ha generat dubtes sobre qui ha de substituir-lo en cas de vacant. Així les coses, existeixen acords contradictoris de la JEC i diversos posicionaments doctrinals. Tanmateix, pel que fa a les EMD, a Catalunya el TRLMRLC ha donat resposta a aquesta situació. En aquest sentit, fins l'any 2006, l'article 81.7 de l'esmentada llei establia que «en el cas de vacant en la presidència de l'entitat municipal descentralitzada, aquesta ha de ser ocupada per la següent persona que hagi obtingut més vots populars en les eleccions a l'òrgan unipersonal». Aquest fet provocava que, en cas de produir-se la vacant, qui ocupés la presidència de l'EMD fos una persona d'una altra formació política. Per aquest motiu, la Llei 9/2006, de 5 de juliol,

41 Acord de la JEC núm. 38/2003, de 12 de març.

42 Si bé l'esmentat article preveu un barem més ampli, hem de tenir en compte que l'EMD amb més població de Catalunya és Valldoreix (al municipi de Sant Cugat del Vallès), que no supera els 10.000 habitants.

43 Acord de la JEC núm. 755/2003, de 9 d'abril.

44 GALINDO CALDÉS, Ramon, *L'organització... op. cit.* Pàg. 46.

de modificació de l'article 81 del TRLMRLC va suprimir aquest precepte i va establir que «cada candidatura a la presidència ha d'incloure un candidat o candidata suplent».⁴⁵

Finalment, pel que fa a la presentació de candidatures electorals, la disposició addicional 2a.1 de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, va introduir un article 44bis a la LOREG per tal d'augmentar la presència de dones a les institucions representatives. Així doncs, l'apartat 1 de l'esmentat article estableix que «les candidatures que es presentin per a les eleccions de diputats al Congrés, municipals i de membres dels consells insulars i dels cabildos insulars canaris en els termes previstos en aquesta Llei, diputats al Parlament Europeu i membres de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes han de tenir una composició equilibrada de dones i homes, de manera que en el conjunt de la llista els candidats de cadascun dels sexes suposin com a mínim el quaranta per cent. Quan el nombre de llocs que s'han de cobrir sigui inferior a cinc, la proporció de dones i homes ha de ser al més pròxima possible a l'equilibri numèric. [...]».

Per tant, hem de determinar si aquest precepte té alguna transcendència en la presentació de candidatures a la presidència de les EMD. En aquest sentit, i tractant-se de candidatures úniques amb suplent, al marge de determinar si la referència a «municipals» que fa el precepte inclou o no les EMD, és un article d'impossible aplicació en tractar-se de candidatures úniques. Existeixen altres ELM, com les valencianes, en les què, en elegir la totalitat dels membres de l'ens, i no només la presidència, el precepte pot tenir algun efecte.⁴⁶ Tanmateix, aquest no és el cas de les EMD a Catalunya, on, en tractar-se de candidatures unipersonals, no hi ha paritat possible.

D'altra banda, pel que fa al procediment de presentació de les candidatures a la presidència de les EMD, novament veiem com la regulació continguda al TRLMRLC resulta insuficient per a la gestió d'un procés electoral com el que ens ocupa. Així, la legislació catalana no regula ni el termini i la documentació necessària per a la presentació de les esmentades candidatures, ni la publicació provisional d'aquestes, ni la seva proclamació i publicació definitives. Per tant, només són d'aplicació els preceptes generals continguts a la LOREG.

En primer lloc, pel que fa al termini i la documentació necessària per a la presentació de les candidatures a la presidència de les EMD, les candidatures s'han de presentar davant la junta electoral competent entre el quinze i el vintè dia posteriors a la convocatòria. Així mateix, l'escrit de presentació de cada candidatura ha d'expressar clarament la denominació, sigles i símbol del partit, federació, coalició o agrupació que la promou, així com el nom i cognoms dels candidats que s'hi inclouen. Al costat del nom dels candidats es pot fer constar la seva condició d'independent o, en cas de coalicions o federacions, la denominació del partit al qual pertanyi cadascun. A més, a l'escrit de presentació s'ha d'adjuntar una declaració d'acceptació de la candidatura, així com els documents acreditatius de les seves condicions d'elegibilitat. La presentació de candidatures s'ha de fer amb denominacions, sigles o símbols que no indueixin a confusió amb els pertanyents o usats tradicionalment per altres partits legalment constituïts i no es poden presentar candidatures amb símbols que reproduïxin la bandera o l'escut d'Espanya, ni amb denominacions o símbols que facin referència a la Corona. A més, les candidatures presentades per agrupacions d'electors s'han d'acompanyar dels documents acreditatius del nombre de signatures legalment exigit per a la seva participació en les eleccions, tenint present que cap elector no pot donar la seva signatura per a la presentació de diverses candidatures (arts. 45 i 46 de la LOREG).

En segon lloc, pel que fa a la seva publicació provisional i a la seva proclamació i publicació definitives, les candidatures presentades s'han de publicar el vint-i-dosè dia posterior a la convocatòria en el butlletí oficial de la província corresponent.⁴⁷ Dos dies després, les juntes electorals competents comuniquen als representants de

45 Malgrat això, R. GALINDO sembla haver ignorat la legislació catalana en afirmar que «un altre factor criticable en el sistema d'elecció del president de l'EMD és que es tracta d'una candidatura única sense suplent», tot insistint que «la normativa autonòmica reguladora de les EATIM a Cantàbria i a Castella i Lleó sí que inclouen la figura del suplent» quan, de fet, la normativa catalana també ho preveu (vegeu GALINDO CALDÉS, Ramon. L'organització *op. cit.* Pàg. 46).

46 Sobre la igualtat de gènere en les candidatures a les entitats locals menors valencianes, vegeu MARTÍN CUBAS, Joaquín, "El sistema..." *op. cit.* Pàg. 287 i següents.

47 L'article 47.1 de la LOREG estableix que «Les candidatures presentades s'han de publicar el vint-i-dosè dia posterior a la convocatòria en la forma que estableixen les disposicions especials d'aquesta Llei». En no existir cap disposició respecte a la forma de publicació, cal aplicar de forma subsidiària allò que s'estableix per a les eleccions municipals. És a dir, l'article 187.4 de la LOREG, que estableix que «les candidatures presentades i les proclamades s'han de publicar en el butlletí oficial de la província corresponent». Val a dir que una eventual regulació catalana sobre el règim electoral de les EMD podria preveure una altra forma de publicació, per exemple al DOGC.

les candidatures les irregularitats, que s'hi han apreciat d'ofici o denunciades per altres representants, donant un termini per esmenar-les de 48 hores. Així mateix, les juntes electorals competents han de fer la proclamació de candidats el vint-i-setè dia posterior a la convocatòria, i les candidatures proclamades s'han de publicar el vint-i-vuitè dia posterior a la convocatòria novament en el butlletí oficial de la província corresponent (art. 47 de la LOREG).

5.4. Campanya i publicitat o propaganda electoral

Pel que fa a la campanya electoral, regeixen les disposicions comunes per a totes les eleccions per sufragi universal directe previstes a la LOREG. Així doncs, la campanya electoral comença el dia trenta-vuitè posterior a la convocatòria, dura quinze dies i acaba, en tot cas, a les zero hores del dia immediatament anterior a la votació (art. 51 de la LOREG). Durant els cinc dies anteriors al de la votació queda prohibida la publicació i difusió o reproducció de sondejos electorals per qualsevol mitjà de comunicació (art. 69.7 de la LOREG). Durant la campanya electoral regeix el principi de respecte al pluralisme polític i social, així com a la igualtat, proporcionalitat i la neutralitat informativa en la programació dels mitjans de comunicació de titularitat pública en període electoral (art. 66 de la LOREG).

Durant el període electoral, els poders públics poden fer una campanya de caràcter institucional destinada a informar la ciutadania sobre la data de la votació, el procediment per votar i els requisits i tràmit del vot per correu, sense influir, en cap cas, en l'orientació del vot dels electors (art. 50.1 de la LOREG). Però, tal com defensa J. SOTO, «la publicitat institucional, s'ha de distingir de la propaganda electoral regulada a la LOREG, de manera que la publicitat feta per les institucions públiques, una vegada convocades les eleccions, ha de venir limitada necessàriament pel principi de neutralitat establert en l'art. 66 LOREG».⁴⁸

D'altra banda, si bé l'article 60 de la LOREG preveu que durant la campanya electoral els partits, federacions, coalicions i agrupacions que concorrin a les eleccions tenen dret a espais gratuïts de propaganda en les emissores de televisió i de ràdio de titularitat pública, l'article 188 estableix que «el dret als temps d'emissió gratuïts en els mitjans de titularitat pública [...] correspon en el cas d'eleccions municipals als partits, federacions o coalicions que presenten candidatures en municipis que compreguin almenys el 50 per cent de la població de dret de les circumscripcions incloses en l'àmbit de difusió o, si s'escau, de programació del mitjà corresponent». Així doncs, la LOREG no fa cap referència a les eleccions a les ELM, ni tampoc en fa la Llei orgànica 14/1995, de 22 de desembre, de publicitat electoral en emissores de televisió local per ones terrestres. Alhora, la Generalitat de Catalunya no ha aprovat cap regulació relativa a la publicitat o propaganda electoral. Per tant, per manca de previsió legal, la publicitat electoral als mitjans de comunicació públics per a les eleccions a la presidència de les EMD queda absolutament supeditada a la de les eleccions municipals.

5.5. Material electoral: paperetes i sobres

Conforme a l'article 4 del Reial decret 605/1999, de 16 d'abril, de regulació complementària dels processos electorals, modificat pel Reial decret 1382/2002, de 20 de desembre, els sobres i les paperetes a les eleccions a EATIM seran de color verd clar. Les paperetes s'imprimiran a una sola cara i hauran d'incloure la identificació completa del procés electoral i l'any de la seva celebració. Les paperetes electorals reuniran les característiques i condicions d'impressió assenyalades a l'annex 3, i els sobres de votació s'ajustaran a les característiques, dimensions i condicions de confecció indicades a l'annex 4 de l'esmentat Reial decret 605/1999, de 16 d'abril. D'acord amb els models oficials, hi haurà una única papereta per a la totalitat de les candidatures presentades a cada ELM. Així mateix, aquests models de sobre i papereta fan referència a l'elecció de l'alcalde pedani i no al president de l'EMD.

Pel que fa al model de papereta, més enllà de quina ha de ser la denominació de l'òrgan unipersonal d'elecció directa (la de president de l'EMD en comptes de la d'alcalde pedani), no contempen la inclusió del candidat suplent previst a l'article 81 del TRLMRLC. Sorgeix, per tant, el dubte sobre si cal o no incloure'l. Més encara quan la LO-

48 SOTO VALLE, Juan Ignacio, "El règim electoral local", a GIFREU I FONT, Judith (coord.) i RAMON FUENTES I GASÓ, Josep (coord.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. Ed. Tirant lo Blanch (2009). Pàg. 125.

REG, quant a les candidatures al Senat –que també són unipersonals d'elecció directa–, estableix que «els noms dels candidats suplents han de figurar en la publicació de les candidatures en el Butlletí Oficial de l'Estat i en tota la documentació electoral, però no s'han d'incloure a les paperetes electorals» (art. 171.2 de la LOREG). Val a dir, però, que malgrat que no existeix previsió legal, ni tampoc la JEC ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre aquesta qüestió, la pràctica habitual és incloure el candidat suplent a la papereta.

Pel que fa a la llengua de les paperetes i sobres, l'apartat 6 de l'article 4 del Reial Decret 605/1999, de 16 d'abril, estableix el següent:

«En aquellas Comunidades Autónomas que tengan estatutariamente reconocida la cooficialidad de una lengua distinta al castellano, y en el caso concreto de Navarra en sus zonas vasco parlantes establecidas por la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, las papeletas y sobres para todo tipo de elecciones se confeccionarán con carácter bilingüe, con las características y condiciones de impresión, señaladas en los anexos 3 y 4».

Malgrat que el Reial decret 605/1999, de 16 d'abril, fa referència al caràcter bilingüe de paperetes i sobres electorals –i certament el català i el castellà són oficials a Catalunya–, des de l'aprovació de l'EAC de l'any 2006, d'acord amb el seu article 6, a Catalunya també és oficial la llengua occitana, denominada aranès a l'Aran. Així doncs, Catalunya és l'única comunitat autònoma de l'Estat que compta amb tres llengües oficials. El caràcter trilingüe, que no bilingüe, de paperetes i sobres electorals, no es preveu al Reial decret 605/1999, de 16 d'abril. Malgrat aquesta manca de previsió normativa, les paperetes i sobres electorals per a les eleccions a les presidències de les EMD a Catalunya segueixen el model previst, i es confeccionen amb caràcter bilingüe en català i castellà, amb l'excepció de les eleccions a les presidències de les EMD celebrades a l'Aran, on es confeccionen de forma trilingüe en occità, català i castellà, sense seguir el model previst per la norma.

Un altre aspecte a tenir en compte és a qui correspon la confecció de les paperetes, aspecte sobre el qual no hi ha una previsió clara. Tanmateix, l'article 4.8 del Reial decret 605/1999, de 16 d'abril, estableix que «en las elecciones municipales, corresponde a las corporaciones locales la entrega a las mesas electorales de las papeletas necesarias para su celebración». A manca d'una regulació més específica, hem d'entendre que les paperetes seran confeccionades pels ajuntaments del municipi al qual pertanyin les EMD. Tot plegat amb la dificultat afegida que suposa la confecció de les paperetes per aquest procés electoral ja que, com hem dit, hi haurà una única papereta per a la totalitat de les candidatures presentades i aquest fet impedeix la impressió de la totalitat del material si sorgeix qualsevol inconvenient en una sola de les candidatures. Així mateix, a banda de les paperetes confeccionades pels ajuntaments, també les candidatures que concorren a les eleccions poden confeccionar-ne. En aquest supòsit, «les juntes electorals corresponents han de verificar que les paperetes de votació confeccionades pels grups polítics que concorrin a les eleccions s'ajusten al model oficial» (art. 70.3 de la LOREG).

Així les coses, veiem com ni la LOREG ni el Reial decret 605/1999, de 16 d'abril, han previst les singularitats del procés electoral de les eleccions a la presidència de les EMD a Catalunya. Per tant, els sobres que es fan servir en aquestes eleccions no contenen la denominació oficial de l'òrgan unipersonal d'elecció directa, és a dir, president, establert per l'article 81.1 del TRLMRLC, sinó que contenen la denominació d'alcalde pedani. No és el cas de les paperetes, que, malgrat la previsió normativa, els ajuntaments les confeccionen amb la denominació oficial. Alhora, com hem vist, tampoc s'ha previst si els candidats suplents han de constar a la papereta. Així doncs, per tal de regular la incorporació o no dels candidats suplents a la papereta i de garantir que tot el material electoral contingui la denominació oficial de president de l'EMD i no la d'alcalde pedani, cal que s'aprovi una llei catalana que reguli el règim electoral per a les eleccions a la presidència de les EMD; o, com a mínim, caldria que el Govern de la Generalitat de Catalunya dictés un decret de normes complementàries on s'establissin els models oficials de sobres i paperetes, tal com ja fa en les eleccions al Conselh Generau d'Aran en tant que procés electoral que convoca.⁴⁹

⁴⁹ Per exemple, el País Valencià va dictar el Decret 32/2011, de 25 de març, del Consell, pel qual es regulen les característiques de les paperetes, sobres i la resta de material electoral a utilitzar en les eleccions a les entitats locals menors.

5.6. Votació

El procediment de votació, així com el d'escrutini, en les eleccions a la presidència de les EMD no presenta cap especificitat en relació a la resta d'eleccions. Són d'aplicació les disposicions comunes previstes a la LOREG, així com les normes aplicables a les eleccions municipals. Si bé és cert que la Generalitat de Catalunya podria haver regulat la votació i l'escrutini, també ho és que convé que aquest sigui idèntic per als distints processos electorals per no crear confusió ni als electors ni als membres de les meses sobretot quan concorren diversos processos electorals al mateix temps.

La regulació de la votació, tal com s'especifica als articles 84 i següents de la LOREG, s'ha d'iniciar, un cop estesa l'acta de constitució de la mesa, a les nou hores, i ha de continuar sense interrupció fins a les vint hores. Cal tenir present que el vot s'ha de dipositar en una urna diferenciada de la de les eleccions municipals. D'acord amb l'article 2 del Reial decret 605/1999, de 16 d'abril, la identificació de l'urna corresponent es fa mitjançant la fixació del sobre corresponent a l'elecció –és a dir, el sobre de color verd clar al qual ja hem fet referència– de forma visible, a la part anterior i posterior de l'urna, de manera que la persona electora no tingui cap dubte de l'urna on ha de dipositar el vot per a l'elecció de la presidència de l'EMD.

Pel que fa al vot per correu, tampoc existeix cap particularitat, ja que la JEC ha determinat que *«deberán remitirse las papeletas correspondientes al municipio, así como, en cuanto a los electos inscritos en Secciones incluidas en el ámbito de la entidad local menor, las distintas papeletas de candidatos a Alcaldes pedáneos»*.⁵⁰

Des de l'any 2011, les persones inscrites al Cens Especial de Residents Absents (CERA) no tenen dret a vot a les eleccions municipals. Tanmateix, fins l'aprovació de la Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener, per la qual es modifica la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, hi havia una particularitat pel que fa a la votació per correu a les eleccions a la presidència de les EMD. Els electors inscrits al CERA podien votar a les eleccions municipals, però no podien fer-ho a les eleccions a la presidència de les EMD ni a cap altra ELM. La JEC va resoldre que *«dado que éstos figuran como electores del municipio pero no están inscritos en ninguna de las secciones particulares integrantes de la entidad local, no pueden votar en las elecciones a Alcalde Pedáneo, ni por tanto deben remitírseles las papeletas de votación correspondientes a esas elecciones»*.⁵¹ Tanmateix, l'aprovació de l'esmentada Llei orgànica va suposar unir indefectiblement l'exercici del dret de sufragi en eleccions municipals, locals i forals, a la condició de veí d'un municipi, tal com disposa l'article 140 de la CE i, per tant, de figurar inscrit al Cens d'Espanyols Residents a Espanya. Així doncs, des d'aleshores, les persones inscrites al CERA no només no poden votar a les eleccions a la presidència de les EMD, sinó que tampoc ho poden fer a les eleccions municipals. Per tant, com dèiem, des d'aleshores no regeix cap particularitat quant a la votació per a les eleccions municipals.

5.7. Escrutini

Tal com hem dit, el procediment d'escrutini no presenta cap especificitat en relació a la resta d'eleccions. Hi són d'aplicació les disposicions comunes previstes a la LOREG, així com les normes aplicables a les eleccions municipals. L'escrutini a les meses electorals s'ha de dur a terme de conformitat amb allò que estableixen els articles 95 a 102 de la LOREG. D'acord amb l'article 95 de la LOREG, comença acabada la votació. És públic i no se suspèn, llevat de causes de força major, encara que hi concorrin diverses eleccions. En el supòsit de coincidència de diverses eleccions, s'ha de procedir a escutar les paperetes que en cada cas correspongui d'acord amb l'ordre següent: primer, les del Parlament Europeu; després, les del Congrés dels Diputats; després, les del Senat; després, les de les entitats locals; després, les de l'Assemblea legislativa de la comunitat autònoma; després, les dels cabildos insulars. Així doncs, veiem com el legislador orgànic no ha previst l'ordre d'escrutini en el cas que concorrin eleccions a diverses entitats locals. No sabem, per tant, l'ordre en què cal escutar dues eleccions que sempre coincideixen a Catalunya: les eleccions municipals i les eleccions a la presidència de les EMD. I en el cas de la Val d'Aran, aquestes dues eleccions coincideixen també amb les eleccions al Conselh Generau d'Aran, sense que s'hagi previst l'ordre en què caldrà procedir a l'escrutini de les tres eleccions. La pràctica habitual sol ser procedir a l'escrutini de les

⁵⁰ Acord de la JEC núm. 91/1987, de 18 de maig

⁵¹ Acord de la JEC núm. 91/1987, de 18 de maig

eleccions a la presidència de les EMD després de les eleccions municipals, però res impedeix que se segueixi un altre ordre. Per tant, caldria que el legislador català establis expressament l'ordre en què cal procedir a l'escrutini. Pel que fa a les causes de nul·litat dels vots emesos, d'acord amb l'article 96 de la LOREG, és nul el vot emès en un sobre o papereta diferent del model oficial, així com l'emès en una papereta sense sobre o en un sobre que contingui més d'una papereta de diferent candidatura. En el supòsit que contingui més d'una papereta de la mateixa candidatura, es computa com un sol vot vàlid. També són nuls en tots els processos electorals els vots emesos en paperetes en les quals s'hagin modificat, afegit o ratllat noms de candidats que hi són compresos o alterat el seu ordre de col·locació, així com aquelles en les quals s'hagi introduït qualsevol llegenda o expressió, o produït qualsevol altra alteració de caràcter voluntari o intencionat. D'altra banda, es considera vot en blanc, però vàlid, el sobre que no contingui papereta.

Malgrat això, novament veiem com allò que preveu la LOREG per a l'elecció de les presidències de les EMD resulta insuficient. No s'ha tingut en compte el sistema d'elecció directa en què existeix una única papereta per a la totalitat de les candidatures presentades i els electors han d'assenyalar la persona candidata per la qual volen emetre el vot. Caldria, doncs, una regulació semblant a la prevista per a les eleccions al Senat, determinant que seran nuls els vots emesos en paperetes en què s'hagi assenyalat més d'un nom i que es considerarà vot en blanc, però vàlid, a més a més del sobre que no contingui papereta, les paperetes que no continguin cap indicació a favor de cap dels candidats.

5.8. Proclamació del president o presidenta de l'EMD

La persona candidata que hagi obtingut el nombre més gran de vots serà proclamada president o presidenta de l'EMD. Així mateix, com hem vist, l'article 81 del TRLMRLC estableix que «cada candidatura a la presidència ha d'incloure un candidat o candidata suplent». Per tant, en cas de mort, incapacitat o renúncia del president de l'EMD, serà proclamat com a tal el corresponent suplent.

La legislació vigent no resol què cal fer en cas que es produeixi un empat en nombre de vots entre dos candidatures. En ocasió d'un empat en nombre de vots en l'elecció d'alcalde pedani d'una ELM de Castella i Lleó, tenint en compte que la Llei 1/1998, de 4 de juny, de règim local de Castella i Lleó no preveia com procedir, la JEC va acordar que calia procedir al sorteig per resoldre l'empat.⁵² Així doncs, i atès que el TRLMRLC tampoc preveu com cal procedir en cas que es produeixi un empat en el nombre de vots en l'elecció de la presidència d'una EMD, entenem que d'acord amb el pronunciament de la JEC, caldria resoldre-ho també mitjançant sorteig. Tot i així, seria convenient que el legislador català regulés el règim electoral per a les eleccions a les EMD per tal de resoldre aquesta i altres llacunes que, a manca de previsió normativa, estan sent resoltes per l'administració electoral.

5.9. Subvencions i despeses electorals

La LOREG preveu, en les disposicions especials de cadascuna de les respectives eleccions, les quanties de les subvencions per a les despeses que originin les activitats electorals, però no té en compte les EATIM. En aquest sentit, l'article 193 de la LOREG preveu les subvencions per a les despeses que originin les eleccions municipals. D'acord amb aquest article, l'Estat subvenciona les despeses electorals tenint en compte els regidors electes assolits per cadascuna de les candidatures electorals, així com els vots obtinguts per cada candidatura de la qual un membre hagi estat proclamat regidor. Alhora, l'Estat subvenciona les despeses electorals originades per l'enviament directe i personal als electors de sobres i paperetes electorals o de propaganda i publicitat electoral a les candidatures electorals, a cadascuna de les circumscripcions en què hagi obtingut representació en les corporacions locals de què es tracti, sempre que la candidatura de referència hagi presentat llistes en el 50 per cent dels municipis de més de 10.000 habitants de la província corresponent i hagi obtingut, almenys, representació en el 50 per cent d'aquests municipis. Tampoc l'Ordre ministerial HAC/394/2019, de 3 d'abril, per la qual es fixen les quantitats de les subvencions a les despeses originades per activitats electorals per a les eleccions al Parlament Europeu i locals de 26 de maig de 2019 –ni tampoc les ordres ministerials dictades per anteriors eleccions locals– tenen en compte les EATIM a l'hora de preveure les subvencions electorals.

⁵² Acord de la JEC núm. 531/2003, de 20 de juny

Davant d'això, caldria resoldre el fet que el legislador orgànic no hagi inclòs les EATIM en la regulació de les subvencions electorals. La LOREG preveu de forma subsidiària la regulació electoral d'aquests ens locals i, com hem vist, el Reial decret 605/1999, de 16 d'abril també els preveu en la regulació complementària dels processos electorals. Tanmateix, no ha tingut en compte les EATIM pel que fa a subvencions i despeses electorals. Caldria, doncs, que en coherència amb l'existència d'una regulació subsidiària que és d'aplicació en aquelles comunitats autònomes que no han disposat altrament, també fossin incloses les EATIM en tot allò que fa referència a subvencions i despeses electorals. Tal com afirma J. MARTÍN, «vista la regulació de les eleccions a entitats locals bé poguera ocórrer que determinades forces polítiques, ja foren partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors obtingueren representants –president/a o vocals– en la Junta Veïnal de l'entitat local menor i, no obstant això, no obtingueren cap ajuda per aquest motiu, hagueren aconseguit o no subvencions per obtindre regidor».⁵³

Malgrat tot, cal tenir present que les eleccions a la presidència de les EMD són convocades pel Govern de la Generalitat de Catalunya i que el seu règim electoral ha d'establir-se mitjançant una llei autonòmica, si bé la LOREG preveu una regulació que és d'aplicació a manca d'aquesta legislació. Per tant, la Generalitat de Catalunya hauria de preveure una regulació de les subvencions i despeses electorals per a les eleccions a la presidència de les EMD, cosa que actualment no fa.

53 MARTÍN CUBAS, Joaquín. "El sistema..." *op. cit.* Pàg. 298.

6. La Junta de Veïns

El sistema electoral de les EMD combina l'elecció directa de la presidència mitjançant el procediment que hem analitzat a l'epígraf anterior i la designació indirecta dels vocals de la Junta de Veïns. Així doncs, l'òrgan col·legiat de les EMD, que adopta la denominació de Junta de Veïns, està format pel president i pels vocals designats pels diferents partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors d'acord amb els resultats de les eleccions municipals al territori de l'entitat. Per tant, veiem com allò que diferencia els vocals en el sistema d'elecció és justament que, a diferència del president de l'EMD, els vocals de la Junta de Veïns són designats i no elegits.

6.1. Determinació del nombre de membres de la Junta de Veïns

D'acord amb l'article 81.2 TRLMC, el nombre de membres que integren la Junta de Veïns (presidència i vocals) és l'equivalent al terç dels regidors que integren l'ajuntament, no podent ser inferior a dos, i en cas que el nombre de vocals sigui senar, s'hi ha d'afegir un vocal més. Cal destacar que, tal com ha resolt el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, «la equivalència al tercio de los concejales no se circunscribe únicamente a los vocales, sino al presidente o presidenta y a los vocales que conforman la Junta de Vecinos».⁵⁴

Així doncs, podem concloure que el nombre de vocals que integren la Junta de Veïns no depèn de la població que resideixi en l'àmbit de l'EMD, sinó del nombre d'habitants del conjunt del municipi. Això és conseqüència de vincular el nombre de membres que conformen la Junta de Veïns amb el nombre de regidors que conformen l'ajuntament, ja que el nombre de regidors que integren l'ajuntament depèn de la població del conjunt del municipi.⁵⁵

En aquest sentit, el fet que el nombre de membres que conformen la Junta de Veïns depengui de la població del conjunt del municipi no és un fet menor. En primer lloc, existeixen EMD amb molt poca població que tenen una Junta de Veïns amb més membres que altres EMD molt més poblades. Així, al municipi de Lleida, la Junta de Veïns de les EMD de Raimat, amb 491 habitants, i de Sucs, amb 586 habitants, compten amb deu vocals cadascuna, mentre que, al municipi de Sant Cugat del Vallès, la Junta de Veïns de l'EMD de Valldoreix, la més poblada de Catalunya amb 7.627 habitants,⁵⁶ compta només amb vuit vocals. En segon lloc, totes les EMD que formen part del mateix municipi compten amb el mateix nombre de vocals, independentment de la població que tingui cadascuna. Així, per exemple, veiem com al municipi de Tortosa, tant la Junta de Veïns de l'EMD de Bitem com la de Junta de Veïns de l'EMD de Jesús compten amb vuit vocals cadascuna, malgrat que Bitem té 1.185 habitants i Jesús en té més del triple, amb 3.756 habitants.⁵⁷ Entre altres motius, per evitar aquestes situacions caldria que el legislador català vinculés el nombre de vocals que conformaran la Junta de Veïns a la població resident en l'àmbit de l'EMD i no a la del conjunt del municipi.

6.2. Designació de vocals

La JEZ és l'òrgan que ha de determinar el nombre de vocals que correspon a cada partit, federació, coalició o agrupació d'electors abans de la constitució dels ajuntaments. Ho ha de fer de conformitat amb els resultats de les eleccions per l'ajuntament en la secció o les seccions constitutives de l'entitat (art. 81.3 TRLMC) d'acord amb

54 Fonament jurídic 2 de la Sentència del TSJ de Catalunya 483/2015 de 25 de juny.

55 L'article 179.1 de la LOREG estableix que «cada terme municipal constitueix una circumscripció en la qual s'elegeix el nombre de regidors que resulti de l'aplicació de l'escala següent:

Fins a 100 residents	3
De 101 a 250 residents	5
De 251 a 1.000	7
De 1.001 a 2.000	9
De 2.001 a 5.000	11
De 5.001 a 10.000	13
De 10.001 a 20.000	17
De 20.001 a 50.000	21
De 50.001 a 100.000	25

De 100.001 en endavant, un regidor més per cada 100.000 residents o fracció i s'hi afegeix un més quan el resultat sigui un nombre parell».

56 Població l'any 2021 de les EMD de Raimat, Sucs i Valldoreix d'acord amb les dades que consten a municat.gencat.cat.

57 Població l'any 2021 de les EMD de Bitem i Jesús d'acord amb les dades que consten a municat.gencat.cat.

el sistema establert a l'article 163.1 de la LOREG que es basa en la fórmula d'Hondt. L'esmentat article estableix el següent:

«L'atribució dels escons en funció dels resultats de l'escrutini es realitza d'acord amb les regles següents:

a) No es tenen en compte les candidatures que no hagin obtingut, almenys, el 3 per 100 dels vots vàlids emesos en la circumscripció.

b) S'ordenen de més gran a més petita, en una columna, les xifres de vots obtinguts per la resta de candidatures.

c) Es divideix el nombre de vots obtinguts per cada candidatura per 1, 2, 3, etcètera, fins a un nombre igual al d'escons corresponents a la circumscripció, i es forma un quadre similar al que apareix en l'exemple pràctic. Els escons s'atribueixen a les candidatures que obtinguin els quocients més elevats en el quadre, atenent un ordre decreixent.

Exemple pràctic: 480.000 vots vàlids emesos en una circumscripció que elegeixi vuit diputats. Votació repartida entre sis candidatures:

A (168.000 vots) B (104.000) C (72.000) D (64.000) E (40.000) F (32.000)

Divisió	1	2	3	4	5	6	7	8
A	168.000	84.000	56.000	42.000	33.600	28.000	24.000	21.000
B	104.000	52.000	34.666	26.000	20.800	17.333	14.857	13.000
C	72.000	36.000	24.000	18.000	14.400	12.000	10.285	9.000
D	64.000	32.000	21.333	16.000	12.800	10.666	9.142	8.000
E	40.000	20.000	13.333	10.000	8.000	6.666	5.714	5.000
F	32.000	16.000	10.666	8.000	6.400	5.333	4.571	4.000

Per tant: la candidatura A obté quatre escons. La candidatura B dos escons i les candidatures C i D un escó cadascuna.

d) Quan en la relació de quocients en coincideixin dos de corresponents a candidatures diferents, l'escó s'atribueix a la que hagi obtingut un nombre total de vots més alt. Si hi ha dues candidatures amb el mateix nombre total de vots, el primer empat es resol per sorteig i els successius de forma alternativa.

e) Els escons corresponents a cada candidatura s'adjudiquen als candidats que hi estiguin inclosos, per l'ordre de col·locació en què apareguin».

El legislador català ha traslladat allò que disposen l'LBRL i la LOREG, tot i la possibilitat d'establir un sistema diferent. Així doncs, regeix un sistema en què tant el nombre de vocals que integren la Junta de Veïns com la determinació dels que corresponen a cada formació política estan lligats a l'ajuntament en el qual s'integra l'EMD. Aquest sistema no atorga prou autonomia de govern a les EMD, ja que els electors dipositen els seus vots d'acord amb les seves preferències per a l'elecció dels regidors de l'ajuntament. Però l'elecció indirecta dels vocals implica que aquestes preferències determinin també la composició de la Junta de Veïns de l'EMD, tot i que les preferències dels electors quant a l'EMD i l'ajuntament poden ser distintes.

Així mateix, poden no coincidir les preferències expressades pels electors en l'elecció directa de la presidència de l'EMD i les preferències expressades en la votació per a l'ajuntament, d'acord amb les quals es designen els vocals que conformen la Junta de Veïns. Aquest fet pot provocar que la presidència de l'EMD sigui d'un grup polític diferent del de la majoria de membres de la Junta de Veïns, la qual cosa dificultaria enormement la gestió de l'EMD. Més encara si tenim en compte que no existeix la possibilitat de presentar moció de censura o qüestió de confiança al president de l'EMD per tractar-se d'un càrrec d'elecció directa. Compartim, per tant, amb F. SANZ que

«para evitar riesgos hay que proponer ya que la designación de los Vocales de la Junta Vecinal sea por el mismo procedimiento que el seguido para la elección del Alcalde pedáneo, como ya establecía el Decreto de 1966, o que, en su caso, este sea designado de entre los Vocales elegidos por idéntico sistema que los Concejales del Ayuntamiento»,⁵⁸ ja que, com diu J. FERNÁNDEZ, el problema és greu «al ser distintas las vías de acceso a presidente de la Junta Vecinal y las de sus vocales, se da la circunstancia de que frecuentemente son de signo político distinto, con lo que la conflictividad es inevitable».⁵⁹ De fet, en el mandat 2011-2015, d'acord amb l'estudi de R. GALEANO «en catorze casos la presidència de l'EMD era d'un grup polític diferent al de la majoria de la Junta de Veïns, cosa que mostra la disfunció que presenta el sistema electoral de les EMD».⁶⁰

Una altra de les disfuncions que genera el sistema electoral de les EMD pel que fa a la designació dels vocals és la necessitat que un partit, federació, coalició o agrupació d'electors es presenti al conjunt del municipi per tal de poder designar vocals a la Junta de Veïns de l'EMD. D'una banda, aquest fet obliga a grups independents sense interès per presentar-se al municipi a fer-ho, per tal d'obtenir representació a l'EMD. Aquest és el cas del municipi de Cerdanyola, on en els darrers comicis, el partit polític Gent per Bellaterra no va arribar al 5 per cent dels vots i, per tant, no va obtenir representació al consistori.⁶¹ Tanmateix, va guanyar les eleccions municipals en les seccions censals de l'àmbit de l'EMD de Bellaterra i li va correspondre designar cinc dels vuit vocals que conformen la Junta de Veïns.

D'altra banda, aquest sistema electoral impossibilita que partits polítics que es presenten per separat al conjunt del municipi, malgrat presentar-se en coalició a les eleccions a la presidència de l'EMD, ho puguin fer també conjuntament en la designació dels vocals de la Junta de Veïns de l'EMD. Aquest és el cas del municipi de Sant Cugat del Vallès, on ERC-MES-AM, CUP-AMUNT i SceC-ECG es van presentar per separat a les darreres eleccions municipals, però ho van fer conjuntament sota la denominació de GUANYEM-Vdx a les eleccions a la presidència de l'EMD de Valldoreix. Tanmateix, el vot de les tres candidatures no es va computar de forma conjunta a l'hora de determinar el nombre de vocals que correspon a cada formació política.

Disfuncions del sistema electoral a banda, una vegada la JEZ determina el nombre de vocals que correspon a cada partit, federació, coalició o agrupació d'electors, els seus representants han de designar els vocals que conformaran la Junta de Veïns conjuntament amb el president o presidenta de l'EMD. En la designació no s'exigeix cap requisit pel que fa a la presència equilibrada de dones i homes, independentment del nombre de vocals que li correspongui designar a cada representant, perquè l'article 44bis de la LOREG –al qual ja hem fet referència en relació al procés d'elecció de la presidència de l'EMD– no ho preveu, ni tampoc existeix cap acord de la JEC ni resolució judicial que permetin entendre que cal fer una interpretació expansiva del precepte i aplicar-lo en la designació de vocals de les EMD. Malgrat això, convé assenyalar que, d'acord amb l'article 12 de la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, «les administracions públiques s'han d'atenir al principi de representació paritària de dones i homes en els nomenaments i les designacions per a la composició de tot tipus d'òrgans col·legiats». Actualment, quant a la Junta de Veïns de les EMD es refereix, aquest precepte no s'està complint. Per tal de garantir-ho, seria convenient que el legislador català preveïés l'obligació que els partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors que hagin de designar més d'un vocal complissin amb criteris de paritat en la seva designació, de la mateixa manera que s'exigeixen requisits de paritat en la presentació de les llistes electorals per a tots els processos electorals.

Pel que fa a les causes d'inelegibilitat i d'incompatibilitat per tal que una persona pugui ser designada vocal, regeixen les mateixes que les analitzades per a la presidència de l'EMD amb l'excepció que, a diferència del president o presidenta de l'EMD, l'article 81.5 del TRLMRLC exigeix que els vocals es designin «entre els electors de cada entitat», és a dir, que necessàriament han de residir en l'àmbit de l'EMD.

58 BEATO ESPEJO, Manuel, "De nuevo sobre el gobierno y administración de las entidades locales menores: el derecho de acceso a un cargo público y el respeto de la voluntad popular (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional número 1/1993, de 23 de enero)" a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 82 (1994). Pàg. 300.

59 FERNÁNDEZ CRIADO, Jaime, "Régimen actual y futuro de las Entidades Locales Menores" a *Tierras de León: Revista de la Diputación Provincial*, vol. 25, núm. 60 (1985). Pàg. 32

60 GALINDO CALDÉS, Ramon, *L'organització... op. cit.* Pàg. 47.

61 L'article 180 de la LOREG estableix que per a les eleccions municipals «no es tenen en compte les candidatures que no obtinguin, almenys, el 5 per cent dels vots vàlids emesos en la circumscripció».

Un altre dels aspectes a tenir en compte pel que fa a l'adquisició de la condició de vocal és que entre les disposicions comunes per a les eleccions per sufragi universal directe que preveu la LOREG, trobem la previsió de l'apartat 8 de l'article 108 que estableix:

«En el moment de prendre possessió i per adquirir la plena condició dels seus càrrecs, els candidats electes han de jurar o prometre acatament a la Constitució, així com complir la resta de requisits que prevegin les lleis o reglaments respectius».

No és objecte d'aquest treball analitzar detalladament la figura del jurament o promesa d'acatament a la CE, que no és res més que una pervivència d'altres moments culturals i que suposa un ritu tradicional desproveït de sentit tal com aquest era entès; una mesura obsoleta i arcaica la qual, a més a més, tot i ser declarada constitucional, aviat el mateix TC, amb les seves successives interpretacions,⁶² va buidar de sentit, convertint-la en una norma inútil i de difícil justificació. Ara bé, al marge de la conveniència d'aquesta figura, no hi ha dubte que el president d'una EMD, en tant que càrrec electe, té l'obligació legal de jurar o prometre acatament a la CE. Tot i això, cap norma estableix que les persones designades pels partits, federacions, coalicions o agrupacions han de jurar o prometre acatament a la CE per tal d'adquirir la plena condició de vocal de l'EMD. Malgrat que no és estrany que s'hagi emulat la presa de possessió dels vocals amb la dels regidors, tot prestant declaració d'acatament a la CE en compliment de l'article 108.8 de la LOREG, aquest precepte fa una referència explícita als candidats electes, condició que no tenen els vocals de les EMD mentre segueixin sent càrrecs designats. El legislador català tampoc ha previst aquest requisit ni legalment ni reglamentària per tal d'assolir la condició plena de vocal, ni existeixen pronunciaments de la JEC que l'estenguin a les persones que han estat designades vocals. Per tot això, entenem que no existeix l'obligació de prestar jurament o promesa d'acatament a la CE per part dels vocals de les EMD.

Finalment, pel que fa a la condició representativa dels vocals de les EMD, a diferència de la presidència que és un càrrec electe, no és clar si els vocals gaudeixen d'aquesta condició. En aquest sentit, E. BELDA defensa que l'únic càrrec representatiu de les entitats inframunicipals és l'alcalde pedani i que, per contra, els vocals no gaudeixen de la condició representativa perquè la seva designació està completament mediatitzada pels partits polítics.⁶³ Tanmateix, no podem compartir aquest posicionament perquè, si bé és cert que la designació està completament mediatitzada pels partits polítics –com també ho està la composició i presentació de les llistes electorals–, malgrat totes les disfuncions del sistema electoral, els vocals són el resultat de la voluntat popular expressada a les urnes. A més, tal com ha resolt la JEC, «no cabe la sustitución de los vocales sino por renuncia, fallecimiento, incapacidad o inhabilitación, pero no por voluntad de la candidatura que lo propuso».⁶⁴ Així doncs, un cop accedeixen al càrrec, entenem que els vocals es troben en una situació anàloga a la dels regidors pel que fa a la seva condició representativa.

6.3. Constitució de la Junta de Veïns

El legislador català no ha regulat el procediment de constitució de la Junta de Veïns de les EMD. L'única regulació existent quant a la constitució d'aquest òrgan col·legiat la trobem a l'article 142 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), que estableix:

62 Entre d'altres, podem fer referència a les sentències del Tribunal Constitucional núm. 101/1983, de 18 de novembre, 122/1983, de 16 de desembre i núm. 119/1990, de 21 de juny. Així, en el fonament jurídic 7 d'aquesta darrera sentència el Tribunal Constitucional s'afirmava el següent: «el requisito del juramento o promesa es una supervivencia de otros momentos culturales y de otros sistemas jurídicos a los que era inherente el empleo de ritos o fórmulas verbales ritualizadas como fuentes de creación de deberes jurídicos y de compromisos sobrenaturales. En un Estado democrático que relativiza las creencias y protege la libertad ideológica; que entroniza como uno de sus valores superiores el pluralismo político; que impone el respeto a los representantes elegidos por sufragio universal en cuanto poderes emanados de la voluntad popular, no resulta congruente una interpretación de la obligación de prestar acatamiento a la Constitución que antepone un formalismo rígido a toda otra consideración, porque de ese modo se violenta la misma Constitución de cuyo acatamiento se trata, se olvida el mayor valor de los derechos fundamentales (en concreto, los del art. 23) y se hace prevalecer una interpretación de la Constitución excluyente frente a otra integradora».

63 BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, *Los representantes locales en España*. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (2000). Pàg. 211.

64 Acord de la JEC núm. 216/2005, de 15 de setembre.

«1. Las Juntas vecinales se constituirán en la fecha que señale la Junta Electoral de Zona, una vez efectuadas las operaciones electorales previstas en el artículo 199 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, salvo que se hubiese presentado recurso contencioso-electoral contra la proclamación del Alcalde Pedáneo, en cuyo caso no podrá constituirse hasta que se hubiere resuelto el mismo.

2. La sesión constitutiva de la Junta vecinal requerirá para su validez la asistencia de la mayoría de sus miembros, así como la del fedatario».

En primer lloc, d'acord amb l'article esmentat, pel que fa al termini, convé destacar que a diferència de la constitució de les corporacions dels ajuntaments, per a la qual la LOREG estableix un dia determinat, en el cas de la Junta de Veïns de les EMD aquest és obert i serà fixat per la JEZ un cop hagi determinat el nombre de vocals que correspon a cada partit, federació, coalició o agrupació. Com ja hem vist quan fèiem referència a l'administració electoral, d'acord amb la doctrina de la JEC, aquesta operació ha de realitzar-se en qualsevol moment previ a la constitució dels ajuntaments. Malgrat aquesta doctrina, segueix sense estar fixat el moment en què s'han de constituir les Juntes de Veïns. En aquest sentit, compartim amb R. PIZARRO que «sería más adecuado adoptar una regulación [...] que impida que el plazo de constitución quede abierto indefinidamente».⁶⁵ Així doncs, convindria que el legislador català, de la mateixa manera que ja s'ha fet en altres comunitats autònomes pel que fa a altres ens inframunicipals, fixés el dia en què s'han de constituir les Juntes de Veïns de les EMD.

En segon lloc, per a la vàlida constitució de la Junta de Veïns s'exigeix l'assistència de la majoria dels seus membres. En cas que la majoria no hagin estat designats pels partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors, caldrà aplicar la regulació prevista en relació amb la constitució de les comissions gestores, que serà objecte d'anàlisi en un altre epígraf.

Més enllà del termini i l'assistència, no hi ha regulació pel que fa a la constitució i funcionament de les Juntes de Veïns, si bé l'article 143 del ROF estableix que «el régimen de sesiones de las Juntas vecinales se amoldará a lo dispuesto en este Reglamento para la Comisión de Gobierno». Novament hem de recórrer a aplicar subsidiàriament allò previst per als ajuntaments però en aquest cas no apliquem la regulació prevista per al ple –que és l'òrgan equivalent a la Junta de Veïns– sinó que apliquem la regulació prevista per a la Comissió de Govern dels ajuntaments. Per tant, la sessió constitutiva de la Junta de Veïns és presidida pel president de l'EMD –a diferència d'aquesta sessió als ajuntaments en què cal constituir una mesa d'edat (art. 195.2 de la LOREG), ja que encara no ha estat elegit l'alcalde–. En aquesta sessió, el president comprova les designacions de vocals efectuades per part dels partits, federacions, coalicions o agrupacions sobre la base dels certificats que la JEZ hagi remès a l'EMD, d'acord amb una aplicació per analogia d'allò que preveu l'apartat 3 de l'article 195 de la LOREG per als ajuntaments. Veiem, doncs, com el legislador català tampoc ha regulat el desenvolupament de la sessió constitutiva de la Junta de Veïns. Aquest fet ens obliga a recórrer a la legislació estatal subsidiària i a l'aplicació analògica, amb necessàries adaptacions, de la regulació prevista per als ajuntaments.

Finalment, hem d'assenyalar que tampoc hi ha una regulació relativa a la duració del mandat de la Junta de Veïns, si bé es pot deduir que el seu mandat no serà superior al dels ajuntaments.

65 PIZARRO NEVADO, Rafael, *Las entidades...* op. cit. Pàg. 150.

7. Les Entitats Municipals Descentralitzades amb règim de Consell Obert

El règim de Consell Obert és una forma de govern i administració que gaudeix de protecció constitucional (art. 40 CE) i en el cas de les EMD suposa la substitució de la democràcia representativa que exerceixen els vocals de la Junta de Veïns per la democràcia participativa directa del mateix veïnat. Així doncs, el govern i l'administració corresponen a la presidència de l'EMD i a un consell general format per tots els electors.

D'acord amb l'article 81.6 del TRLMRLC, en relació amb el 73, funcionen amb règim de Consell Obert les EMD de menys de cent habitants i les que tradicionalment compten amb aquest règim de govern i administració. Així mateix, també poden funcionar amb règim de Consell Obert les EMD de menys de dos-cents cinquanta habitants que gaudeixen d'aprofitaments comunals de rendiment igual o superior a la quarta part dels ingressos ordinaris del seu pressupost, i les que tenen característiques especials que ho fan aconsellable, si bé la constitució del Consell Obert requereix, en aquests casos, la petició de la majoria dels veïns, la decisió favorable per majoria de dos terços dels membres de la Junta de Veïns de l'EMD i l'aprovació del Govern de la Generalitat de Catalunya.

Per tant, veiem com a les EMD que funcionen amb règim de Consell Obert només s'ha d'elegir la presidència, si bé aquesta «ha de designar una comissió integrada per un mínim de dos i un màxim de quatre vocals, que l'han d'assistir en l'exercici de les seves funcions i l'han de substituir, per ordre de designació, en cas d'absència o malaltia» (article 73.3 del TRLMRLC).

L'elecció de la presidència de l'EMD no presenta cap especificitat quant al procediment d'elecció que ja hem analitzat, tot i que, en paraules d'E. ARNALDO, «en el régimen de consejo abierto resulta más difícilmente encajable la presentación partidaria de los candidatos por ser expresión inequívoca de la democracia inmediata». ⁶⁶ En relació amb aquest fet, la JEC va resoldre que «los electores no pueden votar a otros candidatos que a aquellos que, presentados en forma, hayan sido debidamente proclamados» ⁶⁷ impedint, per tant, qualsevol diferència en el procediment d'elecció per a les entitats que funcionen amb règim de Consell Obert.

66 ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, "El régimen..." *op. cit.* Pàg. 394.

67 Acord de la JEC núm. 103/1987, de 21 de maig.

8. Les comissions gestores

Hem estudiat el sistema d'elecció de la presidència de l'EMD i de designació dels vocals que conformen la Junta de Veïns en situacions de normalitat. Tanmateix, pot passar que no es puguin celebrar les eleccions a la presidència de l'EMD per no haver-s'hi presentat cap candidatura, que el càrrec de president de l'EMD quedi vacant i sense possibilitat de substitució per la persona suplent, o que essent la persona suplent qui n'ostenti el càrrec, cessi en el càrrec i sobrevingui una nova vacant. També pot esdevenir-se la situació en la qual no es pugui constituir la Junta de Veïns per falta de designació de vocals per part dels partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors. Per aquestes situacions anòmales que exigeixen un tractament especial, per tal de garantir la continuïtat del funcionament de l'EMD afectada hi ha previstos una sèrie de mecanismes que poden entrar en funcionament. Caldrà recórrer, aleshores, a la constitució de les comissions gestores, que assumirien el govern de l'EMD fins a la normalització de la situació.

En cas de vacant en la presidència de l'EMD, com ja hem vist, el càrrec ha de ser ocupat per la persona suplent. Ara bé, «en el cas de nova vacant en la presidència, la Junta de Veïns, o el consell general en les entitats amb règim de Consell Obert, constituïts com a comissió gestora, han d'elegir el president o presidenta d'entre els seus membres per majoria simple. Si es produeix un empat entre diverses candidatures, ha de ser proclamat el candidat o candidata del partit, la federació, la coalició o l'agrupació d'electors que havia obtingut un millor resultat electoral en l'àmbit de l'entitat municipal descentralitzada» (art. 81.7 del TRLMRLC).

Així mateix, en cas de no haver-se presentat cap candidatura a les eleccions a la presidència de l'EMD a Catalunya, no és d'aplicació el Reial decret 608/1988, de 10 de juny, pel qual es regula la constitució de comissions gestores en entitats d'àmbit territorial inferior al municipi, ja que aquest té exclusivament valor supletori (disposició addicional segona). A Catalunya, caldrà actuar d'acord amb allò que disposa el Decret 78/1998, de 17 de març, pel qual es regulen les comissions gestores municipals, i en el seu article 14 també les comissions gestores de les EMD. Així doncs, l'apartat 1 de l'esmentat article estableix que «a les entitats municipals descentralitzades, en el cas de vacant [...] per no haver-se presentat cap candidatura a les eleccions ordinàries ni a les parcials que s'hagin convocat, és d'aplicació el procediment previst a l'article 7 d'aquest Decret per tal de cobrir la vacant produïda, d'acord amb el resultat de les darreres eleccions a l'entitat municipal descentralitzada». Veiem, doncs, com es fa una remissió a la regulació prevista per aquests supòsits en els ajuntaments, és a dir, a l'article 7. Per tant, s'aplicarà per a la presidència de l'EMD el mateix procediment que per nomenar els vocals gestors de les comissions gestores municipals.

En aquest sentit, d'acord amb Decret 78/1998, de 17 de març, en cas de no haver-se presentat cap candidatura a les eleccions a la presidència de l'EMD el procediment per tal de cobrir la vacant és el següent: en primer lloc, el conseller o la consellera a qui correspongui l'exercici de les atribucions pròpies de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de la cooperació amb l'Administració local,⁶⁸ d'ofici o a instància de la corporació afectada, ha de demanar a la JEZ o, si aquesta no està constituïda, a la JEC, la certificació sobre els resultats electorals obtinguts pels diversos partits polítics, federacions, coalicions o agrupacions electorals en les darreres eleccions municipals realitzades en l'àmbit de l'EMD, i el nombre de vocals que correspon designar a cada formació política o electoral per aplicació del procediment previst a l'article 180 de la LOREG. En segon lloc, un cop rebuda aquesta certificació, i en el termini de vuit dies hàbils, s'ha d'adreçar a l'esmentada formació política o electoral, a la qual pertoca cobrir la vacant d'acord amb el resultat de les darreres eleccions municipals realitzades en l'àmbit de l'EMD, per tal que proposi la persona. En tercer lloc, el partit polític, la federació, la coalició o l'agrupació electoral corresponents li ha de comunicar el nom de la persona en el termini màxim de quinze dies hàbils, mitjançant un escrit en què s'acreditin: el compliment dels requisits que exigeix la normativa vigent per poder ser elector i elegible, la idoneïtat adequada o l'arrelament necessaris per a l'exercici del càrrec, i que no s'incorre en cap causa d'inelegibilitat de les que preveu la legislació electoral. Aquest termini pot ser ampliat pel conseller fins a vuit dies hàbils més, a petició de les formacions polítiques afectades. En quart lloc, un cop rebuda la proposta, el conseller, mitjançant una ordre que s'ha de publicar en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, nomena el president

⁶⁸ Hem d'entendre que la referència que es fa al conseller de Governació en el Decret 78/1998, de 17 de març, pel qual es regulen les comissions gestores municipals és feta al conseller o consellera que en cada moment, d'acord amb l'àmbit de competència dels departaments de la Generalitat de Catalunya, correspongui l'exercici de les atribucions pròpies de l'Administració de la Generalitat en l'àmbit de la cooperació amb l'Administració local de Catalunya.

de l'EMD gestor. Tanmateix, si transcorren els terminis sense que el partit polític, la federació, la coalició o l'agrupació electoral hagin fet la proposta, el conseller competent, prèvia consulta al consell comarcal corresponent, designa directament la presidència de l'EMD gestora entre els veïns de l'àmbit de l'EMD que compleixin els requisits a què fèiem referència.

Cal assenyalar que ens trobem davant d'una regulació pensada per als municipis i no per a les EMD. Si bé és cert, com hem vist, que l'article 14 ens obliga a fer algunes adaptacions (en aquest sentit, tot i la literalitat de l'article 7 només tindrem en compte els resultats electorals en l'àmbit de l'EMD i no els del conjunt del municipi), hi ha alguns aspectes que molt possiblement diferirien si s'hagués previst una regulació específica per a les EMD. Per exemple, cal destacar el fet que l'ajuntament del municipi en el qual s'integra l'EMD no faci cap paper en tot aquest procés. Així, per exemple, tindria més sentit que si transcorren els terminis sense que el partit polític, la federació, la coalició o l'agrupació electoral hagin fet la proposta, es preveïés una consulta prèvia a l'ajuntament corresponent abans de designar el càrrec, i no al consell comarcal, o almenys no només a aquest.

D'altra banda, ens podem trobar davant la situació en què alguns dels partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors no hagin designat els vocals que els corresponen. Tenint en compte que per a la vàlida constitució de la Junta de Veïns s'exigeix l'assistència de la majoria dels seus membres (article 142.2 del ROF), aquest fet impossibilitaria la constitució de la Junta de Veïns. Davant d'aquesta situació anòmla, per tal d'evitar la impossibilitat de constituir-la, haurem de recórrer al que preveu l'article 14.3 *in fine* del Decret 78/1998, de 17 de març, que per aquesta situació estableix que la designació dels vocals pertoca al conseller competent per a l'exercici de les atribucions pròpies de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de la cooperació amb l'Administració local, amb la consulta prèvia al Consell Comarcal corresponent. Cal destacar que en aquest cas, malgrat que no es tracta d'una regulació pensada per als municipis sinó que és un article d'exclusiva aplicació a les EMD, novament es fa referència a la consulta prèvia al consell comarcal i no es preveu la consulta a l'ajuntament corresponent.

Així mateix, un cop nomenats els vocals per part dels partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors, aquests només poden ser substituïts per renúncia, mort, incapacitat o inhabilitació. En aquests casos, d'acord amb l'article 14.3 de l'esmentat Decret 78/1998, de 17 de març, el procediment de substitució per vacant serà el mateix que el previst per al seu nomenament. Si bé l'esmentat article fa referència a l'article 78 de la derogada Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, hem d'entendre aquesta referència feta a l'article 81 del TRLMRLC.

Menció especial mereixerien les EMD araneses. Si bé el Decret 78/1998, de 17 de març, no té en compte la particularitat aranesa, des del nostre punt de vista, el paper que es reserva el conseller competent en l'àmbit de la cooperació amb l'administració local podria ser assumit pel Conselh Generau d'Aran, i ser aquesta institució d'autogovern qui nomenés la presidència gestora o els vocals en les situacions anòmlas analitzades.

Finalment, en relació amb les comissions gestores de les EMD, tot i la regulació analitzada, cal plantejar-se si té sentit mantenir una EMD en cas que no s'hi presentin candidatures a la presidència, i els partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors no en designin els vocals que han de constituir la Junta de Veïns. Així, algunes comunitats autònomes⁶⁹ han configurat la falta de candidatures als òrgans de les EATIM com una causa de dissolució de l'entitat. De fet, tot i no estar regulat a Catalunya, resulta evident que si la manca de candidatures a la presidència de l'EMD, o de designació de vocals, és reiterada en les successives eleccions, l'EMD en qüestió es veurà abocada a desaparèixer.

69 Per exemple, a Cantàbria, l'article 19 de la Llei 6/1994, de 19 de maig, reguladora de les Entitats Locals Menors disposa:

«Artículo 19. Disolución por falta de candidaturas.

Cuando después de celebradas elecciones locales, en una Junta Vecinal no pudieran renovarse los puestos de Vocales o Presidente de la Junta Vecinal, por falta de candidaturas, se iniciará de oficio expediente para la disolución de la Junta. Dicho expediente se iniciará por el Ayuntamiento y se tramitará ante la Consejería de la Presidencia.

Durante el tiempo que dure la tramitación del expediente de disolución se hará cargo el Ayuntamiento de las funciones de la Junta Vecinal».

9. Conclusions per a una nova regulació del sistema electoral de les Entitats Municipals Descentralitzades

La regulació del sistema electoral de les EMD es troba dispersa en diverses normes, tant estatals com autonòmiques, i es fa necessari, per tant, recórrer de forma supletòria al sistema electoral dels municipis per tal de resoldre les llacunes existents, sempre d'acord amb la doctrina de la JEC sobre la matèria. Tot i que la Generalitat de Catalunya té competències per regular el sistema electoral de les EMD, i que existeix un mandat clar a la LOREG perquè el sistema electoral dels ens locals inframunicipals s'estableixi per llei autonòmica, el Parlament de Catalunya no ha aprovat cap llei que el reguli de forma completa. Com hem vist, la regulació del sistema electoral de les EMD es troba essencialment a l'article 81 del TRLMRLC, però hi ha molts aspectes que no troben resposta en la redacció d'aquest article. Així doncs, és convenient que el legislador català aprovi una regulació completa del sistema electoral de les EMD, que vagi més enllà de la redacció vigent en el marc del TRLMRLC i doni resposta a les especificitats del procés electoral d'aquests ens inframunicipals.

Una regulació completa del sistema electoral de les EMD pot tenir cabuda en el marc de la legislació local mitjançant una nova llei de governs locals que substitueixi l'actual TRLMRLC i que n'incorpori una regulació més exhaustiva i completa. Ara bé, la regulació dels aspectes més propis del procés electoral, com ara la presentació i proclamació de candidatures, la campanya electoral, la publicitat electoral i el material electoral, entre d'altres – exceptuant, això sí, la regulació de l'administració electoral, que no és disponible pel legislador català ja que forma part de la legislació bàsica de l'Estat – tindrien millor encaix en una llei electoral catalana que regulés els processos electorals sobre els quals té competència la Generalitat de Catalunya (eleccions al Parlament de Catalunya, al Conselh Generau d'Aran i a les EMD), o dins d'una llei específica que regulés el sistema electoral de les EMD tal com han fet altres comunitats autònomes.

En aquest sentit, existeixen diverses llacunes que caldria regular. Així, no hi ha cap norma que estableixi l'ordre en què cal dur a terme l'escrutini quan coincideixen, com és el cas, les eleccions municipals amb les eleccions a les EMD. Tampoc s'ha previst una regulació de les subvencions i despeses electorals per aquesta mena de comicis. També convindria que el legislador català regulés les causes d'inelegibilitat i incompatibilitat del president de l'EMD i dels vocals que conformen la Junta de Veïns. Com hem vist, en termes generals, no es pot aplicar de forma analògica allò que la LOREG preveu per als regidors d'acord amb la doctrina de la JEC. Per tant, fora convenient una regulació exhaustiva de les causes d'inelegibilitat i incompatibilitat del president i els vocals de les EMD i resoldre la llacuna existent en l'actual regulació electoral. A més, tampoc hi ha cap regulació relativa a la constitució i funcionament de la Junta de Veïns, per a la qual ni tan sols està previst el dia i l'hora en què s'ha de constituir.

Tanmateix, no sembla que aquesta sigui l'aposta del legislador català. En aquest sentit, el darrer intent per regular la matèria fou l'any 2013, amb el Projecte de Llei de governs locals de Catalunya, en què s'incorporava el règim electoral dins del capítol II del Títol III dedicat a les EMD.⁷⁰ La regulació del règim electoral de les EMD continguda en l'esmentat Projecte de Llei era parcial, i obviava totalment la regulació del procés electoral; tampoc incloïa cap article específic relatiu a les causes d'inelegibilitat i d'incompatibilitat, ni regulava la constitució i funcionament de la Junta de Veïns.⁷¹ Això suposava, un cop més, desapropiar l'oportunitat de regular de forma completa el sistema electoral de les EMD. Val a dir que aquest projecte de llei va decaure per la finalització anticipada de la XI legislatura⁷².

Tampoc el Govern de la Generalitat de Catalunya ha dictat les disposicions reglamentàries necessàries per al bon desenvolupament del procés electoral de les EMD. Així, pel que fa a les urnes i al material electoral (sobres i paperetes) apliquem la regulació estatal complementària dels processos electorals, amb les mancances que això suposa. Com hem vist, ni tan sols tot el material electoral fa ús de la denominació oficial de l'òrgan unipersonal

⁷⁰ Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 141 de 9 de setembre de 2013.

⁷¹ L'única referència a les causes d'inelegibilitat i d'incompatibilitat en el Projecte de Llei de governs locals de 9 de setembre de 2013 és la prevista a l'article 43.6 que establia que «per tenir la condició d'elegible cal ser veí en el territori de l'entitat municipal descentralitzada. Els candidats no poden formar part de més d'una candidatura ni es poden presentar en el mateix moment a les eleccions municipals».

⁷² X legislatura fins a l'aprovació pel Ple del Parlament de Catalunya, el 2 de juny de 2021, de la Proposta de resolució sobre el canvi de denominació de legislatura.

d'elecció directa, president de l'EMD, sinó que encara se segueix utilitzant la d'alcalde pedani en part del material electoral. Pel que fa a la Junta de Veïns, hem de recórrer al ROF, ja que no existeix cap norma autonòmica de rang reglamentari que ordeni els detalls de la constitució i funcionament d'aquest òrgan. A més, en l'únic cas en què el Govern català ha dictat la disposició reglamentària aplicable, a les comissions gestores, la norma no està actualitzada i encara fa referència a l'antiga Llei 8/1987, de 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya, ja derogada, i és absolutament insuficient perquè pràcticament es limita a fer remissions als articles que regulen les comissions gestores dels ajuntaments. Per tot això, no n'hi ha prou amb l'aprovació d'una norma amb rang de llei, sinó que només si el Govern de la Generalitat de Catalunya dicta també les disposicions reglamentàries necessàries, comptarem amb una regulació completa del sistema electoral de les EMD.

El sistema electoral de les EMD combina l'elecció directa de la presidència i la indirecta per designació dels vocals de la Junta de Veïns d'acord amb els resultats de les eleccions municipals en l'àmbit de l'entitat, un sistema que ha traslladat allò que estableixen l'LBRL i la LOREG, tot i la possibilitat d'establir un sistema diferent. Al nostre parer, com hem pogut veure al llarg de l'estudi, aquest sistema genera una sèrie de disfuncions que cal resoldre. Val a dir que el Projecte de Llei de governs locals de Catalunya al qual fèiem referència s'apartava d'aquesta regulació i, d'haver-se aprovat, n'hauria resolt algunes.

En primer lloc, el nombre de vocals és d'un terç del nombre de regidors de l'ajuntament i, per tant, no depèn del nombre de residents en l'àmbit de l'EMD. Existeixen EMD amb molt poca població que tenen una Junta de Veïns amb més membres que altres EMD molt més poblades. Alhora, totes les EMD d'un municipi compten amb el mateix nombre de vocals, independentment dels residents en el seu àmbit territorial. Entenem que, de cara a una nova regulació del sistema electoral de les EMD, té molt més sentit vincular el nombre de membres de la Junta de Veïns al nombre de residents en l'àmbit de l'EMD, com de fet preveia el Projecte de Llei de governs locals de Catalunya al qual fèiem referència i que no va prosperar.⁷³

En segon lloc, no ens sembla coherent que per tenir la condició de vocal calgui ser veí del territori de l'EMD, quan aquesta condició no existeix per tenir la condició de president. El decaïgut projecte de llei resolvia aquesta incoherència amb un nou sistema d'elecció dels membres de la Junta de Veïns en què tots, president i vocals, havien de tenir la condició de veïns.⁷⁴ A parer nostre, una solució millor consistiria en equiparar els requisits per tenir la condició d'elegible als que es demanen als candidats a les eleccions municipals. No compartim que hom pugui ser alcalde o regidor d'un municipi sense ser-ne veí, i en canvi hagi de ser veí per poder ser president o vocal d'una EMD. Tampoc queda clar per què s'exigeix una major vinculació per ser electe d'un nucli de població en funció de si aquest compta amb un ajuntament o amb una EMD.

En tercer lloc, l'elecció dels vocals depèn de les preferències dels electors en les eleccions municipals. Aquest fet genera problemes tant als elegibles com als electors. D'una banda, els elegibles queden totalment subordinats al que succeeix al municipi: obliga les candidatures a presentar-se a tot el municipi per poder obtenir representació a l'EMD, i s'impedeix la possibilitat que candidatures que es presenten per separat al municipi puguin presentar una coalició a l'àmbit de l'EMD, o a la inversa. De l'altra, els electors no poden presentar preferències polítiques diferenciades per a dues realitats que són diferents (ajuntament i EMD). Per tant, és urgent un canvi de sistema que garanteixi que els residents de les EMD puguin elegir directament els membres que formaran part de la Junta

73 L'article 43.1 del Projecte de Llei de governs locals de Catalunya de 9 de setembre de 2013 establia el següent:
«En el territori de cada entitat municipal descentralitzada s'elegeix el nombre de vocals resultant d'aplicar l'escala següent:
a) entitats municipals descentralitzades amb una població de fins a 250 habitants: 3 vocals
b) entitats municipals descentralitzades amb una població de 251 a 1.000 habitants: 5 vocals
c) entitats municipals descentralitzades amb una població de 1.001 a 2.000 habitants: 7 vocals
d) entitats municipals descentralitzades amb una població de 2.001 a 10.000 habitants: 9 vocals».

74 El Projecte de Llei de governs locals de 9 de setembre de 2013 establia a l'article 43.6 que «per tenir la condició d'elegible cal ser veí en el territori de l'entitat municipal descentralitzada. [...]».

de Veïns. En aquest sentit, el Projecte de Llei decaigut afrontava aquest problema i preveia un sistema de llistes obertes per a l'elecció de tots els membres de la Junta de Veïns.⁷⁵

En quart lloc, l'actual regulació del sistema electoral de les EMD no garanteix el principi de representació paritària de dones i homes. És necessari que el legislador català tingui en consideració aquest principi en una futura regulació per tal de garantir que les Juntes de Veïns comptin amb una presència equilibrada de dones i homes. A més, cal actualitzar el llenguatge utilitzat en la regulació de les EMD (per exemple, substituir la denominació de Junta de Veïns per la de Junta Veïnal) per evitar invisibilitzar les dones.

Per tot això, creiem que és urgent que el legislador català afronti la necessària regulació completa del sistema electoral de les EMD. Una regulació que esgoti les competències de la Generalitat de Catalunya sobre la matèria i eviti haver de recórrer al que preveu de forma subsidiària la legislació estatal del règim electoral general i de bases del règim local. És convenient donar una solució legislativa a totes les llacunes existents en el vigent sistema electoral d'aquests ens inframunicipals, i evitar així que hagin de ser resoltes per l'administració electoral. Igualment, cal democratitzar les EMD i, per tant, permetre als veïns elegir-ne directament els representants, superant l'actual sistema de designació de vocals. En definitiva, entenem que cal una regulació pròpia del sistema electoral de les EMD que l'emancipi del sistema electoral dels ajuntaments.

75 L'article 43.1 del Projecte de Llei de governs locals de Catalunya de 9 de setembre de 2013 establia:

«3. Les llistes electorals han de ser obertes, hi ha de figurar en un únic full totes les candidatures i ha de resultar escollit president el candidat més votat. Formen la junta de veïns els candidats que obtinguin un nombre de vots més elevat a continuació del president o presidenta, fins a completar el nombre total a elegir en funció de la població. Cada elector ha de seleccionar els candidats als quals dona el seu vot de la manera següent:

- a) en entitats municipals descentralitzades de 3 vocals es pot seleccionar fins a dos candidats.
- b) en entitats municipals descentralitzades de 5 vocals es poden seleccionar fins a quatre candidats.
- c) en entitats municipals descentralitzades de 7 vocals es poden seleccionar fins a sis candidats.
- d) en entitats municipals descentralitzades de 9 vocals es poden seleccionar fins a vuit candidats».

10. Referències bibliogràfiques

- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique i DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel, *Código Electoral. El consultor de los ayuntamientos*. 8ª edició, Ed. La Ley, Madrid (2015).
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, "El régimen electoral de las entidades locales menores" a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 103 (1999), pàgs. 383-399.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, "Administración Electoral" a ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (coord.). *Enciclopedia Jurídica*. Ed. La Ley (2015), vol. 2, pàgs. 597-601.
- BEATO ESPEJO, Manuel, "De nuevo sobre el gobierno y administración de las entidades locales menores: el derecho de acceso a un cargo público y el respeto de la voluntad popular (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional número 1/1993, de 23 de enero)" a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 82 (1994), pàgs. 299-310.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, *Los representantes locales en España*. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (2000).
- ESCUIN PALOP, Catalina, "El sistema electoral municipal" a *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 303 (2004-2008), pàgs. 93-126.
- FERNÁNDEZ CRIADO, Jaime, "Régimen actual y futuro de las Entidades Locales Menores" a *Tierras de León: Revista de la Diputación Provincial*, vol. 25, núm. 60 (1985), pàgs. 25-36.
- GALÁN GALÁN, Alfredo i GALINDO CALDÉS, Ramon, "Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio" a SANTIAGO IGLESIAS, Diana. et al, *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Ed. Thomson Reuters-Civitas (2015), pàgs. 47-103.
- GALINDO CALDÉS, Ramon, *L'organització d'àmbit territorial inferior al municipi a Catalunya*. Diputació de Barcelona (2014).
- GUIRADO CID, Cristóbal, "Las entidades locales menores: antecedentes legislativos y regulación actual: régimen murciano" a *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, núm. 11 (1991), pàgs. 237-257.
- LUCAS LUCAS, Carmen, "El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales" a SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso et al, *La reforma de 2013 del Régimen Local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid (2014), pàgs. 173-191.
- MARTÍN CUBAS, Joaquín, "El sistema electoral de les entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi en la Comunitat Valenciana: marc normatiu i proposta de reforma" a *Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques*, núm. 1 (2016), pàgs. 268-303.
- PALLARÉS SERRANO, Anna, "Els ens inframunicipals de caràcter potestatiu: districtes i entitats municipals descentralitzades" a GIFREU i FONT, Judith at alt. *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Ed. Tirant lo Blanch, València (2009), pàgs. 299-319.
- PIZARRO NEVADO, Rafael, *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio*. Ed. Centro de Estudios municipales y de Cooperación Interprovincial (CEMCI) Publicaciones, Madrid (2002).
- RIDAO I MARTÍN, Joan, *Curs de Dret Públic de Catalunya. Tercera edició totalment revisada i actualitzada*. Ed. Marcial Pons, Barcelona (2018).
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, *Manual de procedimiento electoral*. Ed. Ministerio del Interior, Madrid (1999).

- SOTO VALLE, Juan Ignacio, "El règim electoral local" a GIFREU I FONT, Judith (coord.) i RAMON FUENTES I GASÓ, Josep (coord.). *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. Ed. Tirant lo Blanch (2009), pàgs. 117-137.
- TOLIVAR ALAS, LEOPOLDO, "Las entidades inframunicipales" a CASARES MARCOS, Anabelén et al, *La reforma del Régimen Local*, Ed. Tirant lo Blanch, València (2014), pàgs. 371-403.
- TORT i DONADA, Joan, "Les entitats municipals descentralitzades: una alternativa al microfundisme municipal?" a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, vol. VII, núm. 33-34 (1992), pàgs. 269-284.

Catalunya incorpora la figura de les Entitats Municipals Descentralitzades (EMD) en el seu Estatut d'Autonomia i les dota, per tant, de protecció estatutària, però no compta amb una llei específica que les reguli. Alhora, tampoc compta amb una llei electoral pròpia que pugui incorporar les especificitats del seu sistema electoral. La regulació del sistema electoral d'aquests ens locals es troba dispersa en diverses normes, tant estatals com autonòmiques, i es fa necessari, per tant, recórrer de forma supletòria al sistema electoral dels municipis per tal de resoldre les llacunes existents. Aquesta monografia fa un estudi exhaustiu de les diverses lleis que regulen el règim electoral de les EMD, així com les solucions a les llacunes legals existents, tot fent una anàlisi detallada de l'administració electoral, del procediment d'elecció del president o presidenta, del procés de constitució de la Junta de Veïns i de designació dels vocals que en són membres, del sistema electoral aplicable a les EMD que funcionen amb règim de Consell Obert i de les Comissions Gestores d'aquests ens locals. Finalment, fruit d'aquesta anàlisi, exposa tot un seguit de conclusions a tenir en compte en la redacció d'una nova regulació del sistema electoral de les EMD.

Èric Gómez Pérez (Terrassa, 1989) és llicenciat en Dret per la Universitat Pompeu Fabra i en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Oberta de Catalunya. Ha cursat el Màster en Govern Local de la Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals de la Universitat Autònoma de Barcelona i la Fundació Aula d'Alts Estudis d'Electes, així com el Màster en Dret Parlamentari, Eleccions i Estudis Legislatius de la Universitat Complutense de Madrid. Ha treballat d'assessor jurídic parlamentari al Congrés dels Diputats i al Senat, ha estat regidor de l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès, cap de l'Oficina de Relacions Institucionals del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya i professor col·laborador de sistema constitucional espanyol a la UOC. Actualment treballa a la Delegació del Govern de Catalunya a Madrid.