REVISTA CATALANA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

número 3
juny 2025
revista semestral

ISSN: 2938-5733

SOCIETAT CATALANA SCEJ D'ESTUDIS JURÍDICS
FILIAL DE L'INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS

Institut d'Estudis Catalans

Revista Catalana d'Administració Pública

número 3
juny 2025
revista semestral

Societat Catalana d'Estudis Jurídics
filial de l'Institut d'Estudis Catalans

barcelona 2025

Amb la col·laboració de:

Aquesta revista és accessible en línia des de la pàgina *https://revistes.iec.cat/index.php/RCAP*

© dels autors dels articles
© 2025, Societat Catalana d'Estudis Jurídics, filial de l'Institut d'Estudis Catalans, per a aquesta edició
Carrer del Carme, 47. 08001 Barcelona
Text revisat lingüísticament per Montse Marès Torras
Compost per Vicenç Ferreres Plans
ISSN: 2938-5733

Els continguts de la REVISTA CATALANA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA estan subjectes —llevat que s'indiqui el contrari en el text o en el material gràfic— a una llicència Reconeixement - No comercial - Sense obres derivades 3.0 Espanya (by-nc-nd) de Creative Commons, el text complet de la qual es pot consultar a *https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.ca*. Així doncs, s'autoritza el públic en general a reproduir, distribuir i comunicar l'obra sempre que se'n reconegui l'autoria i l'entitat que la publica i no se'n faci un ús comercial ni cap obra derivada.

JUNTA DE GOVERN DE LA SOCIETAT CATALANA D'ESTUDIS JURÍDICS

Josep M. Vilajosana i Rubio (president)
Mariona Serdà Cabré (vicepresidenta primera)
Francesc Torrent Cufí (vicepresident segon)
Josep Cruanyes i Tor (tresorer)
Pilar Rebaque Mas (secretària)
Xavier Genover i Huguet, Judith Gifreu Font, Oriol Sagarra i Trias i Josep Serrano Daura (vocals)

CONSELL EDITORIAL

Judith Gifreu Font (directora)
Sílvia Carmona Garias (secretària)
Jose Antonio Alamillo Blanca (secretari)

CONSELL DE REDACCIÓ

Maria Àngels Arróniz Morera de la Vall, de la Generalitat de Catalunya
Josep Ramon Barberà Gomis, de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública
Xavier Boltaina Bosch, de la Universitat Oberta de Catalunya
Joaquim Brugué Torruella, de la Universitat de Girona
Anna Carbonell Roura, del Consell de Garanties Estatutàries
Aranzazu Colom Nart, de la Generalitat de Catalunya
Mercè Corretja i Torrens, de la Generalitat de Catalunya
Roger Cots Valverde, de l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat
Helena Mora Balcells, de la Comissió Jurídica Assessora
Joan Anton Font Monclús, de l'Ajuntament de Tarragona
Josep Ramon Fuentes Gasó, de la Universitat Rovira i Virgili
Marta Franch Saguer, de la Universitat Autònoma de Barcelona
Josep Maria Sabaté Vidal, de la Diputació de Tarragona
Xavier Urios Aparisi, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades

CONSELL ASSESSOR

Vicenç Aguado Cudolà, de la Universitat de Barcelona
Enoch Albertí i Rovira, de la Universitat de Barcelona
Mercè Barceló i Serramalera, de la Universitat Autònoma de Barcelona
Andrés Boix Palop, de la Universitat de València
Lucía Casado Casado, de la Universitat Rovira i Virgili
Mercè Castillo Solsona, de la Universitat de Lleida
Agustí Cerrillo Martínez, de la Universitat Oberta de Catalunya
Neus Colet Aran, de la Generalitat de Catalunya
Tomàs Font Llovet, de la Universitat de Barcelona
Xavier Forcadell Estellés, de la Diputació de Barcelona
Alfredo Galán Galán, de la Universitat de Barcelona
Alfonso González Bondia, de la Universitat Rovira i Virgili
Pablo Herráez Vilas, de l'Agència Catalana de l'Aigua
Jordi Jaria Manzano, de la Universitat Rovira i Virgili
Maria Esther Jordana Santiago, de la Universitat de Girona
Susanna Marín Dios, de la Generalitat de Catalunya
Oriol Mir Puigpelat, de la Universitat Pompeu Fabra
Belén Noguera de la Muela, de la Universitat de Barcelona
Montserrat Pareja Eastaway, de la Universitat de Barcelona
Joan Lluís Pérez Francesch, de la Universitat Autònoma de Barcelona
Juli Ponce Solé, de la Universitat de Barcelona
Eva Pons i Parera, de la Universitat de Barcelona
Isabel Pont Castejón, de la Universitat Autònoma de Barcelona
Carles Ramió Matas, de la Universitat Pompeu Fabra
Joan Ridao Martín, de la de la Universitat de Barcelona
Petra Saiz Antón, de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat
Laura Salamero Teixidó, de la Universitat de Lleida
Víctor Siles Marc, del Consell Comarcal del Vallès Oriental
Carmen Torres Morales, de l'Ajuntament de Barcelona
Joan Manuel Trayter Jiménez, de la Universitat de Girona
Joaquín Tornos Mas, de la Universitat de Barcelona
Clara Velasco i Rico, de la Universitat Pompeu Fabra
Jaume Vernet i Llobet, de la Universitat Rovira i Virgili
Josep Maria Vilajosana i Rubio, de la Universitat Pompeu Fabra
Joan Vintró Castells, de la Universitat de Barcelona

SUMARI

Editorial 9

Monogràfic:
Número especial dedicat als quaranta anys de la Llei reguladora de les bases del règim local

La planta municipal i la seva diversitat: pedra angular del model territorial. A propòsit d'una nova Llei de governs locals de Catalunya, 13
per Xavier Forcadell i Esteller

L'organització i el funcionament dels ens locals. L'estatut dels electes locals, 31
per Carmen Alonso Higuera

Evolució i perspectives del règim competencial local a Catalunya, 79
per Carme Vallés i Fort

Els serveis públics locals en el quarantè aniversari de la promulgació de la Llei reguladora de les bases del règim local, 125
per José Luis Martínez-Alonso Camps

La funció pública local: una institució feble quaranta anys després, 191
per J. Javier Cuenca Cervera

La integritat institucional i la transparència. El control i el retiment de comptes en els governs locals, 219
per Maria Petra Saiz Antón

Legislació

Recull normatiu 259
per Aranzazu Colom Nart

Jurisprudència

Recull de jurisprudència constitucional, 271
per Berta Bernad Sorjús

Recull de jurisprudència dels tribunals ordinaris, 301
per Xavier Urios Aparisi

Doctrina consultiva

Recull de doctrina del Consell de Garanties Estatutàries, 321
per M. Àngels Arróniz Morera de la Vall i Anna M. Carbonell Roura

Recull de doctrina de la Comissió Jurídica Assessora, 329
per Mònica Puig i Campmany

Règim local

El concepte de *drets històrics* i la disposició addicional dissetena de la Llei reguladora de les bases del règim local, 349
per Albert Guilera i Planas

Les regles fiscals i els ens locals, 365
per Carme Torres Morales

Crònica bibliogràfica

Notícia de llibres, 381
per Joan Amenós Álamo

Normes per als autors 391

EDITORIAL

QUARANTA ANYS DE LA LLEI REGULADORA DE LES BASES DEL RÈGIM LOCAL: BALANÇ, REPTES I MIRADA CAP AL FUTUR DES DE CATALUNYA

Aquest any es compleixen quatre dècades de la promulgació de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL). La seva entrada en vigor va representar un punt d'inflexió en la configuració institucional dels governs locals a l'Estat espanyol, ja que va consolidar el municipi com a peça fonamental del sistema democràtic i el va reconèixer com a administració amb personalitat jurídica plena i autonomia per a la gestió dels interessos propis. Amb motiu d'aquest aniversari, dediquem aquest número 3 a fer una reflexió col·lectiva i multidisciplinària sobre l'impacte de la LBRL a Catalunya, el seu desenvolupament al llarg del temps i els horitzons de reforma, que avui es fan cada vegada més necessaris. La realitat municipal catalana, diversa i complexa, demana una anàlisi matisada que tingui en compte tant l'evolució normativa com els condicionants polítics, econòmics i socials que han modelat —i continuen modelant— el nostre règim local.

Els articles que conformen aquest monogràfic ofereixen una mirada completa i rigorosa sobre aspectes fonamentals del model territorial i institucional català. Iniciem la reflexió amb una mirada sobre *la planta municipal i la seva diversitat*, concebuda com a pedra angular del nostre sistema territorial, que ens interpel·la sobre l'oportunitat de promoure una nova llei de governs locals de Catalunya, després d'anys de debats i intents frustrats. Tot seguit, es tracten *l'organització i el funcionament dels ens locals*, així com *l'estatut dels electes locals*, dos àmbits que concentren bona part de les tensions entre l'autonomia local i la normativa bàsica estatal. A continuació, l'anàlisi del *règim competencial local* aprofundeix en la distribució de funcions i responsabilitats, evidenciant les ambigüitats i els buits que sovint pateixen els municipis catalans en exercir les seves competències. Tampoc no hi podia faltar una revisió crítica dels *serveis públics locals*, eix fonamental de l'acció municipal i clau per a la qualitat de vida ciutadana. El monogràfic també dedica una aportació rellevant a la *funció pública local*, que posa en relleu les febleses estructurals d'aquesta institució i els reptes pendents en matèria de professionalització i estabilitat del personal. Finalment, es clou amb una reflexió sobre *la integritat institucional, la transparència i el retiment de comptes* en els governs locals, una dimensió cada vegada més central per a reforçar la confiança ciutadana i garantir una gestió pública ètica i eficaç. En síntesi, aquest número de la revista vol contribuir al debat jurídic i institucional sobre el futur del món local a Catalunya, en un moment clau per a repensar el model i per a adaptar-lo als nous reptes: la transformació digital, la sostenibilitat, la cohesió territorial i la participació ciutadana. Fer balanç dels darrers quaranta anys ens hauria de servir no només per a reconèixer els avenços assolits, sinó també per a reivindicar una reforma ambiciosa que situï el govern local com a actor imprescindible en la construcció del país.

A continuació, el número es completa amb les seccions tecnicojurídiques habituals, que ofereixen una panoràmica de les novetats més rellevants en matèria normativa i jurisprudencial, i sintetitzen la doctrina consultiva de major interès corresponent als mesos d'agost del 2024 a febrer del 2025. També s'inclouen uns estudis sobre els drets històrics

i la disposició addicional 17a. de la LBRL i sobre les regles fiscals. La realització d'aquestes seccions és possible gràcies a la valuosa col·laboració d'institucions com el Consell de Garanties Estatutàries, la Comissió Jurídica Assessora, el Gabinet Jurídic de la Generalitat, l'Associació Catalana de Municipis i el Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Barcelona, a qui volem expressar el nostre agraïment més sincer. Tanquem el número amb una selecció comentada de les novetats bibliogràfiques més destacades.

Des de la direcció i l'equip editorial, continuem treballant amb la voluntat que la REVISTA CATALANA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA sigui una eina útil i de qualitat al servei de les administracions públiques catalanes, tot contribuint a enfortir el seu compromís amb l'interès general i amb una gestió al servei de la ciutadania.

Judith Gifreu i Font
Directora de la REVISTA CATALANA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA
Juny del 2025

MONOGRÀFIC:
NÚMERO ESPECIAL DEDICAT ALS QUARANTA ANYS DE LA LLEI REGULADORA DE LES BASES DEL RÈGIM LOCAL

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 13-30
ISSN: 2938-5733 / DOI: 10.2436/20.3004.04.27
https://revistes.iec.cat/index.php/RCAP
Data de lliurament: 15 de maig de 2025
Data de l'avaluació cega: 19 de maig de 2025 i 26 de maig de 2025
Data d'acceptació: 30 de maig de 2025

LA PLANTA MUNICIPAL I LA SEVA DIVERSITAT: PEDRA ANGULAR DEL MODEL TERRITORIAL. A PROPÒSIT D'UNA NOVA LLEI DE GOVERNS LOCALS DE CATALUNYA

Xavier Forcadell i Esteller[1]
Professor associat de dret administratiu
Universitat Rovira i Virgili

Resum

La planta municipal, amb la seva configuració i, consegüentment, la diversitat territorial que representa, és un dels elements estructurals de qualsevol model territorial en clau local. És a dir, per a configurar un model territorial creiem que és necessari conjugar almenys tres elements substantius: la planta, el règim jurídic local —organitzatiu, competencial i prestacional— i el seu sistema de finançament. I perquè sigui coherent, ple, s'ha de configurar com un tot que es retroalimenta, que s'interrelaciona alhora. Justament per això resulta molt substantiva l'estructura municipal d'un territori, i la seva diversitat, la qual per connexió ens permetrà saber amb una aproximació significativa quin règim juridicoinstitucional serà necessari i quin marc financer haurà de fer-lo viable i operatiu.

En aquest sentit, entenem que l'estudi de la planta municipal i la seva diversitat és la pedra angular *prima facie* a partir de la qual s'han de conjugar la resta d'elements i, alhora, *per se* condiciona molt substantivament la definició del model territorial.

És més, no abordar aquest element sense complexos i alhora amb el màxim rigor polític, jurídic, geogràfic, econòmic, social, etc., fa que de retruc es posposi la definició de tot un model, en definitiva. En efecte, quants municipis hi ha al país i si són prou o són massa, no només motiva el reforç i la configuració d'un nivell —almenys— supramunicipal i intermunicipal, sinó que fa gravitar a partir d'aquesta decisió la resta d'elements esmentats.

En aquest article, que coincideix en el temps amb el quarantè aniversari de la Llei de bases del règim local del 1985 —la norma *bàsica* en la matèria—, abordarem especialment aquesta qüestió, especialment pel que fa al nostre país. I ho farem en el context d'una necessària llei de governs locals de Catalunya que estructuri definitivament, i finalment, un nou model territorial amb tots els seus elements.

Paraules clau: municipis, comarques, vegueries, diputacions provincials, àrees metropolitanes, model territorial.

1. L'autor de l'article és també funcionari de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional.

LA PLANTA MUNICIPAL Y SU DIVERSIDAD: PIEDRA ANGULAR DEL MODELO TERRITORIAL. A PROPÓSITO DE UNA NUEVA LEY DE GOBIERNOS LOCALES DE CATALUNYA

Resumen

La planta municipal, con su configuración y, consiguientemente, su diversidad, es uno de los elementos estructurales de cualquier modelo territorial en clave local. Es decir, para configurar un modelo territorial creemos que es necesario conjugar al menos tres elementos sustantivos: la planta, el régimen jurídico local —organizativo, competencial y prestacional— y su sistema de financiación. Y para que este resulte coherente, pleno, debe configurarse como un todo que se retroalimenta, que se interrelaciona a la vez. Justamente por eso resulta muy sustantiva la estructura municipal de un territorio, y su diversidad, y por conexión esta misma nos dará una aproximación significativa de qué régimen jurídico-institucional será necesario y qué marco financiero deberá hacerlo viable y operativo.

En tal sentido, entendemos que el estudio de la planta municipal y su diversidad es la piedra angular *prima facie* a partir de la cual deben conjugarse el resto de elementos, y al mismo tiempo *per se* condiciona muy sustantivamente la definición de uno u otro modelo territorial.

Es más, no abordar el tema de la planta sin complejos y con todo el rigor político, jurídico, geográfico, económico, social, etc., hace que en consecuencia se posponga la definición de todo un modelo, en definitiva. En efecto, cuántos municipios hay en el país y si suficientes o son demasiados, no solo motiva el refuerzo y la configuración de un nivel —al menos— supramunicipal e intermunicipal, sino que hace gravitar a partir de esta decisión el resto de elementos mencionados.

En este artículo, que coincide en el tiempo con el cuadragésimo aniversario de la Ley de bases del régimen local de 1985 —la norma *básica* en la materia—, abordaremos esta cuestión, especialmente con respecto a Catalunya. Y lo haremos en el contexto de una necesaria ley de gobiernos locales catalana que estructure definitivamente, y finalmente, un nuevo modelo territorial con todos sus elementos.

Palabras clave: municipios, comarcas, veguerías, diputaciones provinciales, áreas metropolitanas, modelo territorial.

THE MUNICIPAL PLAN AND ITS DIVERSITY: THE CORNERSTONE OF THE TERRITORIAL MODEL. ABOUT A NEW LAW ON LOCAL GOVERNMENTS IN CATALONIA

Abstract

The municipal plan, its configuration, and consequently, the territorial diversity that ensues, is one of the structural elements of any territorial model in a local key. In other words, in order to configure a territorial model, we believe that it is necessary to combine at least three substantive elements: the plant, the local legal regime —organizational, competence and benefits—, as well as its financing system. And for it to be coherent, full, it must be configured as a whole that feeds back on each other, that interrelates at the same time. Precisely for this reason, the municipal structure of a territory, and its diversity, is very substantive, and by connection this will give us a significant approximation of what legal-institutional regime will be necessary, and what financial framework will have to make it viable and operational.

In this sense, the study of the municipal plan and its diversity is understood to be the prima facie cornerstone from which to combine the rest of the elements, and at the same time to condition the definition of one or another territorial model very substantively.

Moreover, not to approach this element without complexes, and with all political, legal, geographical, economic, social rigor, etc., means that the definition of an entire model, in short, is postponed. In fact, how many municipalities there are in the country, and whether there are enough or too many, not only motivates the reinforcement and configuration of a —at least— supramunicipal and intermunicipal level, but also makes the rest of the aforementioned elements gravitate from this decision.

In this article, which coincides in time with the fortieth anniversary of the 1985 Law on the Bases of the Local Regime —the *basic* rule on the matter— we will address this issue in particular, especially with regard to our country. And we will do so in the context of a necessary Law of Local Governments of Catalonia that definitively and finally structures a new territorial model.

Keywords: municipalities, counties, *vegueries*, provincial councils, metropolitan areas, territorial model.

Sumari: 1. Una breu introducció en forma d'antecedents més remots; 2. El restabliment de la generalitat de catalunya i del seu autogovern; 3. El model local de la constitució de 1978 i l'estatut d'autonomia de catalunya de 1979; 4. L'estatut de catalunya del 2006 i la seva voluntat de posar les bases per a bastir un nou model territorial; 5. Elements per a la configuració d'un model territorial prenent els municipis i la seva diversitat com a eix central; 6. Els elements clau del model: planta municipal, règim jurídic i finançament local; 7. Alguns elements que cal tenir en compte en aquest nou modela proposat; 8. Una conclusió general en forma de proposta transversal; 9. Bibliografia.

1. UNA BREU INTRODUCCIÓ EN FORMA D'ANTECEDENTS MÉS REMOTS

El model territorial de Catalunya és un tema recurrent en el catalanisme polític que s'ha de tractar amb una clara vocació de modernitat[2] però sense obviar, en cap cas, el camí recorregut i els treballs fets en aquesta matèria al llarg de la història. I és prenent com a base aquesta convicció que cal partir de la tradició, això és, dels progressos que es van dur a terme en el passat per a abordar avui l'organització territorial catalana com el repte de futur que representa. No entrarem en els antecedents estructurals històrics[3] dels municipis i de la seva planta, i alhora en la seva diversitat territorial, però sí que cal esmentar que hi ha alguns punts de connexió moderns en la matèria que hem de situar com a punts cardinals. Així, en primer terme trobem la Mancomunitat de Catalunya (1914-1923)[4] com la institució que va promoure amb fets, i amb una clara convicció municipalista, l'ordenació territorial i l'equilibri territorial de Catalunya, també en els àmbits de la cultura, la llengua, l'educació, les infraestructures de comunicació, etc. Malgrat que va ser una institució amb una vida curta, el cert és que la

2. Veg*eu in totum* X. Forcadell Esteller, *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, Tirant lo Blanch, 2016.

3. Molt ben sistematitzats i tractats per A. Jordà Fernández, «Els antecedents històrics i jurídics de l'Administració local a Catalunya», a J. Gifreu Font i J. R. Fuentes Gasó (dir.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, Tirant lo Blanch, 2009, p. 43-62.

4. Culminació política i jurídica de moltes accions i treballs precedents, entre els quals destaca especialment el paper de les Bases de Manresa del 1892.

seva obra va transcendir la seva norma creadora i ha arribat fins als nostres dies. A més, és el precedent més immediat de la Generalitat republicana i, després de la Guerra Civil, de la Generalitat restaurada amb el president Josep Tarradellas al capdavant.

Per tant, podem dir que els antecedents moderns del nostre model municipal els hem de buscar en tot el que representa i aporta la Mancomunitat, amb tots els vaivens de la història del darrer segle i fins als nostres dies.

Sigui com vulgui, la vertebració del model territorial català no és una qüestió exempta de divergències i de diversitat d'opinions i arguments. Malgrat això, és fonamental buscar un consens i articular un full de ruta que, de manera progressiva, permeti establir les bases d'un sistema nou fonamentat en elements territorials, competencials i financers que permeti consolidar la base local, això és, els governs locals, i revestir-los d'una autonomia real i efectiva que faciliti desenvolupar projectes d'abast més ampli, teixir infraestructures, proveir els serveis mínims sigui quin sigui el territori de què es tracti i, al mateix temps, reconèixer la diferenciació i la diversitat local.

2. EL RESTABLIMENT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA I DEL SEU AUTOGOVERN

Les eleccions del 15 de juny de 1977 van tenir lloc en el marc de la *Ley para la reforma política* del 1976, quan encara no estava implementat el sistema democràtic. No obstant això, van ser cabdals per a avançar en el procés de democratització de l'Estat i de Catalunya en el marc d'un procés que culminaria amb l'elaboració i aprovació d'un nou text constitucional que abordaria la reestructuració de l'Estat.[5]

Aquestes eleccions, a més, marcaren l'inici d'un nou sistema polític i evidenciaren diferències entre Catalunya, on havia guanyat el Partit dels Socialistes de Catalunya, seguit del Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC) i de Pacte Democràtic, i l'Estat, on governava Unión de Centro Democrático, encapçalada per Adolfo Suárez.

Poc després de les eleccions, els diputats escollits a Catalunya constituïren l'Assemblea de Parlamentaris, que sol·licità i promogué que Josep Tarradellas, president de la Generalitat a l'exili, la presidís. I fou en aquest moment que s'inicià una nova etapa per a Catalunya, sobretot quan l'11 de setembre de 1977 va tenir lloc la celebració de la primera Diada Nacional de Catalunya en democràcia, gairebé quaranta anys després de la celebració d'un acte reivindicatiu i identitari de la realitat catalana.

Per tant, i malgrat no disposar encara d'un text constitucional, la voluntat democràtica era evident. I fou en aquest context de transició democràtica que els parlamentaris catalans, amb el president Tarradellas, van treballar per a restablir la Generalitat de Catalunya i pel retorn del seu president exiliat.

Els acords que se celebraren entre el president de la Generalitat a l'exili, Josep Tarradellas, i Adolfo Suárez, president del Govern, van permetre establir les bases per al retorn del president i per al restabliment de la Generalitat, les quals van cristal·litzar mitjançant la

5. E. Pujol, *Josep Tarradellas*: *El retorn del president*, Barcelona, Dau, 2016.

formalització dels acords de Perpinyà. No obstant això, el posterior procés negociador entre les forces estatals i catalanes fou molt complex. De fet, un punt de discòrdia entre els parlamentaris i el president, més enllà del relatiu a qui havia de dirigir la negociació, va ser la forma d'organitzar la nova Generalitat fins a l'aprovació d'un nou estatut, la constitució d'un nou parlament i la formació d'un nou govern amb atribucions polítiques sòlides.

El president proposava abordar la qüestió organitzativa de la Generalitat prenent en consideració el precedent de la Mancomunitat de Catalunya, articulada prenent com a base les diputacions catalanes, tot en consonància amb el que es va fer quan es va instaurar la Generalitat republicana l'any 1931. Però els parlamentaris van rebutjar de ple aquesta idea perquè van considerar que amb aquesta proposta s'estava rebaixant el contingut polític del que havia de ser la Generalitat de Catalunya quan, certament, la Mancomunitat, juntament amb un reconeixement polític ferm de la Generalitat, podria habilitar el camí per a desplegar l'obra del Govern fins a l'aprovació del nou estatut a les Corts Generals. Es tractava, en definitiva, de recórrer a la Mancomunitat com una forma d'organització.[6]

No obstant això, aquesta proposta no fou acollida i, en certa manera, evidencià distanciaments interns que es farien evidents durant les negociacions a Madrid, sobretot quant a la integració dels presidents de les diputacions a la Generalitat. Sigui com vulgui, el 29 de setembre de 1977 el Consell de Ministres va aprovar el Reial decret de restabliment de la Generalitat de Catalunya, amb un dictamen favorable previ de la Comissió d'Urgència Legislativa de les Corts Generals sobre la urgència d'aquest decret.

Amb la reinstauració de la Generalitat es va constituir un nou consell executiu la composició del qual es va concretar prenent com a base els resultats de les eleccions celebrades el 15 de juny de 1977, tot conferint un cert protagonisme a l'Assemblea de Parlamentaris.

El dia 30 de setembre s'aprovà un nou reial decret que preveia la creació de les comissions mixtes de traspassos de serveis de l'Estat i de les diputacions a la Generalitat. El reconeixement formal de la Generalitat es va fer el dia 5 d'octubre de 1977 i el nomenament de Tarradellas com a president de la Generalitat es va fer efectiu el 17 d'octubre de 1977, fet que donava pas als preparatius per al seu retorn a Catalunya.[7]

El context d'aquella època de transició i l'amenaça d'un cop d'estat imminent no van facilitar les negociacions amb el Govern central, i menys encara quan es tractava d'abordar la qüestió relativa a la reinstauració de la Generalitat de Catalunya, d'una banda, i al retorn del president Tarradellas de l'exili, de l'altra. Tanmateix, aquests diàlegs es van portar a terme gràcies a l'ampli suport amb que tenia el president Tarradellas malgrat estar a l'exili. I així fou com l'any 1977, en plena transició política, va ser un any clau per a la conclusió definitiva de la dictadura franquista, en relació amb la qual és remarcable la comesa duta a terme per Tarradellas. De fet, els moviments polítics que es produïren aquell any serien decisius per al

6. J. Tarradellas Joan, *Dietari del 1977*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 15 de juliol de 1977.

7. La trajectòria política i vital de Tarradellas, des de l'inici de la Guerra Civil fins al retorn del seu exili, no va ser gens fàcil. L'any 1931 va ser nomenat conseller de Governació de la Generalitat i, tot i que en realitat no va estar implicat en els Fets d'Octubre del 1934, va ser empresonat fins que, anys més tard, amb la victòria del Front Popular va ser alliberat i nomenat Conseller de Finances. Poc després, en acabar la guerra i començar la llarga dictadura franquista, va marxar a l'exili. Va residir primer a França i després a Suïssa, però va acabar tornant a París l'any 1944, on va romandre fins que va tornar a Catalunya.

futur polític de Catalunya. A més, l'elaboració de l'Estatut d'autonomia va coincidir amb la darrera fase dels treballs per a l'elaboració i aprovació de la Constitució espanyola (CE) l'any 1979, la qual preveia la configuració d'un model territorial autonòmic.

Amb la promulgació del text constitucional va finalitzar el procés de recuperació de les institucions d'autogovern de Catalunya i es donava pas a la celebració d'eleccions al Parlament l'any 1980, en les quals resultà elegit el president Jordi Pujol, i a unes eleccions municipals que tindrien lloc l'any 1979 i consolidarien la democràcia en els governs locals.

El més remarcable dels fets que van tenir lloc l'any 1977, més enllà del valor polític i simbòlic que, per al catalanisme, va tenir la reinstauració de la principal institució de govern de Catalunya, a més del retorn del seu president de l'exili, és que totes aquestes fites es van gestionar abans de la promulgació de la Constitució, en un context fràgil i en el marc d'un país que durant més de quaranta anys havia estat sotmès a una dictadura molt dura. Per això, el diàleg entre forces polítiques de signe divers, l'altesa de mires i la ferma voluntat democràtica dels dirigents de la transició, així com l'habilitat negociadora del president Tarradellas ja des de l'exili, van ser clau per a aconseguir l'autogovern de Catalunya.

La restauració de la Generalitat de Catalunya, abans de l'aprovació i la promulgació de la CE, és una excepció en la transició espanyola perquè es va adoptar sense tenir, prèviament, un marc normatiu constitucional aprovat. D'aquí que la recuperació de la Generalitat el 1977 suposés, en certa manera, el reconeixement de la legitimitat d'una institució genuïnament republicana i, en definitiva, constituís una excepció a la forma de procedir de la transició espanyola, de la mateixa manera que ho va ser l'acte que va reconèixer Tarradellas com a president de la Generalitat.

3. EL MODEL LOCAL DE LA CONSTITUCIÓ DE 1978 I L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA DE 1979[8]

En aquest context, en els primers esborranys de la CE, entre finals de 1977 i principis de 1978, es dibuixava un model local ben obert, en el qual es definien les províncies, o altres circumscripcions establertes pels nous estatuts d'autonomia, com a elements clau de la divisió i organització del territori, i s'encomanaven el seu govern i la seva administració a diputacions, ajuntaments o corporacions de caràcter representatiu. Al llarg del procés d'elaboració de la CE, no obstant això, la regulació va anar derivant cap a una concepció més centralitzada, com en un altre ordre de coses també ho faria el Senat, dues institucions actualment discutides i sovint objecte de reclamacions de millora.

Finalment, la regulació local del text constitucional va quedar enquadrada en el títol VIII, relatiu a l'organització territorial de l'Estat.

La CE és, sens dubte, el text normatiu de referència de la transició política. Pel que fa al model territorial local, l'article 137 de la CE estableix que «l'Estat s'organitza territorial-

8. X. Forcadell Esteller, «Los gobiernos locales supramunicipales en Cataluña: evolución normativa y jurisprudencial, y perspectivas de futuro», a *Anuario de derecho local*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016.

ment en municipis, províncies i les comunitats autònomes que es constitueixin». L'article 140 garanteix l'autonomia dels municipis, que tenen també personalitat jurídica plena i un règim d'organització propi. Pel que fa a la província, l'article 141 la defineix com a «agrupació de municipis i divisió territorial de l'Estat per al compliment de les seves activitats, i és també circumscripció electoral». L'article 141.1 diu que «qualsevol alteració dels límits provincials haurà de ser aprovada per les Corts Generals per mitjà d'una llei orgànica», la qual cosa dificulta significativament l'evolució del mapa provincial.

Finalment, es preveu la possibilitat que es puguin crear altres agrupacions de municipis diferents, respectant el mapa provincial i, per tant, no substituint-lo. Això és el que passa, per exemple, en el cas de les comarques a Catalunya.

La CE vol generalitzar un model local de règim comú, si bé preveu algunes —poques— especialitats, com poden ser els models forals, els insulars, les comunitats uniprovincials o els casos de Ceuta i Melilla. Per a tots els altres territoris és aplicable el règim general. Raons històriques i territorials justifiquen aquestes excepcions en alguns casos, però aquestes mateixes raons històriques, en canvi, no van ser reclamades amb suficient ambició —i encara menys van ser reconegudes— per a Catalunya.

El desenvolupament polític del nou estat social i democràtic de dret espanyol es basava, en gran part, en el reconeixement de les comunitats autònomes com a entitats polítiques de descentralització. I aquestes tenien el seu marc institucional bàsic en els seus respectius estatuts.

Així, l'any 1979 Catalunya va aprovar el seu propi estatut. Quant al model local, l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) preveia, en el seu article 2, que Catalunya definia el seu territori a partir de les comarques compreses a les províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. Pel que fa a l'organització territorial, l'article 5 configurava aquest model bàsicament amb els municipis i les comarques, no amb les províncies. Però la seva tramitació a les Corts Generals va comportar que, en relació amb aquesta darrera opció, s'afegís que, sens perjudici del que estableixen els articles 137 i 141 de la CE, es mantingués també la institucionalització de les províncies i de les diputacions. Així mateix, l'article 9 definia la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local, sens perjudici del desenvolupament normatiu de l'article 149.1.18 de la CE per part de l'Estat. Quant al finançament, a pesar que en les primeres redaccions de l'article 48 es determinava que corresponia a la Generalitat, finalment es va afegir que calia modificar el text dels articles 140 i 142 de la CE.

La CE i l'Estatut del 1979 regulaven un determinat model d'organització territorial i, encara que d'entrada podien semblar compatibles, el cert és que aviat es van començar a evidenciar certes contradiccions interpretatives. Sigui com vulgui, ràpidament la Generalitat va començar a desenvolupar un model d'organització territorial propi i a plantejar el que seria una qüestió clàssica en el catalanisme polític: la supressió o la substitució de les diputacions provincials. Això explica que una de les primeres lleis aprovades al nou Parlament de Catalunya fos la Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions a la Generalitat.

Davant aquesta situació, el dia 30 de març de 1981 l'advocat de l'Estat va presentar un recurs d'inconstitucionalitat que va resoldre la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 32/1981, del 28 de juliol. En aquesta sentència, per primera vegada, es va aplicar un criteri jurisprudencial que es mantindria en els propers trenta anys: el principi de la garantia institu-

cional. D'acord amb la interpretació del Tribunal, els diferents nivells de govern i d'administració territorial que configura el model constitucional (en aquest cas, el provincial) no tenen assegurat un llistat competencial determinat, sinó la preservació de la institució en «términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar». Una imatge «comúnmente aceptada de las instituciones».

El context polític posterior, marcat per les dificultats governamentals i d'ordre públic a Espanya i per un seguit de projectes adreçats a assolir l'harmonització del procés autonòmic (en concret, la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic [LOAPA]), no va facilitar l'establiment d'un model local descentralitzat per a Catalunya. Pel que fa a la normativa, es van dictar normes estatals de referència, com ara la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), i la Llei 39/1988, del 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals (avui, el Reial decret legislatiu 2/2004, del 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals; en endavant, TRLRHL).

A Catalunya es va adoptar aquesta normativa estatal i es va començar a gestionar la realitat institucional, i també es va implantar, a imatge i semblança de les comarques de la Segona República, el model comarcal. D'aquesta manera, el 1987 es van aprovar quatre lleis territorials locals: la Llei 5/1987, del 4 d'abril, del règim provisional de les diputacions provincials; la Llei 6/1987, del 4 d'abril, de l'organització comarcal —avui, el Decret llei 4/2003, del 4 de novembre—; la Llei 7/1987, del 4 d'abril, per la qual s'estableixen i es regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i a les comarques compreses dins de la seva zona d'influència; i la Llei 8/1987, del 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (avui, el Decret llei 2/2003, del 28 d'abril). Aquest marc normatiu és, en bona part, vigent avui dia.

En tot cas, aquesta realitat impossibilitava l'establiment d'un model propi en què, d'una banda, s'instauraven les comarques com a segon nivell supramunicipal específic de l'organització territorial de Catalunya i, de l'altra, es mantenien les diputacions provincials, les quals tenien garantia institucional i, per tant, rebien finançament directament de l'Estat. No obstant això, el cert és que el marc competencial i prestacional, basat en la cooperació i l'assistència al món local, regulat per a les diputacions i per als consells comarcals no presenta gaires elements diferenciadors.

En un altre ordre de coses, els criteris jurisprudencials no van ser tampoc favorables al reconeixement d'un model local genuïnament català, ni des de la perspectiva institucional, com hem vist, ni des de la perspectiva del règim jurídic i competencial. De fet, va ser la STC 84/1982, del 23 de desembre, la que va establir la doctrina del caràcter bifront del règim local en tractar-se d'una matèria considerada competència exclusiva de l'Estat i de les comunitats autònomes, amb la qual cosa aquesta teoria esdevenia un límit al desenvolupament normatiu d'aquesta qüestió a Catalunya.

Certament, tot i aquesta sentència, el cert és que es van dictar alguns pronunciaments que semblaven obrir una bretxa a favor d'una major interpretació favorable a la Generalitat, però la gran majoria no deixaven marge per a massa interpretacions sobre aquest tema. Així, per exemple, es dictaren la STC del 27 de juny de 2003, la STC 214/1989, del 21 de desembre, la STC 233/1999, del 13 de desembre, etc.

Malgrat aquest marc normatiu i jurisprudencial, Catalunya seguiria reflexionant i repensant el futur model territorial, de manera que va ser ja l'any 2000 quan es va elaborar l'*In-*

forme sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya, dirigit pel ponent constitucional i jurista Miquel Roca i Junyent i conegut amb el nom d'*Informe Roca.*

Aquest informe recull diferents alternatives i propostes per a millorar substantivament el model territorial local, com ara la incorporació de la nomenclatura veguerial i la reformulació del paper dels consells comarcals actuals, els quals, des del seu naixement, a més de tenir moltes dificultats de finançament, han vist reduïda la seva activitat a l'assistència i la cooperació amb els municipis majoritàriament en temes socials i de residus.

4. L'ESTATUT DE CATALUNYA DEL 2006 I LA SEVA VOLUNTAT DE POSAR LES BASES PER A BASTIR UN NOU MODEL TERRITORIAL

L'EAC del 2006 efectua una interiorització del model local en el seu article 2.3, quan estableix que municipis, comarques i vegueries s'integren en el sistema institucional de la Generalitat. Igualment rellevant és la previsió de l'article 5, que reconeix els drets històrics institucionals i organitzatius de Catalunya, entre els quals podem incloure l'organització territorial local.[9]

L'article 83 defineix i regula els governs locals bàsics de Catalunya, que considera que són els municipis i les vegueries, sens perjudici de les comarques, que existiran en tot cas però sense aquesta consideració d'ens bàsic. Per tant, la seva existència no és necessària en tot el territori, fet que presenta un escenari propici per a establir una organització territorial asimètrica i basada en el principi de diferenciació, d'acord amb l'article 88. L'article 84 reprodueix un llistat ampli i concret de les competències dels governs locals, i els articles 90 i 91 regulen les vegueries; en destaca la previsió que preveu que els consells de vegueria substitueixen les diputacions provincials.

Quant al règim competencial, l'article 151 estableix la competència exclusiva de la Generalitat en l'organització territorial i el 160 delimita el règim jurídic local, que cal aplicar respectant el principi d'autonomia local i que regula les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, les tècniques d'organització i relació per a la cooperació, i les formes associatives, mancomunades i convencionals, entre altres qüestions organitzatives.

Finalment, i pel que fa al finançament local, els articles 217-221 delimiten els principis rectors de les finances locals, basats en la suficiència financera, l'equitat i l'autonomia local.

Per tant, l'EAC interioritza el model local català, planteja elements per a definir-lo i consolida el seu sistema competencial, prestacional i financer. No obstant això, deu anys després de la seva aprovació encara no comptem amb una proposta normativa de desenvolupament. Hi ha hagut diversos intents, però la veritat és que mai no s'ha desenvolupat en la seva potencialitat, a diferència d'altres territoris de l'Estat, com Andalusia o València. En tot cas, les lleis que han desenvolupat parcialment l'Estatut són, principalment, la Llei 30/2010, del 3 d'agost, de vegueries, modificada el 2011 per a posposar la seva entrada en vigor *sine die* i deixar condicionada la seva implementació a una reforma local que hauria d'aprovar l'Estat, i la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

9. Veurem més endavant que aquest precepte pot ser un ancoratge històric en clau de futur singular.

Pel que fa al desplegament del model territorial local a Catalunya, fou clau la STC 31/2010. En aquesta resolució el Tribunal Constitucional sosté la vigència de la teoria del caràcter bifront del règim local a partir d'una interpretació més restrictiva de la «teoria del bloc de constitucionalitat». Aquesta sentència preveu, en abordar la qüestió competencial (art. 151 i 160 de l'EAC), que les competències exclusives reconegudes a la Generalitat ho són de forma impròpia, de manera que no poden afectar l'exercici de competències exclusives de l'Estat.

En relació amb la regulació estatutària del municipi i la vegueria, així com amb el seu marc competencial, la STC 31/2010 parteix de l'article 149.1.18 de la CE, com a marc estatal de referència, per a impossibilitar un model normatiu català ple sobre aquest tema. Més complexa és la interpretació que fa respecte al règim competencial en matèria local, previst en els articles 151 i 160 de l'EAC en relació amb l'article 149.1.18 de la CE. Pel que fa a aquest punt, el Tribunal interpreta, com a novetat, que quan l'EAC parla de «competència exclusiva» ho fa de manera impròpia, ja que això no impedeix que sobre aquestes competències operin les competències estatals en virtut de l'article 149.1.18 de la CE. Aquesta nova consideració desdibuixa la «teoria del bloc de la constitucionalitat», segons la qual els estatuts tenen la funció de complementar la CE pel fet de ser el resultat d'un pacte polític i jurídic amb voluntat d'estabilitat i permanència en el temps. Aquesta teoria ha estat llargament avalada pel mateix Tribunal Constitucional, fins i tot en la STC 247/2007, del 12 de desembre, relativa a l'Estatut d'autonomia de València. No obstant això, es va produir un canvi quan va sentenciar sobre l'EAC.

Per tant, el Tribunal Constitucional acaba impossibilitant el ple desenvolupament d'un model local català i confereix a l'arbitri de l'Estat la delimitació de les bases d'un desenvolupament normatiu local a partir de l'article 149.1.18 de la CE.

Les sentències dictades a partir de la STC 31/2010 han reiterat aquest posicionament. En aquest sentit, podrien esmentar-se les STC 132/2012, del 19 de juny, 103/2013, del 25 d'abril, 138/2013, del 6 de juny, 210/2014, del 18 de desembre, etc.

Més enllà del que s'ha exposat, cal tenir en compte també la Llei 27/2013, del 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local a Catalunya (LRSAL). Aquesta modificació de la LBRL, amb clara voluntat recentralitzadora, continua —malgrat tot, és a dir, malgrat els molts anuncis que es derogaria— vigent en el nostre ordenament jurídic.

La LRSAL fou objecte de nombrosos recursos d'inconstitucionalitat i d'un conflicte en defensa de l'autonomia local. De fet, el Tribunal Constitucional ha anat resolent amb els anys sobre aquest tema en diversos pronunciaments, entre els quals podem esmentar les STC 41/2016, del 3 de març, 64/2016, del 9 de juny, 44/2017, del 27 d'abril i 54/2017, de l'11 de maig, que resolia un recurs interposat pel Parlament de Catalunya.

Un cop vist el règim local vigent, configurat per la regulació que en aquesta matèria contenen el text constitucional, l'EAC i la legislació bàsica, tot seguit es plantegen un seguit de propostes adreçades a la vertebració d'un nou règim local per a Catalunya i les quals, doncs, haurien de permetre passar del règim local tradicional a un règim modern i respectuós amb la diferenciació local i l'asimetria del territori. Aquestes propostes, però, s'han de formular necessàriament atenent al règim i al context en què es troba, o pugui eventualment

trobar-se, Catalunya a partir de tres elements clau: planta territorial, marc competencial i règim de finançament.

A més, cal tenir present que els diferents escenaris que es plantegen a continuació no poden ser d'implementació automàtica, sinó que requereixen un temps d'adaptació progressiva, així com una anàlisi acurada de la situació actual dels governs locals tant pel que fa al territori com a les competències i el finançament.

5. ELEMENTS PER A LA CONFIGURACIÓ D'UN MODEL TERRITORIAL PRENENT ELS MUNICIPIS I LA SEVA DIVERSITAT COM A EIX CENTRAL

A Catalunya la planta municipal es caracteritza per incloure molts ens que no arriben als mil habitants, malgrat tenir un terme municipal molt gran, i per concentrar més del 70% de la població en una mateixa àrea territorial.

Per tant, la realitat local és, en si mateixa, molt diversa i plural, fet que esdevé definidor del model local català i que, a la vegada, justifica el manteniment de la planta municipal actual, sigui quin sigui l'escenari en què es formulin les noves propostes de planta territorial i de modernització. El que sí que caldria qüestionar és la necessitat de preservar els dos nivells supramunicipals en el futur (consells de vegueria i consells comarcals) i plantejar si amb un altre mapa local es podria racionalitzar aquest dibuix i operar en tot el país amb un únic nivell supramunicipal.[10] I el mateix es pot dir respecte a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i la futura vegueria de Barcelona.

En vista d'això, tot seguit es fan algunes propostes de configuració d'un nou model territorial local prenent com a base els aspectes que podrien ser considerats «bàsics» a l'efecte d'estudiar la nova configuració del model local a partir d'un triple enfocament: la planta territorial, el règim jurídic i el seu finançament. D'altra banda, es tractaran també els altres elements que, per la seva connexió, resulten interessants per a configurar un model de govern local genuïnament català a partir del paper dels governs supramunicipals.[11]

A més, i en funció del rol i de les majories polítiques de cada moment, es proposen tres elements de referència en què es poden delimitar tres escenaris possibles.

El primer seria el que resultaria de la incorporació d'innovacions en el règim local actual en el marc d'una futura centralització; el segon seria el que sorgiria de l'establiment d'una relació singular i asimètrica amb l'Estat, i el tercer seria el que es produiria en el cas que Catalunya disposés de plena i absoluta competència.

No obstant això, i sens perjudici de l'existència d'aquests tres escenaris, partim sempre del manteniment de la planta municipal actual, amb independència dels eventuals processos de fusió o agrupació municipal que es puguin dur a terme sempre de forma voluntària i prenent com a base el principi d'autonomia local. D'aquí que els plantejaments que tot seguit es formulen s'exposin amb perspectiva de futur i sense que, en cap cas, les propostes que es

10. Vegeu X. Forcadell Esteller, *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, Tirant lo Blanch, 2016, p. 515-521 i 525 i seg.

11. *Ibidem*, p. 468-521.

formulen hagin d'estar necessàriament emmarcades en un escenari concret. Passem a detallar-los una mica més àmpliament:

a) Un primer escenari partiria de la previsió d'innovacions en la regulació actual basant-se en el fet que en un mateix territori existeixen diferents nivells de govern local amb competències per a prestar serveis. El problema rau en el fet que aquestes actuacions no es vehiculen a través d'instruments de cooperació interadministrativa, cosa que evidencia disfuncions econòmiques, d'eficàcia i d'eficiència. Per això és rellevant d'apostar, primerament, per la col·laboració interadministrativa des d'una dimensió supralocal.

El nivell de govern supramunicipal fort és, per dimensió històrica, tècnica i econòmica, la diputació provincial. I per a construir un model genuïnament català, un element de singularització ràpid podria ser el seu canvi de nom: que les diputacions provincials passessin a denominar-se *vegueries* i el seu òrgan de govern, *consell de vegueria*. Quant al nombre de vegueries, és cert que no podem crear-ne més de quatre —en aquest plantejament cal valorar que en els darrers anys el Parlament ha creat la vegueria del Penedès, però per tal que sigui operativa en clau local caldria el concurs del legislador estatal per a fer-ho de forma plena— i que no es poden veure alterats els límits territorials actuals. Per això, i més enllà de sol·licitar a les Corts Generals una iniciativa parlamentària de modificació orgànica sobre aquest tema, hi ha poc camí per recórrer. En tot cas, les noves vegueries podrien assumir la descentralització de serveis de la Generalitat de Catalunya i convertir-se en un punt de referència per als ciutadans dins dels seus territoris, a més de desplegar tasques de cooperació i assistència, entre d'altres, més pròpies dels ens supramunicipals.

Per altra banda, l'EAC reconeix un nivell supramunicipal que està configurat per les comarques. És necessari, doncs, valorar si la distribució comarcal actual és adequada o convé simplificar-la. En tot cas, aquest exercici hauria de ser previ a la creació, si escau, de noves comarques i consells comarcals i, un cop determinat el mapa comarcal, caldria definir un marc efectiu de treball de col·laboració entre els consells de vegueria i els consells comarcals per a arribar de forma efectiva al municipi i al ciutadà.

El consell comarcal també requereix una millora organitzativa interna. De fet, un primer element suficient i necessari seria transformar-lo en un govern de gestió a través d'un consell d'alcaldes i dotar-lo d'una estructura tècnica sòlida és, la qual podria pivotar també sobre un marc estable de col·laboració amb els consells de vegueria. Així mateix, i fins i tot com a element de racionalització, es podria plantejar que el consell comarcal assumís la gestió tècnica de diferents ens instrumentals existents, per exemple, el servei d'aigua potable entre municipis de diferents territoris.

Paral·lelament, cal apostar per millorar el règim competencial existent entre la Generalitat i el món local, amb un encaix correcte, en termes estatutaris, de l'estructura perifèrica de la Generalitat amb la local, tot cercant una bona coordinació interadministrativa que, al seu torn, es tradueixi en una millor vertebració del mapa territorial. Així mateix, possiblement tota l'estructura de delegacions i serveis territorials podria ser objecte d'una redefinició i una millora.

Igualment important és l'encaix veguerial amb el metropolità, que requereix apostar per una delimitació clara de les polítiques públiques que ha de prestar cadascun i fomentar

una col·laboració efectiva i periòdica en relació amb els serveis que han de prestar-se en el nivell territorial compartit.

Des de la perspectiva del règim jurídic, el consell de vegueria podria definir clarament la seva cartera de serveis i prioritzar els àmbits on es disposa majoritàriament dels recursos. En aquest sentit i per a treballar en xarxa, les estructures comarcals actuals es converteixen en una eina idònia. En tot cas, cal vehicular una major capacitat de definició del marc jurídic i competencial actual per a garantir l'equilibri territorial.

Finalment, i pel que fa al finançament, existeix poc marge d'actuació. En tot cas, sí que hauria de ser una prioritat compartida entre la Generalitat, els consells de vegueria i els consells comarcals destinar el major nombre de recursos econòmics, tècnics i materials a reforçar les capacitats i competències dels municipis, en coherència amb les seves necessitats, de forma asimètrica i coordinada amb els ens supramunicipals i la resta d'administracions públiques. De fet, es podria plantejar la possibilitat que aquesta matèria depengués exclusivament de la Generalitat de Catalunya, en el marc d'un nou model de finançament català configurat per una llei catalana específica, i que el percentatge de recursos cap al món local fos alt, a imatge i semblança del que actualment succeeix al territori foral, així com en molts estats d'escala territorial similar a Catalunya.

b) Un segon plantejament seria que Catalunya disposés d'un règim asimètric i singular, de tipus *federal* o similar, en el marc del qual es podria garantir una regulació diversa i conforme amb la diferenciació local. Caldria avançar en aquest aspecte, però, de forma gradual i proposar millores que passin per la vertebració de les vegueries i la redefinició del marc normatiu actual. Tanmateix, convindria valorar la necessitat de mantenir la planta supramunicipal actual i plantejar una racionalització d'aquest nivell, tant pel que fa a les vegueries i comarques com a les àrees metropolitanes, per tal que algunes vegueries assumissin el rol de *vegueria metropolitana* o que alguns consells comarcals quedessin integrats dins del consell de vegueria, en funció de la realitat asimètrica del país. En aquest cas, la vegueria metropolitana no hauria de ser un poder contraposat a la Generalitat, ja que partiria de la interiorització del govern local. Per tant, la idea metropolitana seria, més aviat, una idea de treball conjunt en un marc de col·laboració amb el Govern català.

Des de la perspectiva jurídica, es defensaria una major capacitat de definició del marc jurídic i competencial, a causa del repartiment de funcions entre diferents nivells, així com del seu finançament. Per tant, es passaria a un model més singular i propi que permetria abordar, si escau, altres aspectes no exclusius i bàsics, com ara la selecció, la provisió i l'estatut dels funcionaris locals amb habilitació de caràcter nacional, l'elecció directa en els nivells supramunicipals...

c) Finalment, el tercer plantejament seria que Catalunya, fruit d'un acord i un moviment polític de gran transcendència, tingués absoluta i plena competència en la matèria. En aquest context, el marge de decisió sobre l'estructura municipal i supramunicipal, i el règim competencial i financer, seria total. No obstant això, es consideraria igualment avinent mantenir la planta municipal actual i definir un únic nivell de govern supralocal que estaria configurat per set, vuit o nou vegueries, i per vegueries metropolitanes a Barcelona i al Camp de Tarragona, a més de tenir un règim competencial asimètric. Quant al finançament, els governs locals haurien de disposar d'un marge ampli de gestió d'un major volum de recursos, en consonància amb els governs locals d'altres estats europeus.

En vista del que s'ha exposat i més enllà del plantejament en què ens situem, és fonamental que el nou model local parteixi del reconeixement de la planta municipal, basant-se en el principi de la diferenciació, mitjançant les tècniques de cooperació, d'assistència local i de treball en xarxa. De fet, abans ja s'ha fet referència al manteniment de la planta local actual, siguin quins siguin l'escenari i el context en què es trobi Catalunya, i s'ha qüestionat únicament l'existència de determinades institucions supramunicipals en tot el país en atenció a les particularitats de cada àmbit territorial. Així mateix, i partint del reconeixement de les especificitats locals, el nou model local que s'articuli ha de garantir l'equilibri territorial amb el benentès que constitueix un element bàsic per a afavorir la cohesió social i assolir majors quotes de desenvolupament econòmic.

Per aquest motiu, el nou model local ha de vertebrar-se de manera que els municipis comptin amb tots els elements que siguin necessaris per a poder prestar en condicions òptimes els serveis essencials i exercir les seves competències amb plena autonomia. D'aquí que el recurs a les tècniques de cooperació entre els municipis i els ens supramunicipals (diputacions o vegueries i comarques) —i, per què no, les institucions catalanes en el seu conjunt— es presenti com un instrument fonamental per a millorar les estructures locals vinculades als subministraments bàsics, per a afavorir la instal·lació de fibra òptica i millorar les telecomunicacions, per a garantir el manteniment de camins i carreteres, per a aconseguir la modernització i innovació dels governs locals i dels respectius processos de gestió, per a satisfer les necessitats de personal de les plantilles municipals (funcionaris d'habilitació nacional, tècnics i enginyers) i per a abordar el problema del despoblament dels municipis rurals.

Per tant, l'estudi de noves proposes de vertebració de la planta local no pot obviar la introducció d'elements de modernització i innovació en les mateixes estructures internes dels governs locals i en la prestació dels serveis públics a la ciutadania. Així doncs, els principis de transparència, integritat pública, objectivitat, eficàcia, eficiència i retiment de comptes han d'esdevenir elements clau en la vertebració d'un nou règim local modern i ajustat a la diversitat local.

6. ELS ELEMENTS CLAU DEL MODEL: PLANTA MUNICIPAL, RÈGIM JURÍDIC I FINANÇAMENT LOCAL

Pel que fa a la planta municipal, actualment existeixen 947 municipis, dels quals uns 500 no arriben al miler d'habitants i representen prop del 2,8 % població de Calalunya. Territorialment, aquests municipis menys poblats representen més del 50% del mapa, mentre que prop del 70% de la població total resideix a l'àrea metropolitana de Barcelona.

A aquest efecte, esdevé clau cohesionar i vertebrar el territori municipal de manera que es garanteixi la connectivitat dels nuclis poblats, tot reforçant la mobilitat i potenciant la generació de noves oportunitats de creixement. Així mateix, també és fonamental apostar per l'ús de tècniques de cooperació amb altres governs locals i supralocals mitjançant la diversificació, la millora de la gestió de les actuacions, la creació de xarxes de treball, la simplificació administrativa, etc.

En els darrers cent anys, des de la creació de la Mancomunitat s'ha avançat molt, però encara hi ha municipis que, per exemple, queden aïllats quan hi ha aiguats o nevades, o que no disposen d'un servei adequat de subministrament d'aigua. Per tant, cal articular un sistema, una planta local i una xarxa de comunicacions i telecomunicacions que contribueixin a evitar aquests problemes i que esdevinguin idonis per a resoldre els problemes actuals.

Per altra banda, un tema especialment sensible és el relatiu a les fusions de municipis. Els municipis no només s'han de mesurar demogràficament, sinó també en funció de variables socials i culturals. Per això és necessari que hi hagi un nivell supramunicipal fort per a cooperar-hi constantment. Ara bé, la concreció de quin ha de ser aquest nivell i si ha de ser un o poden ser diversos, així com les atribucions que li correspondrien, són qüestions que cal abordar en el plantejament de la planta territorial.

En tot cas, sembla pertinent articular un model de cooperació i assistència, des de les diputacions o consells de vegueria, respectuós amb l'asimetria territorial. En definitiva, es tracta de facilitar els recursos econòmics, tècnics i materials que resultin adequats per a satisfer les necessitats de cada govern local. Aquesta tasca, de caire assistencial, seria desenvolupada per les diputacions, o consells de vegueria, en coordinació amb els consells comarcals, com a entitats territorialment descentralitzades, i tendiria a reforçar l'autonomia local des de la necessària consideració de l'asimetria territorial, partint del fet que la realitat local és diversa i que, per tant, l'assistència que s'ha de prestar ha de ser específica per a cada municipi.

Així mateix, i en línia amb la necessària articulació d'una planta local sòlida, cohesionada, equilibrada i sostenible, cada ajuntament ha de tenir unes institucions bàsiques reforçades i operatives, així com suficients recursos per a potenciar l'exercici de les pròpies competències. Aquest reforçament dels municipis, sigui quina sigui la seva dimensió, és el que ha d'afavorir la vertebració del conjunt del territori i ha de permetre articular, en el seu conjunt, una planta local sòlida.

Per tant, no és possible assumir un debat sobre la planta territorial si no es posa en relació amb el règim jurídic, des d'una vessant prestacional i assistencial, i amb el model de finançament.

Cal, no obstant això, tenir present que les qüestions referides a la connectivitat territorial i a l'extensió d'oportunitats de desenvolupament econòmic i social arreu de Catalunya, ja en l'època de la Mancomunitat, es van convertir en els seus objectius fonamentals. En aquest sentit, van ser rellevants els treballs adreçats a conèixer el territori català i, en particular, a crear un mapa de Catalunya que servís com a eina de treball, però també com a símbol del país. Igualment destacables foren els treballs adreçats a la vertebració territorial catalana impulsats pels serveis geogràfic i geològic de la Mancomunitat, els quals constitueixen el precedent immediat dels que, anys més tard, elaboraria Pau Vila.

Al mateix temps que es vetllava per conèixer el territori i reorganitzar-lo, es va treballar per garantir-ne la connectivitat construint 418 km de camins i comunicant els 218 pobles que estaven aïllats. També es va traçar una xarxa de telefonia i es va aconseguir portar-la fins a 400 municipis instal·lant 5.950 km de línia. Així mateix, es va prestar una atenció especial a les comarques més desateses fins aleshores i el 1923 es va instal·lar la primera central elèctrica a Balaguer, que va permetre prestar servei a 200 abonats. El més rellevant, però, és que ja en

època de la Mancomunitat es va treballar per conèixer el territori, per reorganitzar-lo i per equilibrar-lo. Els treballs que es van dur a terme en aquest sentit esdevingueren els precedents immediats dels que anys després elaboraria Pau Vila, malgrat que no es coneguessin amb tota la seva profusió.

Quant al règim jurídic i en el marc de l'estudi del marc competencial, es fa avinent analitzar el règim competencial dels municipis i comprovar si els serveis mínims que la llei els atribueix es materialitzen a la pràctica i en quines condicions. A partir d'aquí, convé plantejar si és realment necessari que tots els municipis tinguin el mateix règim competencial, si té sentit que tots els ajuntaments (siguin quins siguin el seu àmbit i la seva dimensió) tinguin el mateix nivell de responsabilitat i hagin de prestar uns serveis concrets, a més d'avaluar en quina mesura el reconeixement d'un nucli competencial als governs locals ha d'anar acompanyat d'una dotació econòmica suficient que contribueixi a l'efectivitat del seu exercici.

Pel que fa al sistema de finançament local, es constata que hi ha una dependència absoluta dels municipis respecte de les transferències de les altres administracions, sobretot de les diputacions. És necessari també un debat a fons d'aquesta situació.

Un cop centrats aquests plantejaments, tot seguit tractarem quins serien, al nostre entendre, els fonaments estructurals per a abordar un nou model territorial local a Catalunya.

7. ALGUNS ELEMENTS QUE CAL TENIR EN COMPTE EN AQUEST NOU MODEL PROPOSAT

El debat sobre el model local de Catalunya i la seva organització territorial planteja moltes qüestions que no estan exemptes d'opinions diferents i de divergències però que cal estudiar forçosament a l'efecte de la seva implementació efectiva. Per això, i atesa la diversitat de temes i la complexitat de les qüestions que han de ser tractades, hem de ser capaços de dibuixar un full de ruta i concretar on volem arribar.

També és necessari fer una nova anàlisi i posar la gestió pública, el dret i l'organització territorial a l'ordre del dia, començant per abordar el fet que avui a Catalunya hi ha molts municipis que no disposen ni d'allò més bàsic. Per exemple, la realitat ens descriu cruament que molts ajuntaments no gaudeixen de la figura del secretari i/o la de l'interventor, han d'afrontar el problema de la despoblació o no poden oferir als seus ciutadans serveis de caràcter essencial. Per contra, ciutats mitjanes i grans pateixen altres mancances, com l'emergència d'habitatge, la mobilitat i la gestió de la gent d'edat més adulta, amb tot el que això comporta des d'una perspectiva social i mancomunada. I, en general, per a tots els municipis hi ha reptes com l'impacte climàtic, l'abordatge de la intel·ligència artificial, etc., que no es poden demorar més.

Per això, en aquest procés de transformació que comporta l'estudi i l'anàlisi d'un nou model local a Catalunya, cal impulsar la transformació del dret públic des de les administracions locals i des de les universitats i els centres de recerca. En aquest sentit, és clau la formació dels professionals del dret que treballen a les administracions locals, no només en les institucions «clàssiques» del dret administratiu, sinó també en tots els àmbits connexes que poden contribuir a millorar la gestió pública local, com ara la gestió pública, l'economia,

la ciència política... De fet, l'evolució i la superació del model estrictament burocràtic per un nou paradigma de gestió centrat en les noves tecnologies, la globalització, el govern obert, la digitalització i la nova governança, fa necessària la presència de personal cada cop més qualificat i amb més aptituds per a assumir el repte de la modernització dels governs locals.

I en l'àmbit institucional cal posar les bases per a una nova norma de governs locals de Catalunya que permeti tenir una visió general i global. En efecte, seguint el poc que hem legislat en la matèria a Catalunya en els darrers anys, s'està legislant de forma molt parcial. Així, s'han creat per llei en els darrers anys les noves comarques del Moianès i el Lluçanès, s'ha suprimit la del Barcelonès, s'ha creat la vegueria del Penedès, s'ha creat i derogat[12] el municipi de Medinyà..., i tenim en tràmit parlamentari l'aprovació d'un estatut de municipis rurals, una modificació de la Carta de Barcelona en fase decidida de ser abordada i un intents debat al Camp de Tarragona sobre la seva eventual creació. Per tant, propostes i regulacions per a tots els gustos, sense cap criteri previ com a model. Per això som del parer que cal desenvolupar l'article 84 de l'EAC i establir un model territorial propi de governs locals, i partir d'una llei paraigua per a veure com s'han d'abordar les qüestions singulars, i no a la inversa.

8. UNA CONCLUSIÓ GENERAL EN FORMA DE PROPOSTA TRANSVERSAL

El debat sobre el model local de Catalunya requereix, en definitiva, fer política i tenir una visió estratègica i innovadora. Per això, en un tema tan substantiu i en un temps tan complex políticament, no es pot permetre que aquestes qüestions es dilatin més i tampoc que no s'apleguin els consensos mínims al poder legislatiu. Consensos que en la realitat pràctica local hi són. Per això, potser un bon punt de partida seria iniciar els punts de connexió transversals des de la base local. Potser seria hora de repensar el model de manera plural, transversal i directa, cosa que possibilitaria la celebració d'un nou congrés municipalista. En efecte, a imatge i semblança de les Setmanes Municipals de la Mancomunitat de Catalunya (1915-1921) o dels congressos de Municipis del 1933 o del 2001. Han passat prou anys per a repensar i actuar sòlidament, des de la base i amb garanties que el que en surti, de forma àmplia i plural, serà sòlid i tirarà endavant perquè no dependrà dels vaivens generals de la política de torn ni de les discussions de passadís de darrera hora. Potser la concepció i plasmació del nou model territorial de governs locals del segle XXI passa finalment per aquí: pel treball plural, tranversal i de consens, en clau local, que es pot generar en un nou *congrés de governs locals*. Són temps de consensos difícils i de majories polítiques complexes, però la democràcia local ha demostrat històricament que si són possibles en algun lloc, és justament des de l'escala local.

La preparació i posterior presentació, aprovació i tramitació de l'Estatut del municipi rural, fet i fet, ens ensenya el camí. S'ha bastit des del territori, amb veus plurals i cercant l'equilibri i el consens. I com que totes les forces polítiques eren interpel·lades per electes territorials seus, totes se n'han sentit protagonistes, i per això el Govern de Catalunya ràpidament s'ho va voler fer seu i el debat al Parlament no va anar més enllà d'esmenes tècniques. Sovint la dinàmica partidista i l'aritmètica electoral constant que es viu a les institucions més

12. Pel fet de no tenir una població d'almenys cinc mil habitants, com determina la LRSAL.

centrals de Catalunya fan que es deixin de veure les coses amb l'objectivitat que tenen. En canvi, al territori, molt més lluny del focus mediàtic però tan a prop de la realitat, tot té un sentit més operatiu. Un congrés de governs locals al territori i lluny dels *passos perduts dels palaus legislatius* portaria a col·lació i a consens qüestions elementals; qüestions en les quals fora de les cambres tots hi poden estar d'acord i que són bàsiques per a avançar. I en clau local, per a avançar progressivament, però, en definitiva, per a avançar seguint les exigències d'una democràcia local plena i pròpia del segle XXI.

9. BIBLIOGRAFIA

Argullol Murgadas, E. *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*. Barcelona: Empúries, 1986.

Font Llovet, T. *Gobierno local y Estado autonómico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

Forcadell Esteller, X. *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch, 2016.

Forcadell Esteller, X. «Los gobiernos locales en Catalunya: propuestas de presente y de futuro des de su singularidad supramunicipal». A: Luciano Parejo Alfonso (dir.) i Antonio Arroyo Gil (coord.). *El futuro de la Administración local y el papel de los gobiernos locales intermedios.* Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

Forcadell Esteller, X. «El nou règim local de Catalunya: entre la tradició i la modernitat». A: *I Jornada de Dret Públic Català Víctor Ferro Pomà*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2020.

Forcadell Esteller, X. «La gestió jurídica municipal i nous reptes organitzatius». A: *La nova Geografia de la Catalunya Postcovid.* Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2021.

Fuentes Gasó, J. R.; Gifreu Font, J. (dir.). *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya.* València: Tirant lo Blanch, 2022.

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

Gifreu Font, J. «La atomización de la planta municipal y sus repercusiones en la prestación eficiente de los servicios mínimos obligatorios: la operatividad de la función coordinadora de las diputaciones provinciales». A: Luciano Parejo Alfonso (dir.) i Antonio Arroyo Gil (coord.). *El futuro de la Administración local y el papel de los gobiernos locales intermedios.* Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

Jordà Fernández, A. «Els antecedents històrics i jurídics de l'Administració Local a Catalunya». A: J. R. Fuentes Gasó i J. Gifreu Font (dir.). *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya.* València: Tirant lo Blanch, 2009.

Pujol, E. *Josep Tarradellas*: *El retorn del president*. Barcelona: Dau, 2016.

Rivero Ortega, R. «Autonomía local y competencias locales diez años despúes de la LRSAL». A: *Estudios sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad local con motivo de su X aniversario.* Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 31-77
ISSN: 2938-5733 / DOI: 10.2436/20.3004.04.29
https://revistes.iec.cat/index.php/RCAP
Data de lliurament: 22 d'abril de 2025
Data de l'avaluació cega: 16 de maig de 2025 i 30 de maig de 2025
Data d'acceptació: 4 de juny de 2025

L'ORGANITZACIÓ I EL FUNCIONAMENT DELS ENS LOCALS. L'ESTATUT DELS ELECTES LOCALS

Carmen Alonso Higuera
Secretària general
Ajuntament de Cornellà de Llobregat

Resum

Aquest article analitza el règim local, pel que fa a la seva organització administrativa, tenint en compte que la LBRL va instaurar un model organitzatiu municipal uniforme i sense jerarquies, amb òrgans necessaris com l'alcalde, el ple i la junta de govern, però permetent certa autoorganització a través del Reglament Orgànic Municipal (ROM). També s'analitza l'estatut dels electes locals, els seus drets, deures i incompatibilitats, i la situació dels regidors no adscrits.

Paraules clau: organització local, estatut dels electes, municipis de gran població, regidors no adscrits, reglament orgànic municipal.

LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ENTES LOCALES. EL ESTATUTO DE LOS ELECTOS LOCALES

Resumen

Este artículo analiza el régimen local, en cuanto a su organización administrativa, teniendo en cuenta que la LBRL instauró un modelo organizativo municipal uniforme y sin jerarquías, con órganos necesarios como el alcalde, el pleno y la junta de gobierno, pero permitiendo cierta autoorganización a través del Reglamento Orgánico Municipal (ROM). También se analiza el estatuto de los electos locales, sus derechos, deberes e incompatibilidades, y la situación de los regidores no adscritos.

Palabras clave: organización local, estatuto de los electos, municipios de gran población, concejales no adscritos, reglamento orgánico municipal.

THE ORGANIZATION AND OPERATION OF LOCAL ENTITIES. THE STATUTE OF LOCALLY ELECTED OFFICERS

Abstract

This article analyses the local regime, in terms of its administrative organisation, taking into account that the LBRL established a uniform municipal organisational model without hierarchies,

with necessary bodies such as the mayor, the plenary and the board of governors, but allowing for a certain degree of self-organisation through the Municipal Organic Regulations (ROM). It also analyses the status of local elected representatives, their rights, duties and incompatibilities, and the situation of non-attached councillors.

Keywords: local organization, status of elected officials, large municipalities, non-affiliated councillors, municipal organic regulation.

Sumari: 1. Introducció; 1.1. La missió de la LBRL; 1.2. El context de complexitat en el qual es va emmarcar la LBRL: un marc legal propi d'un estat compost i una complexa realitat local derivada de l'atomització municipal i l'inframunicipalisme; 1.2.1. La distribució constitucional de competències legislatives; 1.2.2. La realitat del mapa municipal; 2. L'organització i el funcionament municipal en la redacció original de la LBRL; 2.1. Aposta important per l'autonomia local; 2.2. Aposta per una organització no jerarquitzada i uniforme; 2.3. Les successives reformes de la LBRL; 3. El règim local actual; 3.1. L'organització actual dels municipis; 3.1.1. L'organització dels municipis de règim comú; 3.1.1.1. L'alcalde; 3.1.1.2. Els tinents d'alcalde; 3.1.1.3. La junta de govern; 3.1.1.4. El ple; 3.1.1.5. Les comissions informatives; 3.1.1.6. La comissió especial de comptes; 3.1.1.7. Els òrgans municipals de participació ciutadana; 3.1.2. L'organització dels municipis de règim especial; 3.1.2.1. El règim especial dels municipis de gran població; 3.1.2.2. El règim especial dels municipis petits ; 3.2. El funcionament municipal; 3.2.1. Classes de sessions; 3.2.2. Convocatòria de les sessions; 3.2.3. Quòrum de constitució; 3.2.4. Quòrum de votació; 3.2.5. Sistemes de votació i classes de vots; 3.2.6. Mecànica de la sessió; 3.2.6.1. La direcció i l'ordre de la sessió; 3.2.6.2. El principi d'unitat d'acte; 3.2.6.3. Publicitat de les sessions del ple; 3.2.6.4. Intervenció del públic assistent; 3.2.6.5. Col·locació dels membres de la corporació; 3.3. L'estatut dels electes locals; 3.3.1. Drets de doble faç; 3.3.2. Els drets; 3.3.2.1. Drets de caràcter sociolaboral; 3.3.2.2. Drets de caràcter polític; 3.3.2.3. Deures dels electes locals; 3.4. L'estatut dels regidors no adscrits; 4. La urgent necessitat d'una reforma de la LBRL i d'una nova llei autonòmica.

1. INTRODUCCIÓ

Poc més de sis anys després que es promulgués la Constitució espanyola (CE) i, més concretament, el mes d'abril de 1985, va entrar en vigor la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), la primera llei bàsica de règim local de la democràcia, que el dia 24 d'abril va celebrar el seu quarantè aniversari i que va néixer amb la vocació de substituir la legislació local de la dècada dels cinquanta, que amb gran dificultat suportava ja els radicals efectes generats per la nova CE.

1.1. La missió de la LBRL

Aquesta nova llei tenia la missió de dotar l'àmbit local d'un nou marc jurídic, adaptat a la nova realitat política i social que el canvi de sistema de govern exigia i que, respecte de l'organització, el funcionament i l'estatut dels electes, s'havia d'incardinar, bàsicament, dins del marc constitucional mínim que, pel que fa a l'Administració local, assegurava el capítol segon del títol VIII de la CE (art. 140-142), que s'establia sobre quatre idees fonamentals:

• Una clara aposta del legislador constitucional pel reconeixement del principi d'autonomia dels municipis, avançant-se d'aquesta manera al que pocs mesos després es plasmaria en la Carta Europea d'Autonomia Local, subscrita per l'Estat espanyol a Estrasburg el dia 15 d'octubre de 1985 i ratificada posteriorment per les Corts Generals el dia 20 de gener de 1988.

• L'atribució del govern i l'administració dels municipis als seus respectius ajuntaments, integrats pels alcaldes i els regidors[1] elegits pels veïns del municipi mitjançant sufragi universal, igual, llibre, secret i directe. En canvi, l'opció del legislador constitucional respecte dels alcaldes va ser diferent, ja que va considerar una doble possibilitat: que fossin elegits pels regidors i que fossin elegits pels veïns. D'aquesta manera donava entrada a un doble model que va recollir posteriorment el legislador ordinari en optar majoritàriament pel sistema d'elecció pels electes i reservar l'elecció directa d'alcaldes pels veïns per als municipis que funcionessin en règim de consell obert, la determinació dels perfils dels quals el mateix text constitucional confiava al legislador ordinari.

• La introducció d'una garantia de suficiència financera de les hisendes locals per al desenvolupament de les funcions que la llei els atribuís, amb la previsió paral·lela que aquestes es nodririen, fonamentalment, de tributs propis i de la seva participació en els de l'Estat i en els de les comunitats autònomes.

• El reconeixement de les províncies amb la doble condició d'entitats locals supramunicipals, conformades per l'agrupació dels seus municipis, i de divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat, i encara que el mateix precepte reconeixia la possibilitat de crear altres tipus d'agrupacions de municipis diferents de la província, el cert és que blindava la seva existència quan va reservar a una llei orgànica l'alteració dels límits provincials, fet que va situar en l'òrbita de les competències legislatives de l'Estat aquestes decisions i va generar no poques dificultats a les comunitats autònomes pluriprovincials que, com la catalana o la valenciana, tenien aspiracions d'assolir una organització territorial pròpia que superés el règim de la divisió provincial.[2]

No obstant això, la LBRL també havia de contribuir al desenvolupament del dret de participació política consagrat per l'article 23 de la CE, encara que en aquest cas en la seva vessant passiva, o dret a ser elegit i a exercir el càrrec representatiu, amb la concreció d'unes mínimes expressions del seu contingut mitjançant la determinació del conjunt de drets i deures que havien de conformar l'estatut de l'electe.

1. D'acord amb la normativa de l'Institut d'Estudis Catalans, el masculí és el gènere no marcat i, per tant, es pot fer servir per a fer referència genèricament a grups o individus tant de sexe masculí com de sexe femení, i en aquest text utilitzem el masculí en aquest sentit.

2. Sobre aquesta problemàtica em remeto a la meva obra *Manual del secretario*: *Teoría y práctica del derecho municipal*, Barcelona, Atelier, 2002.

1.2. El context de complexitat en el qual es va emmarcar la LBRL: un marc legal propi d'un estat compost i una complexa realitat local derivada de l'atomització municipal i l'inframunicipalisme

Aquesta missió de la LBRL es va produir en un context d'una doble complexitat: per una banda, la derivada del repartiment constitucional de competències legislatives entre l'Estat i les comunitats autònomes, propi d'un estat compost com el nostre, i, per l'altra, la realitat del mapa municipal, caracteritzada per dues notes específiques, la seva atomització i el seu inframunicipalisme o, el que es el mateix, l'existència d'un nombre molt elevat de municipis la majoria dels quals tenen molt poca població.

1.2.1. *La distribució constitucional de competències legislatives*

Respecte de la primera qüestió, la missió del legislador estatal quedava delimitada pel repartiment constitucional de competències efectuat entre els articles 148.1 i 149*a* de la CE, que, pel que fa a l'àmbit material del nostre estudi, atribueixen a l'Estat la competència de regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals, fet que havia de tenir una traducció directa, almenys en part, en la definició de l'estatut jurídic mínim dels electes com a part del seu dret de participació política, i la competència de dictar les bases del règim jurídic de les administracions públiques, a fi de definir un mínim comú denominador que garantís un tractament unitari d'aspectes clau del règim jurídic dels ens locals.

Aquesta funció es va traduir, en matèria d'organització i funcionament, en la concreció d'una estructura orgànica i d'unes regles de funcionament bàsiques i mínimes, així com en la definició d'un estatut jurídic dels electes, també de mínims i susceptible, en conseqüència, de ser millorat per la legislació de les comunitats autònomes i, fins i tot, pels mateixos reglaments orgànics municipals (ROM).

Però l'exercici d'aquesta competència estatal havia de coexistir amb les competències que en matèria de règim local llavors atribuïa a la comunitat autònoma de Catalunya l'Estatut d'autonomia aprovat per la Llei orgànica 4/1979, del 18 de desembre, i que actualment li atribueix el seu Estatut actual, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, del 19 de juliol. Aquest fet ha generat que hagi estat el Tribunal Constitucional qui, en resoldre els múltiples recursos i qüestions d'inconstitucionalitat que s'han produït durant aquests quaranta anys de vigència de la LBRL, ha delimitat unes fronteres més precises entre ambdues potestats legislatives.

Aquesta disjunció és la que ha donat lloc que, en l'actualitat i circumscrivint-nos a l'àmbit material del nostre estudi, el marc legal en aquesta matèria tingui la complexitat següent:

MARC LEGAL

i. Constitució espanyola.
ii. Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, del 19 de juliol.

III. Legislació bàsica estatal:

- LBRL.
- Preceptes bàsics del Reial decret legislatiu 781/1986, del 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL).
- Llei 1/2006, del 13 de març, del règim especial de Barcelona.

IV. Legislació autonòmica fonamental

- Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMC).
- Llei 5/1987, del 4 d'abril, del règim provisional de les diputacions provincials.
- Decret legislatiu 4/2003, del 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'organització comarcal.
- Llei 30/2010, del 3 d'agost, de vegueries, modificada posteriorment per la Llei 2/2017, del 15 de febrer.
- Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.
- Llei 22/1998, del 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

1.2.2. *La realitat del mapa municipal*

Respecte d'aquesta segona qüestió, un altre factor de complexitat es derivava del fet que la missió del legislador estatal s'havia de desenvolupar en el marc d'un mapa municipal excessivament atomitzat i constituït per un nombre molt elevat de municipis la majoria dels quals eren petits i amb poca població, circumstància que es produïa tant a Espanya com a Catalunya. Per a entendre aquesta problemàtica veurem que la característica fonamental del mapa local de Catalunya, fins i tot en l'actualitat, és que és molt complex,[3] ja que si ens fixem en les característiques poblacionals actuals, que exposem a continuació, veurem que, segons el que es desprèn de l'*Anuari estadístic de Catalunya*, existeixen un total de 1.004 ens locals, dels quals 948 són municipis i, d'aquests, tan sols el 22 % tenen una població superior a 5.000 habitants:

Nombre d'entitats locals (1.004)

- Províncies: 4
- Vegueries: 8
- Comarques: 43
- Municipis: 948
- Àrees metropolitanes: 1

Planta municipal per habitants

- Sols el 37% dels municipis tenen més de 2.000 habitants.
- Sols el 22% dels municipis tenen més de 5.000 habitants.
- Sols el 12,78% dels municipis tenen més de 10.000 habitants.
- Sols el 2,43% dels municipis tenen més de 50.000 habitants.

3. Sense tenir en compte les vegueries i les comarques, que són de creació posterior, la realitat del mapa municipal d'aquell moment diferia poc de l'actual.

Municipis menors de 5.000 habitants (739)

- Fins a 500 habitants: 328
- De 501 a 2.000 habitants: 269
- De 2.001 a 5.000 habitants: 142

Municipis de 5.001 a 50.000 habitants (209):

- De 5.001 a 10.000 habitants: 88
- De 10.001 a 50.000 habitants: 98
- De més de 50.000 habitants: 23

2. L'ORGANITZACIÓ I EL FUNCIONAMENT MUNICIPAL EN LA REDACCIÓ ORIGINAL DE LA LBRL

2.1. Aposta important per l'autonomia local

Si hem de destacar alguna característica positiva del nou model implantat per la LBRL, sens dubte és que està constituït a partir d'una clara aposta del legislador pel reconeixement d'un ampli marc d'autonomia, opció obligada en certa manera si tenim en compte que, com hem apuntat abans, la CE va reconèixer el dret a l'autonomia dels municipis.

Aquest dret ha estat identificat pel Tribunal Constitucional amb un dret caracteritzat, entre altres aspectes, per portar implícita una doble garantia: d'una banda, l'obligació que la legislació ordinària reconegui als municipis la potestat de dictar normes reglamentàries en l'àmbit de les seves competències, que en matèria d'autoorganització gaudeixen, fins i tot, d'un marc més ampli d'autonomia; de l'altra, l'obligació que el legislador competent els reconegui un àmbit competencial específic, que ha de ser configurat pel legislador ordinari respectant el que el Tribunal Constitucional va definir com a nucli essencial d'aquesta autonomia i que descansa en un doble principi: el de subsidiarietat, recollit després per l'article 2 de la Carta Europea d'Autonomia Local, i el de l'interès més prevalent.

El màxim exponent de la potestat d'autoorganització dels municipis i les restants entitats locals és el ROM, instrument normatiu en el qual s'emmarca l'exercici d'aquesta potestat en l'àmbit municipal, que ha estat concebuda pel legislador bàsic estatal com una potestat relacionada —però independent i essencialment diferent— amb la potestat reglamentària general que el nostre ordenament jurídic reconeix als ens locals sota la denominació genèrica de *potestat normativa local*. D'ací que, amb caràcter previ a qualsevol altra consideració, sigui necessari definir-ne les fronteres mitjançant la delimitació de la seva posició ordinamental en el sistema de fonts legals en matèria d'organització i la concreció del seu àmbit material.

En paraules del professor L. Parejo Alfonso,[4] l'autoorganització municipal constitueix l'expressió més genuïna de l'autonomia local, ja que en conforma el nucli essencial, per la qual cosa no podem tenir cap dubte sobre la competència dels municipis i la resta d'ens locals per a regular la seva pròpia organització complementària d'acord amb les previsions contingudes

4. Luciano Parejo Alfonso, *La potestad normativa local*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

en l'article 20.2 de la LBRL, ni tampoc sobre el fet que l'autoorganització constitueix, a la vegada, un clar límit respecte de l'àmbit normatiu d'altres administracions. Això s'infereix almenys de l'article 62 de la LBRL, que regula les tècniques de participació dels municipis en activitats i procediments conjunts amb altres administracions i estableix que mitjançant aquestes tècniques no es pot afectar la seva potestat d'autoorganització.

Certament, aquesta potestat va ser objecte d'una limitació de gran importància respecte a la seva concepció original, com a conseqüència de la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 214/89, del 21 de desembre, ja que, si bé la redacció original de l'article 20 de la LBRL establia que, excepte l'alcalde, els tinents d'alcalde, el ple i la que llavors es denominava *comissió de govern*, la resta d'òrgans complementaris dels anteriors s'establien i es regulaven pels municipis en els seus ROM, sense cap altre límit que el respecte de l'organització determinada per la llei bàsica i amb un abast tan ambiciós que en l'article 5 de la LBRL, que aquesta sentència va anul·lar, s'establia un sistema de prelació de fonts que donava un gran protagonisme al reglament orgànic propi de cada entitat.

Aquest és el motiu pel qual actualment el ROM, en la seva qualitat de disposició de caràcter general d'àmbit municipal a través de la qual els municipis exerceixen aquesta potestat d'autoorganització, ha quedat relegat en el sistema de fonts a regular aspectes que no entrin en contradicció no només amb la LBRL, sinó tampoc amb la legislació autonòmica que es dicti en matèria d'organització local. Però també cal tenir en compte que, com ha declarat el Tribunal Suprem[5] en diverses sentències, aquesta regulació autonòmica té límits respecte de l'àmbit local en aquesta matèria i, en conseqüència, no pot consistir en una regulació tan extensa i detallada que deixi buida de contingut aquesta potestat municipal.

El problema es plantejava quant a la posició ordinamental que el ROM havia de tenir en el sistema de fonts respecte del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), tot i que tant el Tribunal Constitucional[6] com el Tribunal Suprem[7] ràpidament es van decantar per considerar que:[8]

> En matèria d'organització municipal, l'ordre constitucional de distribució de competències es fonamenta en l'existència de tres àmbits normatius diferents, corresponents a la legislació bàsica de l'Estat, la legislació de desenvolupament de les comunitats autònomes, segons els respectius estatuts, i la potestat reglamentària dels municipis inherent a l'autonomia que la CE els garanteix en l'article 140. És clar que la potestat d'autoorganització ha d'exercitar-se en el marc dels límits establerts en la legislació estatal i en les legislacions de desenvolupament de les comunitats autònomes, que no poden, no obstant això, envair ni desconèixer la potestat d'autoorganització que la CE garanteix a la instància municipal.

5. Sentències del Tribunal Suprem (STS) del 24 de setembre, del 12 de novembre de 1997 (art. 6766 i 8458), de l'11 de maig de 1998 (art. 4313) i del 8 de febrer de 1999 (art. 1550), recollida posteriorment en altres sentències posteriors, com la del 17 de març de 2009 (art. 2494).

6. Sentències del Tribunal Constitucional (STC) 4/1981, 32/1981, 84/1982, 32/1985, 27/1987, 259/1988 i 214/1989.

7. STS del 24 de setembre i del 12 de novembre de 1997 (art. 6766 i 8458) i, més endavant, del 17 de març de 2009 (art. 2494).

8. Totes les traduccions de sentències del TC i el TS són nostres.

> El legislador estatal estableix un model organitzatiu comú i uniforme per a les entitats municipals, a partir del qual, i amb ple respecte a aquest, les mateixes entitats locals es poden dotar d'una organització complementària en virtut dels reglaments orgànics corresponents.
>
> El reglament orgànic municipal no preval sobre la normativa autonòmica en l'espai que correspon a aquesta. Però és cert que el ROF és una norma supletòria en determinats aspectes organitzatius dels reglaments orgànics municipals.

I han reiterat el caràcter supletori del ROF en matèria organitzativa i matisant la prevalença de la legislació estatal:

> Raona encertadament l'apel·lant que això implica dotar de prevalença els reglaments organitzatius dictats pels ens locals, sobre les disposicions estatals reglamentàries, no bàsiques, que regulin amb caràcter general el funcionament d'aquests ens, de manera que aquestes últimes ocuparien una posició subordinada i complementària pel que fa a les regles sobre la matèria aprovades pels ens. Si l'única raó determinant de la validesa o nul·litat de la convocatòria efectuada […] fos la prevalença o subordinació del que disposa el reglament orgànic de l'ajuntament enfront del ROF, seria factible arribar, efectivament, a la conclusió que es postula en la present apel·lació.
>
> La prevalença de les lleis estatals, revesteixin o no caràcter bàsic, sobre els reglaments aprovats pels ens locals, és una constant de la nostra jurisprudència que ha de ser considerada indiscutible.
>
> Els reglaments locals gaudeixen d'una prevalença derivada de la competència que la llei atribueix a les entitats locals, de manera que la jerarquia està mancada de significat.

El que no ens aclareix aquesta doctrina és quin és el marc reservat a la potestat d'autoorganització que no pot ser envaït per la legislació autonòmica, ni tampoc quins són els aspectes organitzatius en els quals les determinacions del ROM queden subordinades a les determinacions especials del ROF, encara que podem convenir que la primera qüestió l'haurem de resoldre analitzant de manera casuística les competències concurrents i ponderant els diferents interessos que hi ha en joc, a fi de determinar els que siguin preponderants. Respecte de la segona qüestió, en canvi, pot ser que la solució ragui a interpretar que determinats preceptes del ROF, quan siguin complement necessari de la legislació bàsica estatal emparada per l'habilitació efectuada per la LBRL, poden gaudir de la condició de regulació de caràcter bàsic a l'empara de la jurisprudència constitucional.

Per acabar i pel que fa als aspectes susceptibles de ser regulats pel ROM, atesa la indeterminació legal de l'abast del concepte d'*organització*, la nostra legislació autonòmica, coincidint amb múltiples pronunciaments dels tribunals, ha resolt des del principi la qüestió quan, inicialment, en l'apartat número 3 de la disposició final segona de la Llei 8/1987, del 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, i actualment en el número 2 de la disposició final tercera del TRLMC, ha establert que correspon a la potestat reglamentària dels ens locals el desplegament dels aspectes relatius a l'organització, el funcionament dels òrgans de govern, l'estatut de llurs membres i la participació ciutadana, d'acord amb el marc general establert per la llei i les normes bàsiques de l'Estat, matèries a les quals podem afegir, com es desprèn

taxativament de la jurisprudència del Tribunal Suprem,[9] la regulació de la constitució, l'organització i el funcionament dels grups polítics locals.

2.2. Aposta per una organització no jerarquitzada i uniforme

En regular el règim local, la LBRL va optar per conformar una administració que, a diferència de les restants, estava i segueix estant integrada per òrgans de diferent naturalesa però absolutament autònoms, ja que no estan sotmesos a cap jerarquia, motiu pel qual en l'àmbit local els recursos d'alçada tenen poc recorregut, ja que cap dels dos òrgans executius per excel·lència que conformen els municipis i entre els quals la llei reparteix les competències, els alcaldes i el ple, cap és superior respecte de l'altre, cosa que també impedeix que entre ambdós operi cap possibilitat de convalidació d'actes viciats per manca de competència.

Encara que amb una falsa aparença de diversitat, la LBRL es va decantar, també, per una solució absolutament uniforme i homogènia per a regular l'organització i el funcionament municipal, ja que, si bé regulava diferents tipologies de municipis, distingint entre el règim especial de Barcelona i el règim especial dels municipis que funcionaven en règim de consell obert, realment el que contenia era una regulació absolutament uniforme dels municipis de règim comú, tant respecte de la seva organització com del seu funcionament, ja que únicament va establir alguna diferenciació, en funció de la seva població, pel que fa a la determinació dels seus serveis mínims, però mantenint per a això el ja obsolet criteri de diferenciar segons si la seva població superava o no els 5.000 i els 20.000 habitants.

Per tant, des del punt de vista de l'organització i el funcionament, el model original plasmat pel legislador estatal l'any 1985 en la LBRL, necessàriament recollit després i en alguns casos de forma mimètica per la legislació de règim local de les comunitats autònomes, va suposar l'establiment d'una estructura orgànica uniforme per a tots els municipis de règim comú, és a dir, tots menys els petits municipis que per raons històriques o com a conseqüència de la seva escassa població funcionaven en règim de consell obert.

Aquest model es concretava en l'existència d'uns òrgans necessaris en tots els municipis de règim comú, que en uns casos tenien caràcter decisori —alcalde, tinents d'alcalde i comissió de govern, actualment denominada *junta de govern local*— i en d'altres, caràcter deliberatiu —comissió especial de comptes—, amb la sola diferència de no imposar com a obligatòria l'antiga comissió de govern als municipis amb una població inferior a 5.000 habitants i de deixar en el terreny del difús l'existència obligatòria o no d'òrgans que, com les comissions informatives, tinguessin funcions d'estudi, informe o consulta prèvia dels assumptes que haguessin de ser sotmesos a la consideració del ple, respecte dels quals la redacció original de la LBRL es limitava a reconèixer a tots els grups polítics integrants de la corporació el dret a participar en aquestes comissions mitjançant la presència de regidors del grup.

Aquesta circumstància va plantejar el dubte, resolt posteriorment pel Tribunal Suprem[10] en sentit negatiu, sobre l'existència necessària d'almenys un d'aquests òrgans d'estudi,

9. STS del 15 de setembre de 1995 (art. 6701).
10. STS del 4 de març de 1999 (art. 2162).

dictamen i consulta en totes les entitats locals, ja que constituïen un instrument aparentment necessari i, en tot cas, important per a canalitzar la participació de tots els grups.

Tanmateix, i malgrat l'uniformisme i la manca d'imaginació del legislador en no reconèixer un principi bàsic de pur sentit comú com és la necessitat de donar un tractament diferent a realitats distintes, la redacció original de la Llei, en la seva aposta per la potestat d'autoorganització local, va permetre que, respecte de l'organització bàsica que havia configurat, els ens locals poguessin dotar-se d'una organització complementària pròpia en els seus reglaments orgànics, fet que podia implicar la creació de nous i genuïns òrgans locals, tant de caràcter deliberatiu com de caràcter decisori, ja que la Llei no va especificar res en relació amb la seva naturalesa.

El legislador va seguir un model similar d'uniformitat en la determinació del funcionament dels òrgans locals, ja que va dissenyar un únic model de funcionament d'aquests òrgans, bàsicament del ple, sense fer cap distinció en funció de les característiques del municipi o de la seva població, i el mateix va succeir amb la definició de l'estatut jurídic dels electes. I tota aquesta uniformitat es va extrapolar a la legislació autonòmica de Catalunya, que en moltes ocasions recollia de forma mimètica unes previsions idèntiques a les de la LBRL, fins al punt de considerar en la seva disposició addicional primera la previsió de la modificació automàtica dels seus preceptes en cas que es modifiqués la legislació bàsica.

2.3. Les successives reformes de la LBRL

Tot i que des de la seva promulgació la LBRL ha sofert més de trenta modificacions i ha estat afectada per més de vint pronunciaments del Tribunal Constitucional, segurament les reformes més significatives en matèria d'organització i funcionament són les següents:

- El reconeixement del possible caràcter retribuït de l'exercici del càrrec electe local per primera vegada en el nostre dret a partir de la reforma efectuada per la Llei 9/1991, del 22 de març, que posteriorment ha estat objecte de reformes importants.
- L'enfortiment de la figura executiva de l'alcalde i de la correlativa funció de control del ple com a conseqüència de la Llei 11/1999, del 21 d'abril.
- La reducció dels assumptes subjectes al règim de majories absolutes duta a terme per la Llei 57/2003, del 16 de desembre, com a clara mesura en pro de la governabilitat dels ajuntaments davant la pèrdua massiva de majories absolutes en els seus governs.
- L'establiment d'un règim especial per a les ciutats de gran població mitjançant la incorporació d'un nou títol x a la LBRL per la mal anomenada Llei 57/2003, del 16 de desembre, de modernització i govern local, com a fal·laç contestació a les aspiracions que les set grans ciutats espanyoles havien anat fent paleses durant l'última dècada.
- La pretesa racionalització de l'Administració local que, sota el principi «una administració, una competència», va portar a terme la Llei 27/2013, del 27 de desembre, que va convertir en una espècie de mantra el principi de sostenibilitat financera dels ens locals, però que des del punt de vista de l'organització i el funcionament va tenir una transcendència nul·la, menys pel que fa a les seves mesures de redimensionament dels ens instrumentals locals.

• La recent modificació del règim de control de la dotació econòmica dels grups polítics generada recentment per la Llei orgànica 1/2025, del 2 de gener, que exceptuar del deure de posar a disposició del ple la comptabilitat d'aquesta dotació quan es destini a finançar els partits polítics respectius, fet que trenca amb la finalitat inicial per a la qual es va crear de facilitar el funcionament del grup i amb tota una doctrina constant del Tribunal de Comptes respecte de la seva destinació.

3. EL RÈGIM LOCAL ACTUAL

3.1. L'organització actual dels municipis

Centrant-nos en l'actualitat i encara que per raó dels límits d'aquest treball no podem plasmar en aquestes línies el detall del règim jurídic local respecte de l'organització i el funcionament de les diferents tipologies de municipis, sí que podem exposar aquesta organització de manera gràfica i comentar a continuació els seus aspectes més significatius.

ORGANS	CLASSE	MUNICIPI RÈGIM COMÚ	MUNICIPI GRAN CIUTAT	CONSELL OBERT
Bàsics i obligatoris	Decisoris	· Alcalde · T. d'Alcalde · Junta de Govern · Ple	· Alcalde · T. d'Alcalde · Junta de Govern · Ple: Ple i Comissions · Òrgan especialitzat resolució reclamació actes tributaris	· Alcalde Pedani · Assemblea veïnal
	Deliberants	· Comissions Informatives · Comissió Especial de Comptes · Grups polítics	· Consell Social de Ciutat · Comissió Especial de Comptes · Comissió Especial suggeriments i reclamacions	
Complementaris		Lliure determinació	Lliure determinació	

3.1.1. *L'organització dels municipis de règim comú*

Tal com es pot constatar en aquest esquema, el model actualment vigent d'organització dels municipis de règim comú no s'ha pogut apartar encara de l'uniformisme plasmat originàriament pel legislador estatal pel que fa a la configuració orgànica dels municipis catalans acollits a aquest règim. Segons el que disposen els articles 21 de la LBRL i 48 del TRLMC, aquest model segueix descansant en l'estructura següent:

• L'existència obligatòria de l'alcalde, els tinents d'alcalde, el ple i la comissió especial de comptes en tots els ajuntaments de règim comú.

• L'existència necessària de la junta de govern local i dels òrgans que tinguin per objecte l'estudi, informe o la consulta dels assumptes que hagin de ser sotmesos a la decisió del ple o al seguiment de la gestió de l'alcalde, la junta de govern o els regidors delegats, en tots els municipis de règim comú que tinguin una població de dret superior a 5.000 habitants o que siguin capital de comarca, i el caràcter potestatiu d'aquests òrgans a la resta de municipis, que els poden establir o no en exercici de la seva potestat d'autoorganització, ja sigui mitjançant un acord específic del ple o mitjançant les corresponents disposicions en el ROM.

• El reconeixement exprés, tant en la LBRL com en el TRLMC, de la possibilitat que, mitjançant els seus reglaments orgànics i en exercici de la seva potestat d'autoorganització, els municipis estableixin i regulin òrgans complementaris dels anteriors, d'acord amb els principis d'eficàcia, economia organitzativa i participació ciutadana. En aquest sentit i a títol orientatiu, l'article 48.2 del TRLMC enumera com a possibles òrgans complementaris dels quals es poden dotar els municipis, no sols els de participació ciutadana, sinó també el síndic municipal de greuges, el consell assessor urbanístic a què es refereix l'article 8.2 del TRLU, la junta local de seguretat establerta per la Llei 4/2003, del 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, o qualsevol altre, als quals l'article 20.1d de la LBRL afegeix la comissió especial de suggeriments i reclamacions.

• No s'ha de confondre aquesta distinció entre òrgans necessaris i complementaris, que és simplement delimitativa de l'àmbit de la potestat d'autoorganització municipal, amb una altra classificació orgànica amb més tradició en el nostre dret com és la que distingeix entre òrgans decisoris i no decisoris, en funció que es tracti d'òrgans que puguin dictar actes administratius beneficiats d'efectivitat immediata o d'òrgans que tinguin caràcter merament consultiu o de participació i limitin la seva esfera d'activitat al camp de l'informe, l'estudi o la consulta.

• Dins dels primers s'enquadren l'alcalde, tant si actua directament com si ho fa a través dels seus delegats o substituts, la junta de govern i el ple, així com els altres òrgans descentralitzats o desconcentrats que puguin constituir els municipis a través del ROM, i dins dels segons s'enquadren les comissions informatives, fins i tot la comissió especial de comptes, així com qualsevol altre òrgan que pugui crear el ple d'acord amb el que disposi el ROM.

3.1.1.1. L'alcalde

L'alcalde, el procediment d'elecció i destitució del qual està regulat per la legislació electoral, és l'òrgan unipersonal i executiu per excel·lència de l'organització municipal i, de conformitat amb el que disposen els articles 21 de la LBRL i 53 del TRLMC, assumeix la presidència de la corporació i es reparteix amb el ple l'exercici de les competències decisòries, amb la particularitat especial que és dipositari del que s'ha denominat *competència residual*, a la qual es refereixen els articles 21.1*s* de la LBRL i 53.1*u* del TRLMC quan atribueixen a aquest òrgan unipersonal totes les competències que la legislació estatal o l'autonòmica assignin al municipi sense atribuir-les en concret a cap òrgan municipal.

Aquesta circumstància i el fet que l'article 21 de la LBRL reforcés les competències atribuïdes a aquest òrgan a partir de la reforma efectuada per la Llei 11/1999, del 21 d'abril, han fet que a vegades s'hagi arribat a afirmar que la conformació orgànica dels municipis descansa

en un model de govern de caire presidencialista, en el qual es dota els presidents de fortes facultats competencials en detriment de l'òrgan col·legiat representatiu de la voluntat popular.

Però, segons la meva opinió, aquest enfortiment de les funcions dels alcaldes no pot fer-nos pensar que ens trobem davant d'un sistema presidencialista pur, ja que si les comparem amb les competències que actualment queden en l'òrbita de les facultats del ple, veurem que el que ha fet el legislador és atribuir a l'òrgan unipersonal les competències que suposen l'execució de polítiques globals prèviament definides pel ple mitjançant instruments de planificació econòmica, urbanística o de qualsevol altre sector d'activitat, o mitjançant instruments de caràcter normatiu, en els quals es delimiten les polítiques del municipi a curt i mitjà termini. O, dit amb altres paraules, totes les competències de l'alcaldia s'emmarquen en una competència prèvia del ple, a la qual s'ha de sumar que correspon a aquest últim òrgan municipal la competència del control de la resta d'òrgans.

L'àmbit competencial dels alcaldes està determinat per l'article 21 de la LBRL —en matèria de contractació, també per la disposició addicional segona de la Llei 9/2017, del 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP)—, que distingeix entre les competències que tenen caràcter indelegable i les que són susceptibles de delegació, segons la disposició expressa de l'article 56 del TRLMC, en els membres de la junta de govern, i quan aquest òrgan no existeixi, en els tinents d'alcalde, sens perjudici de la possibilitat que l'alcaldia confereixi delegacions a favor d'altres regidors no pertanyents a la junta de govern, quan siguin de naturalesa especial i facin referència a encàrrecs específics.

No obstant això, la LBRL conté una clàusula oberta que implica la possibilitat d'atorgar a l'alcalde noves competències no establertes en aquesta, a través d'altres lleis especials o sectorials, ja siguin de caràcter administratiu o de dret privat, com fan els articles 51 i següents del Codi civil (CC) en relació amb l'autorització del matrimoni civil pels alcaldes quan aquesta sigui la voluntat dels contraents.

3.1.1.2. Els tinents d'alcalde

Segons els articles 23.3 de la LBRL i 55 del TRLMC, els tinents d'alcalde són òrgans unipersonals de caràcter necessari, nomenats i cessats lliurement per l'alcalde entre els membres de la junta de govern o entre els regidors quan aquest òrgan col·legiat no sigui de constitució obligatòria, sense que en aquest últim cas el seu nombre, per disposició expressa de l'article 22 del TRRL, pugui excedir del terç del nombre legal de membres de la corporació.

L'única missió d'aquest òrgan és substituir l'alcalde en la totalitat de les seves funcions, incloent-hi les de caràcter indelegable, i actuar com a alcalde accidental, d'acord amb l'ordre de prelació establert en el seu nomenament, quan es doni una situació de vacant, absència, malaltia o qualsevol altra impossibilitat, amb l'única limitació, considerada en l'article 48 del ROF, que impedeix que, quan l'exercici d'aquestes funcions substitutòries derivi de raons d'absència o malaltia de l'alcalde, el tinent d'alcalde no pugui revocar el règim de delegacions establert per aquell.

Aquestes disposicions mínimes de la LBRL i del TRLMC relatives a la substitució de l'alcalde poden ser complementades pel ROM. Així es pot evitar l'aplicació del controvertit

règim de substitució previst pels articles 21 del TRRL i 46 i següents del ROF, que, en establir un termini de les vint-i-quatre primeres hores d'absència en el qual no opera la substitució si no existeix una delegació expressa de l'alcalde, barreja dues tècniques diferents de transferència de l'exercici de la competència —la delegació i la substitució— que tenen efectes també diferents, ja que la delegació impedeix que el tinent d'alcalde assumeixi durant aquestes primeres vint-i-quatre hores les competències de l'alcalde que tenen caràcter indelegable.

3.1.1.3. La junta de govern

La junta de govern és un òrgan necessari del govern municipal en els municipis la població de dret dels quals sigui superior a 5.000 habitants i, sota la presidència de l'alcalde, està integrada per un nombre de regidors nomenats i separats lliurement per aquest, donant-ne compte al ple, que no pot ser superior a un terç del nombre legal dels membres de la corporació.

Respecte d'aquest òrgan col·legiat, sorprèn que el legislador s'hagi decantat pel seu caràcter necessari, ja que no té cap altra competència pròpia que la d'assistir l'alcalde en l'exercici de les seves atribucions i la d'exercir les competències que li deleguin l'alcaldia o el ple, de manera que, si el primer no sol·licita la seva assistència, ni cap dels dos òrgans municipals li confereix delegacions, estarem davant d'un òrgan inoperant però d'existència obligatòria.

El cert és que, en la pràctica, és habitual que la junta de govern rebi competències per delegació de l'alcaldia i també del ple. En aquest cas, com va determinar la STC 161/2013, del 26 de setembre, les seves sessions passen a ser parcialment públiques durant el debat i la votació de l'assumpte delegat, el qual ha de ser dictaminat prèviament per la comissió informativa corresponent, com es desprèn de la dicció literal dels articles 20.1*c* de la LBRL i 60.2 del TRLMC i com posa de manifest de forma expressa l'article 123 del ROF.

3.1.1.4. El ple

El ple és l'òrgan de representació de la voluntat popular per excel·lència. El podem definir com un òrgan col·legiat de caràcter necessari i, en conseqüència, d'existència obligatòria en tots els municipis, que, sota la presidència de l'alcalde, està integrat per tots els regidors que han pres possessió dels seus càrrecs amb posterioritat a la celebració del procés electoral.

De la mateixa manera que, com ja hem comentat, l'alcalde va veure reforçades les seves competències amb la modificació operada en la LBRL per la Llei 11/1999, del 21 d'abril, en virtut d'aquesta mateixa llei el ple també va veure reforçades les seves funcions de control sobre els altres òrgans de govern. D'aquesta manera assumia una doble condició: d'una banda, la d'òrgan decisori que, juntament amb l'alcaldia, és dipositari d'un important nombre de competències i, de l'altra, la d'òrgan deliberant i de control dels altres òrgans de govern, competència que té la seva base legal en el caràcter eminentment representatiu derivat del principi democràtic que l'inspira.

Aquest és el motiu pel qual la redacció actual dels articles 46.2*i* de la LBRL i 98 del TRLMC estableix la necessitat de diferenciar ambdues activitats en l'ordre del dia de la sessió

dels plens ordinaris, ja que exigeix que la part de control presenti substantivitat pròpia i diferenciada de la part resolutiva.

Des del punt de vista competencial, aquest òrgan col·legiat és dipositari, junt amb l'alcalde, d'un important nombre de competències resolutives que en molts casos tenen caràcter delegable a favor de la junta de govern, per determinació expressa dels articles 22.4 de la LBRL i 52.4 del TRLMC, sempre que aquesta delegació es materialitzi mitjançant un acord plenari adoptat amb el quòrum de majoria absoluta establert per l'article 57 del TRLMC.

3.1.1.5. Les comissions informatives

L'existència necessària de comissions informatives en els municipis de més de 5.000 habitants, en els que siguin capitals de comarca i en aquells el ROM dels quals així ho disposi o bé ho acordi el ple de la corporació, deriva del que disposa l'article 20 de la LBRL, que estableix que tots els grups polítics integrants de la corporació tenen dret a participar, mitjançant la presència de regidors, en els òrgans complementaris de l'ajuntament que tinguin per funció l'estudi, l'informe o la consulta dels assumptes que hagin de ser sotmesos a la decisió del ple o que es refereixin al seguiment de la gestió de l'alcaldia, la junta de govern i els regidors que ostentin delegacions, sens perjudici de les facultats de control que corresponen al ple.

Es tracta, per tant, d'òrgans col·legiats presidits per l'alcalde o el regidor en qui delegui, que sols són obligatoris quan es donin els nivells de població exigits legalment, però que, en canvi, el ple pot concretar amb un important grau de discrecionalitat tant respecte de la seva conformació com pel que fa al seu àmbit d'actuació. Efectivament, a Catalunya l'article 60.5 del TRLMC regula les comissions informatives i determina que estan integrades pels membres que designin els diferents grups polítics municipals en proporció a la seva representativitat a l'ajuntament, proporcionalitat que s'ha de respectar, fins i tot, quan els grups polítics municipals no estiguin formalment constituïts. Aquest precepte també preveu la possibilitat de nomenar el mateix nombre de vocals per a tots els grups polítics i en aquest cas s'aplica el sistema de vot ponderat, fet que dona solució a la problemàtica derivada dels grups constituïts per un sol membre a l'efecte del manteniment de la proporcionalitat.

Aquestes comissions informatives poden ser de caràcter permanent, quan amb vocació d'estabilitat es constitueixen de manera general a l'inici de cada mandat corporatiu i estenen el seu àmbit d'actuació a un determinat sector de l'activitat municipal, en funció de les grans àrees funcionals en què aquesta s'estructuri, o de caràcter especial, quan siguin constituïdes pel ple, de manera transitòria, per a estudiar assumptes concrets, però tant les unes com les altres tenen, segons els articles 20 de la LBRL i 60 del TRLMC, les funcions següents:

— L'estudi, l'informe o la consulta dels assumptes la competència dels quals correspongui al ple, encara que siguin exercides, en virtut d'una delegació, per la junta de govern.

— El seguiment de la gestió de l'alcalde, de la junta de govern i dels regidors que ostentin delegacions, sens perjudici de les facultats de control del ple.

— L'estudi, l'informe o la consulta dels assumptes que l'alcalde, la junta de govern, el ple o els regidors delegats decideixin sotmetre a la seva consideració.

No obstant això, el nostre ordenament jurídic eximeix del seu dictamen previ les mocions de censura a l'alcaldia, les qüestions de confiança que l'alcaldia decideixi plantejar al ple i els assumptes declarats urgents, en aquest últim cas sempre que, tal com exigeix l'article 126.2 del ROF, se'n doni compte amb posterioritat que l'acord hagi estat adoptat.

El dictamen d'aquestes comissions és preceptiu però no té caràcter vinculant, ni impedeix que l'assumpte sigui sotmès a l'òrgan que l'ha d'aprovar, encara que pugui anar acompanyat, si escau, del corresponent vot particular formulat en la sessió de la comissió, i en cap cas les seves decisions generen repercussions jurídiques respecte de tercers, atès el seu caràcter merament consultiu i deliberatiu.

3.1.1.6. La comissió especial de comptes

La comissió especial de comptes és una comissió informativa de caràcter especial, ja que la seva existència és preceptiva en totes les entitats locals i els assumptes que han de ser sotmesos a la seva consideració són específics. Així, amb caràcter anual i abans del dia 1 de juny han de ser sotmesos al seu informe els comptes anuals de la corporació previstos per l'article 58 del TRLMC, junt amb els justificants i els antecedents que prèviament hagi retut el seu president abans del dia 15 de maig.

Malgrat el seu caràcter especial, la seva constitució, composició, conformació i règim de funcionament s'ajusten al règim general establert per a les restants comissions informatives, encara que amb dues especialitats establertes pel TRLMC: per una banda, els regidors han de disposar de la documentació corresponent amb cinc dies d'antelació a la primera reunió preparatòria i, per l'altra, el reconeixement del dret dels seus membres a requerir, a través de l'alcaldia, documentació complementària o la presència de determinats membres corporatius o personal municipal, sens perjudici de la possibilitat prevista en el TRLMC de celebrar reunions preparatòries si així ho decideix el seu president, a iniciativa pròpia o a sol·licitud d'una quarta part, com a mínim, dels seus membres.

3.1.1.7. Els òrgans municipals de participació ciutadana

En aquest cas estem davant d'òrgans que tenen per objecte fer efectiva la participació ciutadana, que constitueix una de les notes essencials que caracteritzen els municipis i que fonamenten la seva autonomia local i els principis de subsidiarietat i de major proximitat al ciutadà, que tant la Carta Europea d'Autonomia Local com els articles 2 de la LBRL i 46 del TRLMC proclamen com a criteris per atribuir-los competències, en la seva condició de canals immediats del dret de participació ciutadana en els assumptes públics reconegut a tots els ciutadans.

Com s'infereix de la regulació bàsica, la participació ciutadana es pot canalitzar tant a títol individual, facilitant la participació directa dels veïns considerats individualment, com a títol col·lectiu, mitjançant la canalització de la seva participació a través de les associacions ciutadanes constituïdes per a la defensa dels interessos generals o sectorials dels veïns. Precisament per això, els articles 71 i 72 de la LBRL estableixen que determinats assumptes

puguin ser sotmesos a consulta popular i inclouen un mandat a les corporacions locals que les obliga a afavorir el desenvolupament de les associacions veïnals.

Aquesta participació també es pot instrumentar mitjançant la creació pels municipis, en ús de la seva potestat d'autoorganització, d'uns òrgans específics que, com assenyala l'article 48.2b del TRLMC, poden complementar l'organització municipal sempre que la seva creació no menyscabi les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius municipals regulats per la llei.

A Catalunya els articles 154 i següents del TRLMC són els que contenen diferents mesures de participació ciutadana: reconeixen el dret d'informació dels ciutadans i el de consultar la documentació d'arxius i registres de la corporació, declaren el caràcter públic de les sessions del ple i dels òrgans de participació ciutadana, reconeixen el dret de petició dels veïns i enumeren els drets de les associacions constituïdes per a la defensa d'interessos generals o sectorials —en particular i entre d'altres, el de rebre informació directa dels assumptes del seu interès, el d'elevar propostes d'actuació a l'ajuntament en les matèries de competència municipal, el de formar part dels òrgans de participació i intervenir en les sessions del ple i de les comissions informatives, i el de rebre ajudes econòmiques i accedir a l'ús de mitjans i locals municipals.

El TRLMC també considera diferents disposicions organitzatives quant a la forma en què s'ha de fer efectiva aquesta participació i amb aquesta finalitat habilita el ple per a acordar l'eventual creació de dos tipus d'òrgans de participació ciutadana, els òrgans territorials de gestió desconcentrada i els òrgans de participació sectorial, en funció que la participació vagi referida a una part del territori del municipi o a un sector de la seva activitat.

3.1.2. *L'organització dels municipis de règim especial*

Junt Amb el règim especial de la ciutat de Barcelona, que per la seva singularitat, atès que afecta un únic municipi, no desenvoluparem, la redacció actual de la LBRL regula dos règims especials: el dels municipis de gran població i el dels petits municipis que funcionen en règim de consell obert.

3.1.2.1. El règim especial dels municipis de gran població

Amb la introducció d'un nou títol x en la LBRL, la Llei 57/2003, del 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, es va donar entrada a un model orgànic específic per als anomenats *municipis de gran població*, però es renunciava realment a regular un autèntic règim de grans ciutats, ja que es limitava a introduir un règim especial per al que de forma eufemística va denominar *ciutats majors*. I és que, si bé les primeres previsions considerades en el projecte de llei eren molt més restrictives respecte dels requisits que s'havien de complir perquè els municipis quedessin acollits a aquest règim especial, segurament producte dels avatars parlamentaris, el text definitiu de la Llei va resultar generalitzador i va acabar sent aplicable als tipus de municipis següents:

• Amb caràcter imperatiu i amb excepció dels municipis de Madrid i Barcelona, als municipis i les entitats locals següents:

— Municipis de més de 250.000 habitants.

— Municipis capitals de província i *cabildos* insulars canaris d'illes amb una població superior a 175.000 habitants.[11]

• Amb caràcter voluntari, si així ho decidissin les assemblees legislatives autonòmiques a instàncies de les entitats locals interessades, als municipis i les entitats locals següents:

— Municipis capitals de província, capitals autonòmiques o seus d'institucions autonòmiques.

— Municipis i *cabildos* insulars d'illes amb una població superior a 75.000 habitants, sempre que, en el cas dels municipis, es donin les circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials, el contingut i l'abast de les quals quedava indeterminat.

D'aquesta manera, amb aquesta espècie de «cafè per a tothom» tan propi de la nostra idiosincràsia es va produir una generalització del sistema, ja que es va estendre a municipis la gran població dels quals era com a mínim discutible, i això es va agreujar, a més, amb la falta de previsió del legislador respecte de la possibilitat que els municipis que voluntàriament poguessin acollir-se a aquest règim ho poguessin fer, únicament, respecte d'aspectes parcials d'aquest, i no respecte de la seva totalitat, en funció de quines fossin les circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials que aconsellessin la seva incorporació.

I és que aquesta llei no sols no va aportar gaire a la modernització de les estructures locals, ni al reconeixement de la seva diversitat, sinó que, per contra, va destacar per la seva rotunda manca d'imaginació, ja que no només l'estructura dels municipis de règim especial que regulava estava clarament inspirada en moltes de les previsions de la Carta Municipal de Barcelona, sinó que, a més, les seves determinacions en matèria d'organització administrativa van suposar una mera importació a l'àmbit local del model burocràtic d'organització de l'Administració general de l'Estat,[12] amb la qual cosa es va mantenir, encara que amb una aparença de diversitat, un nou patró d'uniformitat.

11. Aquesta inclusió dels consells insulars, que va afectar els de Tenerife i Gran Canària, va ser producte d'una esmena d'última hora que es va produir al Senat, que ens dona la pista sobre la veritable motivació de la reforma i sobre la veritable coherència de la Llei, si tenim en compte que, d'una banda, no s'imposa aquest règim a les diputacions provincials i, de l'altra, que, a més d'establir per als *cabildos* una sèrie d'especialitats relatives, fonamentalment, a les denominacions orgàniques, se'ls deixa un major àmbit d'autoorganització, des del moment que no els són aplicables les normes que regulen l'existència obligatòria de determinats òrgans, com ara els districtes, la comissió especial de suggeriments i reclamacions i l'òrgan per a la resolució de les reclamacions economicoadministratives.

12. La Llei, a més d'importar els òrgans i el règim de funcionament previstos per la Carta municipal per al municipi de Barcelona, delimita els conceptes d'*òrgan superior* i *òrgan directiu*, reproduint per a l'Administració local el model d'organització burocràtica de l'Administració general de l'Estat, i configura l'existència necessària de determinats òrgans, com ara l'assessoria jurídica, el consell social de ciutat, la comissió especial de suggeriments i reclamacions i un òrgan especialitzat per al coneixement i la resolució de les reclamacions que s'interposin contra actes tributaris de competència local, i habilita el ple per a crear un òrgan de gestió tributària per a la gestió integral del sistema tributari municipal.

Per contra, amb aquesta llei la uniformitat es va expandir i es va agreujar perquè, en importar el model burocràtic d'organització de l'Administració general de l'Estat, es va produir un intent d'uniformar l'organització d'una part important de l'Administració local a imatge i semblança d'aquell, sense pensar que ni aquest és un model d'eficàcia garantida, ni la realitat de l'un i l'altre nivells d'administració es la mateixa. També, i això és més greu, perquè amb aquesta llei es va reduir la potestat d'autoorganització municipal.[13]

Des del punt de vista orgànic i circumscrivint-nos exclusivament als òrgans polítics, la seva organització bàsica està constituïda pels òrgans següents:

- el ple
- la junta de govern local
- l'alcalde
- els tinents d'alcalde
- el consell social
- la comissió especial de suggeriments i reclamacions
- l'òrgan especialitzat en el coneixement i la resolució de reclamacions sobre actes tributaris

I, encara que no analitzarem exhaustivament cadascun d'aquest òrgans, tenint en compte que a Catalunya aquest règim especial a un és aplicable únic municipi, sí que posarem de manifest que, segurament, la característica fonamental d'aquest règim especial és que moltes competències pròpies dels alcaldes dels municipis de règim comú es transfereixen al ple i també a la junta de govern, que passa a tenir competències pròpies atorgades directament per la LBRL.

També s'introdueixen especialitats respecte de les delegacions que el ple pot conferir, ja que en el règim dels municipis de gran població varien les matèries susceptibles de delegació i aquesta sols es pot produir a favor de les seves comissions.

Fora d'aquestes previsions, el ple d'aquests ajuntaments es conforma, com en els municipis de règim comú, per l'alcalde i els regidors, es pot dotar d'un reglament orgànic propi o pot ser regulat mitjançant el ROM i, d'acord amb el que disposa l'article 122.3 *in fine* de la LBRL, és assistit per un secretari general, amb rang de càrrec directiu, que és també secretari de les seves comissions i assumeix les funcions típiques de fe pública a què es refereix l'article 122.5 de la LBRL i d'assessorament.

Per la seva part, també sembla interessant recordar que la junta de govern d'aquests municipis es conforma de manera idèntica que en els municipis de règim comú, ja que, si bé la redacció original incorporada amb la reforma permetia a l'alcalde nomenar membres d'aquest òrgan, fins a un màxim d'un terç, a persones que no tinguessin aquesta condició però que sí que tinguessin la de veïns o electors, aquesta previsió va ser anul·lada per la STC 103/2013, del

13. Tingueu en compte que els municipis de règim comú disposen en matèria d'organització de major autonomia que els sotmesos al règim especial de municipis de gran població, perquè mitjançant el seu reglament orgànic es poden dotar, voluntàriament, d'òrgans similars. En canvi, aquests últims n'han de disposar necessàriament.

25 d'abril, perquè el Tribunal va entendre que vulnerava les disposicions constitucionals que atribueixen als electes no sols el govern, sinó també l'administració dels ajuntaments.

Tot i això, amb la possibilitat que brinda la LBRL que aquest òrgan delegui algunes de les seves competències no sols a favor dels tinents d'alcalde i els regidors, sinó també a favor dels seus òrgans directius, es dona entrada en el nostre dret que participin en l'adopció d'acords executius persones no escollides pels ciutadans.

3.1.2.2. El règim especial dels municipis petits

La redacció original de l'article 29 de la LBRL va regular, dintre del capítol dels règims especials municipals, també un règim especial anomenat *consell obert*, aplicable als municipis amb una població inferior a 100 habitants o als que tradicionalment hagin tingut aquest singular règim de govern i administració, tot i que per al legislador estatal també tenien aquesta consideració els municipis la localització geogràfica dels quals fes aconsellable aquesta mesura, per a una millor gestió dels seus interessos, quan així ho sol·licitessin la majoria dels veïns, ho acordés l'ajuntament amb el vot favorable de les dues terceres parts dels seus membres i ho aprovés la comunitat autònoma.

En l'actualitat, després de la modificació d'aquest precepte per la disposició final primera de la Llei orgànica 2/2011, del 28 de gener, de modificació de la Llei orgànica 5/1985, del 19 de juny, del règim electoral general (LOREG), els municipis de menys de 100 habitants ja no estan obligats a funcionar en règim de consell obert, tot i que poden continuar en aquest règim especial de govern i administració si es convoca l'assemblea veïnal i així ho acorden, per unanimitat, els tres membres electes i la majoria dels veïns.

En els municipis que adoptin aquest règim especial, el govern i l'administració correspon a un alcalde pedani i a una assemblea veïnal, de la qual formen part tots els electors. Per tant, l'únic òrgan elegible és l'alcalde, que, d'acord amb el que disposa l'article 179.2 de la LOREG, és elegit directament pels electors pel sistema majoritari, i correspon a les juntes electorals provincials adoptar les mesures necessàries per a portar a efecte aquesta elecció.

Per contra, en els municipis amb una població inferior a 100 habitants que no funcionin en règim de consell obert s'hauran d'elegir un màxim de tres regidors, entre els quals s'ha d'elegir l'alcalde en la sessió constitutiva per majoria absoluta de vots, i si això no és possible resultarà elegit el regidor que hagi obtingut més vots populars en les eleccions.

Existeixen també determinades especialitats per als municipis la població dels quals no excedeix els 250 habitants i que no funcionen en règim de consell obert, en els quals el nombre de regidors que s'han d'elegir és cinc.

Ambdós tipus de municipis, si no funcionen en règim de consell obert, comparteixen un règim electoral idèntic, que regula l'article 184 de la LOREG i es caracteritza per les regles següents:

- Les llistes que cal presentar per a les candidatures s'han d'ajustar al nombre de regidors que s'han d'elegir —tres o cinc— segons la seva població.

• Els electors donen el seu vot a un màxim de dos o quatre candidats proclamats al districte, en funció que la seva població sigui inferior o superior a 100 habitants, respectivament.

• Són proclamats electes els candidats amb major nombre de vots i en cas d'empat es resol per sorteig, de manera que la resta de candidats queden com a suplents, a l'efecte de la cobertura d'eventuals vacants.

Aquest marc legal mínim és completat per l'article 73 del TRLMC, que permet aplicar el règim especial de consell obert als municipis de menys de 250 habitants que gaudeixin d'aprofitaments comunals de rendiment igual o superior a la quarta part dels ingressos ordinaris del seu pressupost, o que tinguin característiques especials que ho facin aconsellable.

En aquest cas, la seva constitució requereix la petició de la majoria dels veïns, la decisió favorable per majoria de dos terços dels membres de l'ajuntament, adoptada en un termini dels dos mesos següents a la petició veïnal, i l'aprovació del Govern de la Generalitat, que ha de resoldre aquest procediment dins del termini dels tres mesos següents a la recepció de l'acord municipal, transcorregut el qual s'entendrà aprovat per silenci.

En l'àmbit de la legislació catalana, el govern i l'administració d'aquests municipis correspon als òrgans següents:

— Un alcalde elegit d'acord amb el procediment ja analitzat previst en la LOREG, que haurà de representar i administrar el municipi i executar els acords adoptats pel seu òrgan col·legiat.

— Un òrgan col·legiat anomenat *consell general*, format per tots els electors i que, si no hi ha ús, costum o tradició local, ha de reunir-se com a mínim cada tres mesos i quan ho decideixi l'alcalde o ho sol·liciti la quarta part, com a mínim, dels veïns, a fi de tractar de tots els assumptes d'interès per al municipi.[14]

— Una comissió designada per l'alcalde, integrada per un mínim de dos i un màxim de quatre vocals, que té per funció assistir l'alcalde en l'exercici del seu càrrec i substituir-lo, per ordre de designació, en els supòsits d'absència o malaltia.

3.2. El funcionament municipal

Els òrgans col·legiats de les entitats locals estan sotmesos a un règim de funcionament específic que no sols és determinant de la validesa dels seus actes i acords, atès que, tal com estableix l'article 47 de la LPAC, els vicis derivats de la infracció de les normes reguladores de la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats constitueixen un vici de nul·litat de ple dret, sinó que també constitueix una garantia d'efectivitat del dret constitucional de participació política dels electes, que es materialitza, fonamentalment, mitjançant la seva presència i participació activa en les sessions dels òrgans col·legiats dels quals formen part i mitjançant

14. En aquests municipis és aplicable supletòriament el règim general de funcionament establert pel TRLMC per al ple dels municipis de règim comú.

l'exercici de les facultats de control dels restants òrgans locals que, com a òrgan de màxima significació representativa, encomana el nostre ordenament al ple.

En la legislació bàsica estatal, aquesta matèria està regulada pels articles 46 i 47 de la LBRL, 46-51 del TRRL i 77 i següents del ROF, si bé tan sols les dues primeres normes tenen caràcter bàsic i, per tant, vinculant per a les comunitats autònomes respecte de la seva pròpia legislació de règim local i per als ens locals respecte del seu ROM, mentre que dels articles del ROF únicament es pot predicar aquest caràcter bàsic quan siguin en desenvolupament essencial de determinacions contingudes en preceptes bàsics.

Aquestes normes, junt amb les previsions contingudes en els articles 97-114 del TRLMC, són les que contenen en l'actualitat la regulació del règim de funcionament dels òrgans col·legiats locals de caràcter bàsic —ple i junta de govern—, que, en virtut del principi d'especialitat, no es regeixen per les normes reguladores dels òrgans col·legiats contingudes en els articles 15 i següents de la Llei 40/2015, de l'1 de octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), tal com estableix expressament la seva disposició addicional vint-i-unena, per la qual cosa únicament són aplicables a aquests òrgans locals amb caràcter supletori.

Encara que per raons derivades dels límits d'aquest treball no ens és possible endinsar-nos en el detall de les regles de funcionament de tots els òrgans locals,[15] sí que podem afirmar que el legislador ha dedicat tot el seu esforç a regular de manera detallada el funcionament del ple, regulació que, com disposa específicament el TRLMC, també serà d'aplicació supletòria a la resta d'òrgans col·legiats locals, i a fer una referència als aspectes més significatius del funcionament del ple com a òrgan representatiu fonamental.

3.2.1. *Classes de sessions*

D'acord amb l'article 46 de la LBRL, els òrgans col·legiats locals funcionen en règim de sessions ordinàries, la periodicitat de les quals ha d'estar preestablerta, i de sessions extraordinàries, que a vegades poden tenir caràcter urgent.

A aquest efecte, a l'inici de cada mandat i sens perjudici de la seva possible modificació posterior, un acord plenari haurà de determinar la periodicitat de les sessions ordinàries del ple i de la junta de govern, dintre dels límits que per al primer d'aquests òrgans estableixen els articles 46.2 de la LBRL i 98a del TRLMC: cada mes, els ajuntaments de més de 20.000 habitants i les diputacions provincials; cada dos mesos, els ajuntaments d'entre 5.001 i 20.000 habitants, i cada tres mesos, els ajuntaments de fins a 5.000 habitants.

La raó de fixar una periodicitat mínima és la necessitat de garantir el dret de participació política dels representants locals, ja que, com veurem tot seguit, únicament en les sessions ordinàries dels plens existeix, de forma obligatòria, una part diferenciada de l'ordre del dia dedicada al control dels restants òrgans municipals, d'ací que la manca de convocatòria de les sessions ordinàries del ple suposi una vulneració d'aquest dret de participació, que és

15. Em remeto a la meva obra *Manual del secretario*: *La constitución, organización y funcionamiento de las entidades locales i el estatuto jurídico de sus miembros*, Barcelona, Atelier Libros Jurídicos, 2019.

plenament revisable per la jurisdicció contenciosa administrativa, fins i tot a través del procediment especial de protecció dels drets fonamentals.

Aquesta periodicitat mínima és sens perjudici de la potestat d'autoorganització municipal, que permet als ajuntaments determinar tant la periodicitat específica d'aquestes sessions ordinàries dins dels mínims establerts, com les seves dates i hores de celebració, amb independència que es tracti de dies festius, llevat que, com succeeix amb la votació de la moció de censura, hagin de tenir lloc en dies hàbils per imperatiu de les determinacions de la LOREG.

En l'ordre del dia de les *sessions ordinàries* s'han d'incloure, si escau, el punt corresponent a l'aprovació de l'acta de la sessió o les sessions anteriors i un apartat corresponent al control del ple, integrat per les mocions, els precs i les preguntes, en els termes establerts per l'article 46.2i de la LBRL i 98e del TRLMC. D'altra banda, en les sessions ordinàries es poden debatre i votar no sols els assumptes que conformin l'ordre del dia, sinó també, a diferència de les extraordinàries, qualsevol altre assumpte que per raons d'urgència ho requereixi, o bé a proposta de la presidència o bé a proposta d'una quarta part dels seus membres o d'algun dels portaveus dels diferents grups polítics locals, sempre que tal urgència sigui sotmesa a votació amb caràcter previ al seu debat i votació, i sigui aprovada, d'acord amb el que disposa l'article 103.3 del TRLMC, per majoria absoluta. En aquest cas, lògicament, quan la proposta es presenta directament al ple, l'apreciació de la urgència eximeix del tràmit de dictamen o informe previ de la comissió informativa corresponent.

Les *sessions extraordinàries*, en canvi, no estan subjectes a una periodicitat predeterminada, sinó que obeeixen a la necessitat de tractar assumptes determinats que no es poden demorar fins a la sessió ordinària següent, motiu pel qual la seva convocatòria ha de ser motivada.

En aquestes sessions no es poden adoptar acords sobre temes no inclosos en l'ordre del dia, per prohibició expressa dels articles 48.2 del TRRL i 103.4 del TRLMC, ni hi pot figurar la part de control, i poden ser convocades per l'alcalde per iniciativa pròpia o bé a instàncies d'una quarta part, com a mínim, del nombre legal de membres de la corporació, que l'han de sol·licitar mitjançant un escrit signat degudament per tots ells i on es motivi la necessitat de la seva celebració, els punts que s'han d'incloure en l'ordre del dia i el text de les propostes dels acords que es pretengui adoptar, amb la limitació que cap membre electe pot subscriure més de tres sol·licituds d'aquesta naturalesa a l'any, sense que computin, a aquest efecte, les que no arribin a ser convocades.

En aquest últim cas, l'alcalde exerceix una competència reglada estrictament, que li impedeix incorporar a l'ordre del dia altres assumptes diferents dels proposats pels sol·licitants sense la seva autorització prèvia i expressa, i que l'obliga, segons l'article 48 del TRRL, a convocar la sessió dintre dels quatre dies següents i a no demorar la seva celebració més de quinze dies, ja que, si no és així, aquesta resta convocada per ministeri de la llei a les dotze hores del desè dia hàbil següent al de la finalització d'aquest termini, circumstància que ha de ser notificada pel secretari de la corporació a tots els seus membres l'endemà de la finalització del termini establert legalment perquè el ple s'hagués celebrat originàriament.

En aquests casos és indiferent que l'alcalde o qui legalment el substitueixi assisteixin a la sessió, ja que, per imperatiu legal, el ple quedarà vàlidament constituït amb la presència mínima d'un terç del nombre legal dels seus membres, sempre que no sigui inferior a tres, i

l'assistència del secretari o de qui legalment el substitueixi, sota la presidència del membre de la corporació de major edat entre els presents a l'acte.

Aquestes previsions legals no estan exemptes d'una certa problemàtica, ja que no es preveuen ni les conseqüències que puguin derivar-se de les sol·licituds que no compleixin els requisits establerts legalment o que proposin la celebració de sessions plenàries respecte d'assumptes que desbordin la competència de l'ens local o l'atribuïda expressament al ple, ni si els assumptes, si no són referents al control, han de ser dictaminats prèviament per les comissions informatives.

Les sessions extraordinàries poden ser de caràcter urgent quan tenen per finalitat el debat i la votació d'assumptes que, per raó de la seva urgència, que ha de ser motivada degudament, ni poden esperar fins a la celebració del ple ordinari, ni tampoc a convocar una sessió extraordinària amb l'antelació de dos dies requerida legalment. En aquests casos, no es demana cap termini concret entre la convocatòria i la celebració de la sessió, sempre que es disposi del temps suficient per a notificar la convocatòria a tots els membres del ple, però és requisit indispensable que el primer punt de l'ordre del dia consisteixi en la ratificació de la seva urgència, referida a tots els punts que integren l'ordre del dia i la qual, si no és apreciada pel ple, totalment o parcialment, impedirà que la celebració continuï i obligarà que la sessió sigui aixecada immediatament, en el primer cas, o a excloure el punt afectat per la manca de ratificació de la seva urgència, en el segon.

3.2.2. *Convocatòria de les sessions*

Sigui quina sigui la naturalesa de la sessió, prèviament ha de ser convocada per escrit per la presidència i ha d'anar acompanyada d'un ordre del dia detallat dels assumptes que s'han de tractar. A comptar d'aquest moment, els expedients íntegres resten a disposició dels membres del ple per a la seva consulta, la qual, de conformitat amb el que disposa l'article 164.2b del TRLMC, no requereix autorització prèvia de la presidència.

Aquesta facultat de convocatòria constitueix una de les competències de l'alcaldia que, d'acord amb el que disposa l'article 21 de la LBRL, té caràcter indelegable, sens perjudici de la possibilitat que aquestes convocatòries puguin ser aprovades i realitzades pels tinents d'alcalde quan actuïn en qualitat d'alcaldes accidentals com a conseqüència de l'absència del primer.

La convocatòria, acompanyada de l'ordre del dia, ha de ser notificada pel secretari a tots els membres de la corporació amb una antelació mínima de dos dies hàbils a la celebració de la sessió, llevat de les de caràcter urgent, que no han de complir aquest termini. A aquest efecte, no es consideren computables ni el dia o els dies en els quals s'efectuï la notificació, ja que aquest termini s'ha de comptar a partir de l'última notificació feta als membres electes, ni el dia de la celebració de la sessió plenària, i la seva infracció constitueix una vulneració del dret dels membres electes a disposar d'un temps mínim per a estudiar els assumptes, a fi d'exercir el seu dret de vot amb prou coneixement de causa.

Quan es tracti de sessions extraordinàries, la convocatòria ha d'estar motivada i també ha d'anar acompanyada de l'ordre del dia de la sessió, expressiu dels assumptes que s'han de tractar i debatre.

Aquest ordre de dia serà diferent en funció de si ens trobem davant d'una sessió ordinària o extraordinària, ja que en les sessions ordinàries, d'acord amb el que disposen els articles 47 de la LBRL i 98e del TRLMC, ha de figurar una part dedicada al control dels altres òrgans de la corporació, que presenti substantivitat pròpia i diferenciada de la part resolutiva, que estarà integrada pels precs i les preguntes que puguin plantejar els membres de la corporació i per les mocions.

Una qüestió important pel que fa a la part de control del ple la constitueix la previsió de l'article 42 del ROF, relativa al deure de l'alcaldia de donar compte al ple succintament de les resolucions que hagi adoptat des de l'última sessió, tant directament com en virtut d'una delegació en els regidors/es o en la junta de govern.

L'ordre del dia ha d'estar integrat pels assumptes dictaminats per les comissions informatives. No obstant això, l'article 82.3 del ROF estableix la possibilitat que la presidència, per raons d'urgència motivada degudament, pugui incloure en l'ordre del dia, a iniciativa pròpia o a proposta d'algun dels portaveus dels grups polítics locals, assumptes que no hagin estat informats prèviament per la seva comissió informativa. En aquest supòsit, la seva discussió i votació resta condicionada al fet que el ple, amb caràcter previ, ratifiqui la seva inclusió en l'ordre del dia.

Les convocatòries han d'indicar la data i l'hora de celebració de la sessió en primera convocatòria i, eventualment, per al cas que no s'arribi a obtenir el quòrum corresponent, la data i l'hora de la celebració en segona convocatòria. A aquest efecte, l'article 90.2 del ROF estableix que si en la primera convocatòria no s'assoleix el quòrum necessari, s'entén convocada la sessió, automàticament, dos dies després a la mateixa hora, i si llavors tampoc no s'assoleix aquest quòrum, la convocatòria restarà sense efecte i es posposarà el coneixement dels assumptes inclosos en l'ordre del dia a la primera sessió que se celebri amb posterioritat, tingui caràcter ordinari o extraordinari.

Aquestes convocatòries, a més, com a mitjà d'informació ciutadana i tenint en compte el que a aquest efecte pugui establir en cada moment la nostra legislació autonòmica de règim local o els reglaments orgànics, s'han de trametre als mitjans de comunicació social de la localitat i, si escau, han de ser publicades en el butlletí informatiu municipal, s'han de fer públiques al tauler d'anuncis del municipi i al web, i s'han de remetre també a les entitats ciutadanes constituïdes per a la defensa dels drets dels veïns que ho hagin sol·licitat expressament, quan en l'ordre del dia figurin qüestions relacionades amb el seu objecte social.

3.2.3. *Quòrum de constitució*

Perquè es pugui iniciar la sessió, la LBRL exigeix un quòrum mínim de constitució de l'òrgan que s'ha de mantenir durant tota la sessió i que en primera convocatòria requereix la presència mínima d'un terç del nombre legal de membres del ple, sempre que no sigui inferior a tres, amb l'assistència necessària, dintre d'aquest mínim, de l'alcalde o de qui legalment el substitueixi i, en tot cas, del secretari, que, tot i no ser membre de l'òrgan, ha de donar fe de la seva celebració.

Si en la primera convocatòria no s'assoleix aquest quòrum, s'entén convocada la sessió automàticament dos dies més tard en segona convocatòria, i si en aquesta segona convo-

catòria tampoc no s'assoleix el quòrum requerit, la presidència haurà de deixar-la sense efecte i posposarà l'estudi dels assumptes de l'ordre del dia fins a la primera sessió que tingui lloc posteriorment, ja sigui de caràcter ordinari o extraordinari.

En aquests casos, en lloc de l'acta de la sessió, el secretari ha d'estendre la diligència oportuna, que s'ha de transcriure en el llibre oficial, on ha de fer constar aquesta circumstància i ha d'indicar el nombre i el nom dels membres de la corporació que hi hagin assistit i el dels que hagin excusat l'assistència.

Aquesta manca de quòrum constitutiu té algunes especificitats en funció dels assumptes que s'han de tractar, atès que quan la sessió té per objecte debatre i votar una moció de censura, la manca de quòrum comporta automàticament el seu rebuig tàcit i, en conseqüència, la prohibició que els membres electes signants subscriguin una altra moció d'aquestes característiques durant el mandat, sens perjudici de les excepcions establertes per la legislació electoral.

3.2.4. *Quòrum de votació*

Constituït vàlidament el ple, també s'han d'assolir uns quòrums de votació concrets perquè prosperin els assumptes que se sotmeten a la seva consideració i es considerin vàlidament adoptats els seus acords. Actualment podem distingir dos tipus de quòrum: el *quòrum de majoria simple*, que és l'aplicable amb caràcter general i s'assoleix quan el nombre de vots afirmatius és superior al de vots negatius, sense tenir en compte les abstencions, i el *quòrum de majoria absoluta*, que s'aplica en supòsits taxats per la llei, fonamentalment recollits en els articles 47 de la LBRL i 114 del TRLMC, i s'assoleix quan l'assumpte obté els vots afirmatius de més de la meitat dels membres de ple dret del ple.

L'exigència d'aquest quòrum reforçat porta inherent la conseqüència que, per exigències de l'article 179.1*b* del TRLMC, l'assumpte requereix, amb caràcter preceptiu, l'informe previ del secretari de la corporació i, si escau, el de l'interventor.

3.2.5. *Sistemes de votació i classes de vots*

Per a assolir aquests quòrums de votació, en els articles 46.2 de la LBRL i 98*d* i 108 del TRLMC es regulen diferents sistemes de votació i distintes classes de vots, i s'estableix com a habitual el sistema de votació ordinària, però amb la possibilitat que el ple pugui acordar l'ús de la votació nominal. A aquest efecte s'entén per *votació ordinària* el sistema de votació en el qual els vots es manifesten per signes convencionals d'assentiment, dissentiment o abstenció, i per *votació nominal*, el sistema de votació en el qual els vots es manifesten mitjançant el nomenament individual dels membres electes, a l'efecte que manifestin personalment el sentit del seu vot afirmatiu, negatiu o la seva abstenció.

La LBRL no es refereix al sistema de *votació secreta*, és a dir, la votació mitjançant papereta dipositada en una urna o lloc habilitat a aquest efecte. S'hi refereix únicament l'article 102.3 del ROF, que el permet exclusivament en els supòsits d'elecció o destitució de persones,

però entenem que res no impedeix que aquesta regulació es faci en el ROM o per aplicació supletòria del ROF, tot i que s'ha d'utilitzar amb certa prudència, ja que planteja el problema de la impossibilitat d'acreditar el sentit del vot dels membres electes, i aquest és un requisit processal necessari perquè ho puguin impugnar posteriorment, atès que aquesta legitimació processal exigeix que hagin votat en contra seva.

Segons els preceptes legals indicats, el vot es pot emetre en sentit afirmatiu o negatiu i els membres de la corporació es poden abstenir de votar. D'això clarament es desprèn que l'abstenció no és un vot, sinó una actitud en virtut de la qual es renuncia a exercitar el dret de vot, d'ací que l'abstenció no tingui cap repercussió en el còmput de les majories.

Aquest règim general es complementa amb algunes regles especials relatives a la votació contingudes en els articles 46 de la LBRL i 98*d* del TRLMC, segons els quals:

— L'absència d'algun membre de la corporació del saló de sessions un cop iniciada la deliberació d'un assumpte, si no es reincorpora abans de la votació, equival a la seva abstenció.

— Els empats persistents després d'una segona votació es dirimeixen amb el vot de qualitat de l'alcalde.

3.2.6. *Mecànica de la sessió*

Pel que fa al desenvolupament de la sessió, segurament els aspectes més significatius són els que s'exposen a continuació.

3.2.6.1. La direcció i l'ordre de la sessió

La sessió es desenvolupa sota la direcció de l'alcalde, que té al seu càrrec el control del seu ordre i està habilitat per a adoptar les decisions que siguin necessàries per a mantenir-lo, presidir les sessions, declarar constituït l'òrgan, dirigir-ne els debats, atorgar l'ús de la paraula, vetllar per les seves votacions i proclamar els acords adoptats, sens perjudici que la resta de membres del ple puguin plantejar qüestions d'ordre.

3.2.6.2. El principi d'unitat d'acte

En l'actualitat, aquest principi únicament està considerat en l'article 87 del ROF, que estableix que s'ha de procurar que la sessió acabi el mateix dia que es comenci, amb la previsió que quan el dia hagi acabat sense que s'hagin debatut ni resolt tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia, l'alcalde pot aixecar la sessió i passar els assumptes a l'ordre del dia de la sessió següent.

Això no impedeix que es puguin produir interrupcions per decisió de la presidència, o bé per a la deliberació dels grups polítics respecte de determinats assumptes, o bé per al descans dels debats.

3.2.6.3. Publicitat de les sessions del ple

De conformitat amb el que disposen els articles 70 de la LBRL i 156 del TRLMC, i a diferència d'altres òrgans col·legiats municipals, les sessions del ple tenen caràcter públic, tot i que, amb caràcter excepcional i per majoria absoluta del nombre legal de membres, el ple pot acordar, a instàncies de l'alcaldia o a petició de qualsevol dels seus membres, que es declarin secrets el debat i la votació dels assumptes que siguin susceptibles d'afectar els drets fonamentals de les persones relatius a l'honor, la intimitat personal i la pròpia imatge, reconeguts per l'article 18.1 de la CE.

3.2.6.4. Intervenció del públic assistent

Amb caràcter general, la LBRL estableix que en les sessions plenàries el públic assistent no pot intervenir ni tampoc pot proferir manifestacions de grat o de desgrat, i faculta l'alcalde per a corregir aquestes situacions i ordenar fins i tot l'expulsió dels assistents causants de l'alteració, sens perjudici dels sistemes d'intervenció que per a les entitats ciutadanes i per als veïns es puguin arbitrar, un cop acabada la sessió, mitjançant l'establiment d'un torn de consultes amb el públic, si així ho estableix l'ens local en ús de la seva potestat d'autoorganització, dins del marc de les previsions contingudes en l'article 228 del ROF, que considera tal possibilitat.

A Catalunya, l'article 158 del TRLMC reconeix a les associacions constituïdes per a la defensa dels interessos generals o sectorials dels veïns el dret a intervenir en les sessions del ple i de les comissions informatives en els supòsits específics que es determinin.

3.2.6.5. Col·locació dels membres de la corporació

Aquesta qüestió se sol regular en els reglaments orgànics, ja que ni la LBRL ni el TRLMC es refereixen a la col·locació dels membres de la corporació al saló de sessions i l'article 89 del ROF es limita a establir que, encara que l'ordre de col·locació per grups el determina el president amb la consulta prèvia amb els seus portaveus i donant preferència als diferents grups en funció del nivell de representativitat en el ple, aquesta decisió s'ha d'adoptar de manera que els membres de la corporació puguin seure al saló de sessions units als seus grups i atenent a criteris de racionalitat, per a facilitar l'emissió i el recompte de vots i, també, segons la meva opinió, l'intercanvi d'opinions entre els diferents membres d'un mateix grup.

3.3. L'estatut dels electes locals

Els articles 73-78 de la LBRL, des de la seva primera redacció, han regulat el conjunt de drets, prerrogatives, deures i responsabilitats que els càrrecs electes locals tenen a partir

del moment en què, amb la presa de possessió efectiva, adquireixen la plenitud d'aquesta condició. Però el marc legal encarregat de la regulació d'aquest estatut no s'esgota amb la regulació continguda en la legislació bàsica estatal, que té com a única missió garantir un mínim comú denominador normatiu dirigit a assegurar, de manera unitària i en condicions d'igualtat, els interessos generals, sinó que contribueixen a aquesta tasca, en el marc d'aquesta legislació bàsica, tant la legislació autonòmica com els reglaments orgànics locals.

Per tant, en el marc de la legislació bàsica, és la legislació autonòmica de règim local la que ha de desenvolupar el seu propi model, però amb certs límits perquè, com va deixar clar la jurisprudència constitucional i de vegades ens han recordat els tribunals ordinaris, aquesta regulació no pot ser tan extensa i detallada que deixi buides de contingut les potestats normativa i d'autoorganització que habiliten els ens locals per a contribuir a la determinació final de l'estatut jurídic dels seus membres a través dels seus reglaments orgànics.

En el cas de la legislació catalana, aquesta màxima ha estat absolutament respectada en el TRLMC, ja que, després de reconèixer en els articles 8.1a i 49 una àmplia potestat d'autoorganització local, opta en els articles 162-169 per a efectuar una remissió directa a la legislació bàsica de règim local i altra legislació específica aplicable pel que fa a la situació i els drets dels funcionaris que passin a tenir la condició d'electes, al règim i els límits de les seves retribucions i al règim de responsabilitat civil i penal derivat dels actes i les omissions comeses en l'exercici del seu càrrec, i es remet a la legislació electoral respecte de la determinació del nombre de membres d'ajuntaments i diputacions i, també, respecte del procediment per a elegir-los, la durada del seu mandat i els supòsits d'inelegibilitat i incompatibilitat.

Tot i això, el TRLMC no renuncia a introduir algunes especialitats, ja que en els articles 163 i següents regula determinats aspectes de l'estatut dels electes locals relacionats amb les retribucions i indemnitzacions, les incompatibilitats, l'assistència a les sessions, el règim sancionador, el registre d'interessos i el seu dret d'informació, clàusules que, en conservar la mateixa redacció des de la promulgació, han estat posteriorment afectades per les modificacions successives operades en la legislació bàsica estatal per aplicació de la seva disposició addicional primera.

De l'anàlisi conjunta de la legislació estatal i autonòmica es deriva que, en l'actualitat, l'estatut bàsic dels electes locals està configurat en els termes següents.

3.3.1. *Drets de doble faç*

Tant la LBRL com l'article 165 del TRLMC configuren un deure que té una doble vessant, ja que alhora també constitueix un autèntic dret: l'obligació dels membres electes d'assistir a les sessions dels òrgans col·legiats dels quals formen part.

Prova del caràcter obligatori d'aquesta assistència és la possibilitat establerta per l'article 78.4 de la LBRL que els membres de les corporacions locals siguin sancionats pel seu president amb una multa quan no assisteixin sense prou justificació a les sessions del ple o de les

comissions, en els termes que determini la legislació autonòmica, que a Catalunya estableix multes consistents en la pèrdua del dret a percebre les assignacions econòmiques disposades en concepte d'assistència a aquestes sessions.

Però aquesta solució, a partir de la reforma introduïda en l'article 75 de la LBRL per la Llei 14/2000, del 29 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, ja no té efectivitat pràctica i perd el seu caràcter sancionador perquè, per una banda, els electes que exerceixin el càrrec en règim de dedicació exclusiva o parcial i percebin retribucions fixes i periòdiques ja no tenen dret a percebre assignacions per a l'assistència efectiva a la sessió i, per l'altra, perquè les assistències de la resta de regidors sols es meriten si s'assisteix efectivament a la sessió corresponent.

3.3.2. *Els drets*

La normativa classifica els drets de la manera següent:

— Drets de caràcter honorífic, referits als honors, les prerrogatives i les distincions establertes per les lleis a favor dels electes en els articles 19 del TRRL i 169 del TRLMC.

— Drets de caràcter econòmic: la LBRL va ser la primera norma que va introduir en el nostre dret la previsió del caràcter retribuït dels càrrecs electes locals i de la seva alta i cotització a la Seguretat Social, i atribueix al ple la competència per a determinar-lo mitjançant l'aplicació d'un criteri de proporcionalitat.

Actualment aquesta regulació es troba compresa en els articles 75, *75 bis i 75 ter*, que són producte de les importants reformes que, respecte d'aquesta qüestió, s'han fet durant els anys de vigència de la LBRL respecte de la seva redacció original, per la qual cosa hem d'entendre superades les previsions contingudes en l'article 166 del TRLMC.

Des de la modificació efectuada per la Llei 27/2013, del 27 de setembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, el marc legal vigent d'aquest règim econòmic es concentra en els tres tipus de mesures següents:

a) L'establiment de dos règims de dedicació dels regidors en funció de les responsabilitats que assumeixin, que generen la possibilitat de percebre retribucions fixes en la seva quantia i periòdiques en la seva meritació i obliguen l'ajuntament a donar-los d'alta en la Seguretat Social: *dedicació exclusiva*, que genera un règim d'incompatibilitat amb l'exercici d'altres activitats retribuïdes idèntic a l'establert per la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, per al personal al seu servei; i *dedicació parcial*, que actualment és susceptible de compatibilitat amb altres activitats públiques o privades. La resta de regidors no tenen cap règim de dedicació específic ni tampoc tenen dret a percebre cap tipus de retribució, si bé hi ha la possibilitat que percebin indemnitzacions per la seva assistència efectiva a les sessions dels òrgans col·legiats quan així ho hagi determinat el ple municipal en relació amb això, el Tribunal de Comptes[16] considera

16. Sentència del Tribunal de Comptes 2/2025, del 17 de febrer (procediment 832/2023).

que no és necessari que siguin membres de l'òrgan, sempre que hi hagin assistit per raó de les responsabilitats que desenvolupen.

b) L'establiment d'uns *límits màxims* en l'article 75 bis de la LBRL, que disposa que les lleis de pressupostos generals de l'Estat determinaran, amb caràcter anual, els límits màxims que es poden percebre per tots els conceptes retributius i les assistències, segons una escala de població que va de 1.000 a més de 500.000 habitants i amb referència a les retribucions d'un secretari d'Estat, del qual restaran exclosos els triennis consolidats dels electes que tinguin la condició de funcionaris de carrera i es trobin en situació de serveis especials.

Aquesta limitació es perfila amb una doble previsió: per una part, que els presidents de les diputacions tenen com a límit la retribució de l'alcalde del municipi més poblat de la província i, per l'altra, la incompatibilitat del règim de dedicació exclusiva com a diputat provincial o membre d'una entitat equivalent i del règim com a regidor, i els obliga a optar per mantenir el règim de dedicació exclusiva en l'una o l'altra entitat local. La LBRL no es pronuncia, en canvi, sobre la compatibilitat del règim de dedicació exclusiva amb la percepció d'assistències d'altres administracions o ens públics, però recentment el Tribunal de Comptes ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre aquesta qüestió en la sentència esmentada anteriorment i ha declarat factible aquesta possibilitat.

c) La impossibilitat que els càrrecs electes dels municipis de menys de 1.000 habitants puguin tenir cap electe en règim de dedicació exclusiva, si bé amb caràcter excepcional poden desenvolupar el càrrec en règim de dedicació parcial del 25, el 50 o el 75 % i percebre per això les retribucions establertes pel ple dins dels límits fixats legalment en cada moment.

d) L'establiment de limitacions al nombre de càrrecs públics electes en règim de dedicació exclusiva en l'article 75 ter de la LBRL, amb un màxim segons una escala de població que va d'un membre en les entitats locals de 1.001 a 2.000 habitants, a 25 en les entitats locals de 700.001 a 1.000.000 d'habitants.

e) El reconeixement del dret de tots els electes, tinguin el règim de dedicació que tinguin, a percebre *indemnitzacions* per les despeses efectives i documentalment justificades derivades de l'exercici del seu càrrec.

3.3.2.1. Drets de caràcter sociolaboral

Els drets de caràcter sociolaboral tenen l'objectiu de garantir que l'estabilitat laboral dels membres de les entitats locals no es vegi compromesa com a conseqüència de l'exercici del càrrec públic i de facilitar-ne l'exercici.

Amb aquesta finalitat, l'article 74 de la LBRL regula unes situacions laborals especials i distingeix, en funció de la naturalesa jurídica de la relació d'ocupació, entre la situació de *serveis especials*, amb dret a la reserva de plaça i destinació i al còmput del temps que es romangui en aquesta situació a l'efecte de l'antiguitat i la resta de drets previstos per a aquesta situació en l'article 87.2 del Reial decret legislatiu 5/2015, del 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (TREBEP), per als funcionaris que hagin resultat elegits en la mateixa corporació en la qual presten els seus serveis o que, tot i ser funcionaris d'altres administracions públiques, exerceixin el seu càrrec electe

de manera retribuïda i en règim de dedicació exclusiva, i la situació d'*excedència forçosa* regulada per l'article 46 del Reial decret legislatiu 2/2015, del 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels Treballadors (TRET) quan la seva relació tingui caràcter laboral.

En els supòsits restants, la Llei garanteix als electes, durant el seu mandat, el dret a la *permanència en el lloc de treball* que ocupin en el moment de la seva elecció, públic o privat, i prohibeix, en conseqüència, que siguin traslladats o obligats a concursar.

Els articles 37.3*d* del TRET i 48.1*j* del TREBEP també reconeixen als electes un dret específic a un permís retribuït pel temps indispensable per a complir un deure inexcusable de caràcter públic o personal. I a aquest efecte l'article 75.6 de la LBRL entén per *temps indispensable* el necessari per a assistir a les sessions del ple o de les comissions de les quals formin part i per a atendre les delegacions que desenvolupin, sens perjudici de la facultat que té l'empresari privat de fer passar el treballador a la situació d'excedència forçosa quan aquests permisos impliquin la impossibilitat de treballar més del 20% de les hores laborals en un període de tres mesos, o de descomptar del seu salari l'import que el treballador percebi en concepte d'indemnització per l'exercici del càrrec.

3.3.2.2. Drets de caràcter polític

Aquesta categoria de drets són els més genuïns de la seva condició, ja que constitueixen el nucli essencial de les garanties que la llei atorga a aquests càrrecs per a possibilitar l'execució del mandat polític que els ciutadans els han encomanat, i que configuren una gran part del *ius in oficium* com a part integrant del seu dret de participació política.

Dins d'aquest grup podem destacar els drets següents:

• *Dret a la permanència en el càrrec*, que es manifesta mitjançant la prohibició legal de tota suspensió dels seus drets que no derivi d'una resolució judicial ferma condemnatòria, i la impossibilitat de perdre el càrrec si no és per les causes considerades en els articles 182.1 de la LOREG i 9 del ROF.

• *Drets relatius a la seva participació activa* en l'activitat política i, en concret:

— El dret a formar part d'un grup, amb les excepcions derivades de la condició d'electe no adscrit.

— El dret a assistir a les sessions dels òrgans col·legiats dels quals formi part, en les quals pot prendre part activa mitjançant l'exercici del dret de vot, la participació en les deliberacions i el dret a intervenir per a explicar el sentit del seu vot, que a la vegada porta inherent el dret a ser convocat en el temps i la forma oportuns i a accedir directament a la documentació dels assumptes que integren l'ordre del dia des del moment de la convocatòria.

— El dret a controlar i fiscalitzar, a través del ple, l'actuació dels òrgans de govern mitjançant la formulació de precs i preguntes i la presentació de mocions o la subscripció de mocions de censura, així com el d'instar, de manera associada amb altres membres electes, la celebració de sessions extraordinàries del ple.

— El dret a participar en els òrgans d'informació i difusió municipals, com ara emissores municipals, televisions locals, butlletins d'informació editats per l'entitat local, etc., en

els termes que s'estableixin en el reglament d'accés i ús que, en compliment del que disposa l'article 170.2 del TRLMC, aprovi el ple.

— La legitimació activa que els reconeix l'article 63.1.*b* de la LBRL, en concordança amb l'article 209.2 del ROF, per a impugnar, davant la jurisdicció contenciosa administrativa, els acords en els quals hagin votat en contra, així com els dictats per altres òrgans municipals dels quals no formin part, per reconeixement exprés de la jurisprudència.[17]

— El dret especial a accedir a la informació,[18] independent del que gaudeixen com a ciutadans per aplicació de les lleis de transparència, accés a la informació pública i bon govern, 19/2013, del 9 de desembre, i 19/2014, del 29 de desembre, estatal i autonòmica, respectivament, ja que l'article 77 de la LBRL els reconeix un dret més extens a obtenir de l'alcalde i/o de la junta de govern tots els antecedents, dades i informacions que siguin necessaris per al desenvolupament de la seva funció i que es trobin en poder dels serveis de l'entitat local.

Això fa que gaudeixin d'un doble dret d'accés a la informació: d'una banda, el dret especial que al seu favor reconeix la legislació de règim local com a part del seu dret de participació política i, en conseqüència, amb naturalesa de dret fonamental establert per l'article 23 de la CE, i, de l'altra, el dret d'accés a la informació, els arxius i els registres que la legislació de transparència reconeix a tota la ciutadania.

De tots els drets de caràcter polític que el nostre ordenament jurídic reconeix als membres electes, potser el d'accés a la informació és el més important des del punt de vista del *ius in oficium*, ja que el coneixement de la informació es converteix en un pressupost previ i necessari per a l'exercici efectiu dels drets de caràcter polític restants derivats del dret de participació política reconegut per l'article 23 de la CE.

Segons el que han interpretat els tribunals,[19] aquest dret es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets, entre els quals cal destacar el dret a la fiscalització de les actuacions municipals i al control, l'anàlisi, l'estudi i la informació dels antecedents necessaris tant per a aquesta tasca de control com per a documentar-se amb vista a les decisions que calgui adoptar en el futur, i no cal justificar que és necessari per al desenvolupament de la seva funció, perquè s'entén que recau en l'entitat local provar que la finalitat perseguida pels peticionaris de la informació és diferent de l'exigida legalment.

Segons la LBRL, la sol·licitud del dret d'accés a la informació ha de ser resolta motivadament dins dels cinc dies naturals següents; en cas contrari, s'entendrà autoritzat aquest accés per silenci positiu. En canvi, l'article 164 del TRLMC estableix un termini diferent de quatre dies hàbils i un règim jurídic mínim, ja que distingeix entre informació d'accés lliure i directe, que han de facilitar els responsables de la seva custòdia, sense cap autorització específica, i informació subjecta a una autorització prèvia.

Ens trobarem en el primer supòsit quan es tracti d'electes que exerceixin funcions delegades en relació amb la informació inclosa dins de l'àmbit material de la delegació;

17. STS del 16 de desembre de 1999 (RJ 2000\8996), del 14 de novembre de 2005 i del 3 de juliol de 2006 (RJ 2004\173, 2005\9881 i 2006/3758)

18. Vegeu una anàlisi una mica més detallada de la forma d'exercir aquest dret en la meva obra *Manual del secretario*.

19. STS del 9 de maig de 1998 (art. 4844).

quan es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals formin part des del moment de la convocatòria fins a la celebració de la sessió; i quan es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui d'accés lliure pels ciutadans en els termes establerts per l'article 70.3 de la LBRL, com succeeix, per exemple, amb la informació inclosa en els registres de declaracions formulades pels electes en relació amb les causes de possible incompatibilitat i les activitats susceptibles de produir ingressos econòmics i amb els seus béns i drets patrimonials, atès el caràcter públic d'aquests registres.

Llevat d'aquests supòsits, tal com estableixen expressament en sentit contrari els articles 14 i 15 del ROF, respecte de la legislació estatal, i l'article 164.3*a* del TRLMC, en la resta de casos la sol·licitud d'informació està sotmesa a una autorització que sols és susceptible de denegació motivada pels motius següents: *a*) quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, a la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge, i *b*) quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials —secret estadístic, secret informàtic, etc.— o per secret sumarial.

3.3.2.3. Deures dels electes locals

A més dels deures previs a la presa de possessió del càrrec, que són el de prestar jurament o promesa en els termes que disposa l'article 108.8 de la LOREG i el de formular les declaracions a les quals fa referència l'article 75 de la LBRL sobre els béns patrimonials i les activitats i causes de possible incompatibilitat, els electes estan subjectes als deures següents derivats de l'exercici efectiu del càrrec:

— El deure de guardar reserva de la informació a la qual tinguin accés per raó del càrrec i el de guardar secret de tots els debats produïts en el si d'òrgans col·legiats municipals que, com una part de la junta de govern, no tinguin caràcter públic, obligació que té una relació directa amb les previsions contingudes en els articles 417, 442 i 428 del Codi penal, que tipifiquen els delictes de revelació de secrets per part d'autoritats i funcionaris i l'ús de secrets o d'informació privilegiada en benefici propi o de tercers, o el tràfic d'influències.

— El deure que l'article 12.2 del ROF imposa amb caràcter supletori als membres de les entitats locals de posar en coneixement del president de la corporació les seves absències del terme municipal que excedeixin els vuit dies, fet que de cap manera no vol dir que estiguin sotmeses a cap autorització.

— El deure d'observar la cortesia deguda i de respectar les normes de funcionament dels diferents òrgans locals establerts en el reglament orgànic i en altres normes aplicables.

— El deure d'exclusivitat, que porta inherent l'obligació de no tenir cap altra activitat retribuïda, quan es desenvolupi el càrrec en règim de dedicació exclusiva i subjecte a retribució.

— El deure de respectar en l'exercici del càrrec el règim d'incompatibilitats establert per la legislació vigent, en particular per la LOREG i, si escau, per la Llei 53/1984.

— El deure d'exercir el càrrec sense utilitzar en benefici propi les influències derivades d'aquest, que plasma el principi general que inclou l'article 20 del ROF, segons el qual

els membres de les entitats locals no poden invocar la seva condició ni fer-ne ús en l'exercici d'activitats mercantils, industrials o professionals.

— El deure d'abstenir-se de participar en la deliberació, votació, decisió i execució dels assumptes que els afectin, quan es doni alguna de les causes establertes per l'article 23.2 de la LRJSP o per la legislació de contractes del sector públic, incloent-hi l'article 76 de la LBRL, amb la previsió expressa que l'actuació dels membres en què concorrin aquests motius únicament implicarà la invalidesa dels actes en què hagin intervingut quan aquesta intervenció hagi estat determinant.

Aquests últims deures constitueixen manifestacions d'un deure constitucional molt més ampli, el d'imparcialitat i objectivitat en la presa de decisions públiques, que, per la seva importància, té un tractament específic en la legislació de transparència, la qual, sota la denominació de Codi de conducta dels alts càrrecs, estableix una sèrie d'obligacions de bon govern que han de complir tots els responsables públics i regula les conseqüències jurídiques que es deriven del seu incompliment, mitjançant l'establiment d'un règim de responsabilitats concret i específic.

Es tracta d'una sèrie de principis que els electes locals, en la seva condició d'alts càrrecs, han d'observar en l'exercici de les seves funcions i que es concreten en l'article 26 de la Llei de transparència estatal i s'integren en el principi d'objectivitat consagrat per l'article 103.1 de la CE, que estableix que l'Administració ha de servir amb objectivitat els interessos generals, com a manifestació concreta del principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics garantit per l'article 9.3 del mateix text legal.

Aquesta preocupació per l'objectivitat ha portat els legisladors no només a establir una sèrie de garanties en l'ordenament jurídic, sinó també a criminalitzar la realització de determinades activitats objectivament lícites, quan eren efectuades en determinades circumstàncies en l'exercici de funcions públiques, mitjançant la tipificació en el Codi penal del que s'ha denominat tràfic d'influències, fraus i exercici de negociacions i d'activitats prohibides a aquest tipus de persones, incloent-hi els abusos en l'exercici de les seves funcions.

Per a assegurar aquest principi constitucional d'objectivitat, l'ordenament jurídic arbitra algunes garanties. D'una banda, la subjecció generalitzada i absoluta de l'activitat administrativa a la llei i al dret, com a manifestació del principi d'igualtat i no discriminació dels ciutadans; de l'altra, l'establiment d'una sèrie de circumstàncies incompatibles amb la condició de regidor, i, finalment, el mandat contingut en l'article 103.3 de la CE que s'han d'establir, mitjançant llei, les garanties que assegurin la imparcialitat dels funcionaris públics en l'exercici de les seves funcions, així com el seu sistema d'incompatibilitats.

Respecte de la primera qüestió, l'establiment del principi de legalitat comporta una garantia d'objectivitat formal de l'Administració que l'obliga a no beneficiar il·legítimament ningú, ni perjudicar ningú, sinó a prendre les decisions conforme a l'ordenament jurídic i amb la finalitat de l'interès general que les motiva. Pel que fa a la resta de garanties, s'han desenvolupat per una triple via: impedint, *a priori*, l'accés a un càrrec públic a les persones en les quals es donin determinades circumstàncies, que queden excloses d'aquesta manera del dret de sufragi passiu; de l'altra, impedint, *a posteriori*, continuar exercint un càrrec o una funció pública a les persones que de manera sobrevinguda es troben en determi-

nades circumstàncies de caràcter personal o professional que el legislador considera que són incompatibles amb l'exercici del càrrec o la funció pública, i, en tercer lloc, establint uns supòsits d'incompatibilitat respecte d'activitats que, si bé són inicialment compatibles amb la condició de regidor, poden estar circumstancialment relacionades amb les seves funcions públiques i solament els obliguen a abstenir-se d'intervenir en tot el procediment de presa de decisió.

Si les primeres, constituïdes per les causes d'inelegibilitat regulades pels articles 6 i 177 de la LOREG, i les últimes, referides a les causes d'abstenció regulades per la LRJSP i per la LBRL, no ens causen grans problemes a l'hora de la seva aplicació, en canvi les segones, és a dir, el règim d'incompatibilitats dels electes, sí que constitueixen una font important de conflictes, que demana amb urgència una regulació actualitzada i unificada, en uns casos perquè són obsoletes o sense aplicabilitat pràctica, com succeeix amb algunes de les contingudes en la LOREG, en d'altres perquè la seva interpretació és difícil pel fet d'estar inicialment previstes per a altres nivells de l'Administració i ser aplicables a l'àmbit local com a conseqüència d'una remissió legislativa, i en la resta de casos perquè estan disperses en diferents cossos legals que a vegades poden ser difícils de compatibilitzar.

Encara que no podem entrar en la seva anàlisi en aquest treball i únicament centrant-nos en les incompatibilitats, a l'efecte de constatar aquestes afirmacions reproduïm a continuació un esquema d'aquesta realitat:

• *Causes d'inelegibilitat considerades en els articles 7 i 176.2 de la LOREG quan es produeixin un cop s'ha pres possessió del càrrec*

— Les derivades del fet de tenir un determinat estatus o d'ocupar determinats càrrecs públics considerats en la LOREG.

— Haver estat condemnat per una sentència ferma a una pena privativa de llibertat, durant el període que duri la pena.

— Haver estat condemnat per una sentència, encara que no sigui ferma, per delictes de rebel·lió, terrorisme, contra l'Administració pública o contra les institucions de l'Estat, quan la sentència hagi establert una pena d'inhabilitació per a l'exercici del dret de sufragi passiu o la d'inhabilitació absoluta o especial o de suspensió per a l'ocupació o un càrrec públic.

— Ser deutor directe o subsidiari de l'entitat local, quan s'hagi expedit un manament de constrenyiment per mitjà d'una resolució judicial, que no té cap aplicabilitat pràctica, ja que en aquests casos el constrenyiment és per resolució administrativa.

• *Causes d'incompatibilitat previstes en els articles 6 i 178 de la LOREG*

—Ser electes de candidatures presentades per partits, federacions o coalicions de partits declarats il·legals posteriorment per una sentència ferma, llevat que hi hagi una declaració expressa i indubtable de rebuig.

—Ser advocats i procuradors que defensin o representin parts en procediments judicials o administratius contra l'entitat local.

—Directors de serveis, funcionaris i resta de personal en actiu de l'entitat local respectiva i de les entitats i els establiments que en depenen.

—Ser directors generals i assimilats de les caixes d'estalvi provincials i locals que actuïn en el terme municipal.

—Ser contractistes o subcontractistes de contractes el finançament total o parcial dels quals vagi a càrrec de l'entitat local o d'establiments que en depenen.

• *Causes d'incompatibilitat previstes en l'article 71.1f de la LCSP*

—Prohibició de contractar amb el sector públic dels regidors o dels administradors de persones jurídiques en el capital social de les quals participi el càrrec electe, en els termes i les quanties establerts legalment, que inclou els cònjuges, les persones vinculades amb una relació de convivència efectiva anàloga i els descendents sobre els quals tingui la representació legal.

• *Causes d'incompatibilitat de la LBRL en relació amb la Llei 53/1984*

a) Regidors en règim de dedicació absoluta: incompatibilitat absoluta per a tot tipus d'activitat i subjecció total a la Llei 53/1984, de manera que únicament són compatibles les activitats incloses en el seu article 19, relatives a l'administració del patrimoni familiar, la producció i creació literària, artística, científica o tècnica sense relació d'ocupació, la participació ocasional en col·loquis i programes en mitjans de comunicació, la direcció de seminaris i el dictat de conferències de manera no permanent ni habitual, fins a un màxim de setanta-cinc hores l'any, etc.

b) Regidors en règim de dedicació parcial: possibilitat de simultaniejar el càrrec amb una altra activitat pública o privada, fins i tot amb un règim de dedicació parcial en una altra entitat local. Sols estan subjectes a la Llei 53/1984 quan la segona activitat sigui en el sector públic en condició de personal inclòs en el seu àmbit d'aplicació.

• *Incompatibilitats derivades de la legislació sectorial*, com la continguda en l'article 281 de la Llei hipotecària respecte dels registradors de la propietat o la de la Instrucció del 23 de març de 1955 pel que fa als administradors de loteries.

• *Incompatibilitats previstes en l'article 75 de la LBRL*, que, mitjançant una remissió legislativa directa a l'article 15 de la Llei 3/2015, del 30 de març, reguladora de l'exercici d'alt càrrec de l'Administració general de l'Estat, imposa una sèrie de limitacions en l'àmbit territorial de competència local i per un període màxim de dos anys des de la finalització del mandat, als regidors que hagin desenvolupat els seus càrrecs en règim de dedicació exclusiva i hagin tingut responsabilitats executives en les diferents àrees en què s'organitzi el govern local, per al posterior exercici de noves activitats professionals, per a reprendre les que duia a terme amb anterioritat a l'exercici del càrrec electe i per a contractar amb les administracions públiques, tant de forma directa com en qualitat de subcontractista o mitjançant una participació superior al 10% en societats mercantils.

3.4. L'estatut dels regidors no adscrits

Des de la incorporació en el nostre dret de la idea de regidor no adscrit, que va tenir lloc com a conseqüència de la plasmació legal de determinades mesures legislatives que pretenien ser dissuasives del fenomen del transfuguisme, podem parlar en certa manera de l'estatut d'aquests tipus de regidors, ja que algunes d'aquestes mesures fan que tinguin un estatut limitat.

Aquestes mesures es van incorporar al nostre dret com a conseqüència de les reformes legals efectuades per la Llei 57/2003 i a causa del consens polític assolit en l'Acord sobre un codi de conducta política en relació amb el transfuguisme en les corporacions locals, adoptat a Madrid el dia 7 de juliol de 1998 per tots els grups parlamentaris, que posteriorment va ser ratificat i renovat per la seva addenda I, acordada el dia 26 de setembre de 2000, i que, tot i que més endavant ha estat objecte de noves addendes II i III, per mitjà dels acords del 23 de maig de 2006 i l'11 de novembre de 2020,[20] respectivament, aquestes últimes no han generat cap canvi legislatiu i ni tan sols han estat encara subscrites per totes les opcions polítiques, per la qual cosa seguim estant mancats d'una definició legal de *transfuguisme*, ja que és en les dues últimes addendes on es pretén perfilar aquest concepte.

Per tant, a comptar d'aquella reforma, segons el que es desprèn de les previsions actuals de la LBRL i del TRLMC, les circumstàncies que generen la condició de regidor no adscrit, encara que no estan exemptes de problemes interpretatius, són les següents:

— No incorporar-se inicialment al grup de pertinença,[21] que planteja la qüestió de si el termini marcat per la Llei per a incorporar-se a un grup és o no un termini de caducitat, aspecte respecte al qual existeixen pronunciaments contradictoris.[22]

— Deixar de pertànyer al partit, llista, coalició, agrupació o federació amb la qual es va concórrer al procés electoral, tant si aquesta circumstància es produeix de forma voluntària com si és a causa d'una expulsió,[23] amb la previsió que en aquest supòsit les entitats afectades hauran de comunicar aquesta situació de forma fefaent a l'ajuntament, amb la possibilitat que el secretari d'aquesta entitat es pugui adreçar directament al representant legal de la formació política corresponent perquè acrediti aquesta qüestió.

Aquest segon supòsit, que respon a les decisions internes dels partits i que és aliè, per tant, a l'Ajuntament, tot i que susceptibles de revisió per la jurisdicció civil,[24] ha plantejat també una doble problemàtica: per una banda, si el ple s'ha de limitar a prendre raó d'aquesta decisió o, com ha reconegut part de la doctrina i alguns tribunals superiors, ha de comprovar-ne les formalitats extrínseques —que s'hagi adoptat per l'òrgan competent, d'acord

20. El text íntegre d'aquestes addendes i l'activitat de la Comissió de Seguiment del compliment dels pactes es pot consultar a la pàgina web <https://mpt.gob.es/portal/politicaterritorial/local/sistema_de_informacion_local_SIL/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo.html>.

21. Sentència del Tribunal Superior de Justícia (STSJ) de les Illes Canàries del 8 de juliol de 2008 (art. JUR/2008/16071).

22. STSJ de Múrcia 78/2010, del 12 de febrer (Rec. 545/2009).

23. Dictamen del Consell Consultiu de la Comunitat Valenciana 311/2013, del 13 de juny.

24. STC 185/1993, del 31 de maig.

amb el procediment establert i amb audiència i coneixement de l'afectat—; per l'altra, si s'ha de tractar d'una decisió definitiva o també opera en casos de suspensió provisional de la militància, com ha considerat algun tribunal[25] respecte de l'aplicació de les limitacions de la LOREG relatives a la subscripció de mocions de censura.

En canvi, la solució legal sí que considera la previsió especial que, quan la majoria dels regidors que conformen el grup, abandonen o són expulsats de la formació política que va presentar la candidatura amb la qual van concórrer a les eleccions, siguin els regidors que romanen en aquesta formació política els integrants legítims del grup polític a tots els efectes.

— Abandonar voluntàriament el grup o ser expulsat per acord dels altres membres d'aquest.[26] En el primer cas, com ja va posar de manifest la STC 185/1993, del 31 de maig, es tracta d'un acte unilateral, lliure i voluntari que adquireix plena eficàcia des de la seva formalització i que no requereix cap acte d'aprovació, mentre que, en el segon, tot i obeir a la lliure decisió del grup, és susceptible de revisió per la jurisdicció contenciosa administrativa respecte dels aspectes formals, ja que, a causa de la base associativa dels grups polítics, les decisions s'han d'ajustar a un funcionament democràtic. [27]

Aquestes situacions s'han de diferenciar d'altres supòsits que també afecten els grups municipals, com ara la dissolució del partit o la coalició derivada de decisions pròpies o d'una resolució judicial, que, quan és de declaració d'il·legalitat del partit, tant el Tribunal Suprem[28] com el Tribunal Constitucional[29] s'han decantat per considerar que comporta la desaparició del grup.

En aquests casos en què els regidors/afectats resten en situació de regidors no adscrits, no són titulars dels drets que el nostre ordenament jurídic reconeix als grups municipals, però sí que ho són, en canvi, dels integrants de l'estatut que els electes ostenten a títol individual, ja que, segons els dictats constitucionals i la jurisprudència dictada pel Tribunal Constitucional i pel Tribunal Suprem en el sentit que el mandat que els ciutadans atorguen amb l'elecció recau en els regidors considerats individualment, i no en els grups ni en els partits polítics, semblava difícil configurar un sistema que legalment apartés aquests electes dels drets que la resta de membres tinguin reconeguts, tot i les imaginatives solucions que s'ha intentat arbitrar per a impedir-ho.[30]

25. STSJ d'Astúries del 6 de febrer de 2013 (Rec. 180/2012).

26. Tot i que l'article 73.1 de la LBRL no es refereix a l'expulsió, la jurisprudència ha estat pràcticament unànime a entendre que s'hi troba també inclòs. Per totes, vegeu la STSJ de Madrid del 9 de gener de 2008 (Rec. 656/2007).

27. STS del 8 de febrer de 1994 (art. 991) i Dictamen del Consell Consultiu d'Andalusia 81/2018, del 14 de febrer.

28. STS del 5 de juny i el 3 de juliol de 2012 (art. RJ/ 2012/8243 i 8645).

29. STC 10/2013, del 28 de gener.

30. La STC 298/2006, del 23 d'octubre, va analitzar un cas en el qual es pretenia obligar a cessar o dimitir un regidor que havia abandonat voluntàriament el seu partit perquè els estatuts d'aquest partit incloïen la previsió que la baixa com a afiliat del partit de qualsevol membre amb representació institucional comportava la seva obligació de cessar en el càrrec públic pel qual havia resultat electe en representació del partit. En aquest cas, el Tribunal Constitucional entén que no es pot reconèixer eficàcia vinculant a aquesta disposició estatutària, ja que això suposaria la vulneració tant del dret dels ciutadans representats com del dels represen-

Tot i això, delimitar a la pràctica l'estatut jurídic dels regidors no adscrits ha generat durant els darrers anys importants problemes interpretatius, tant respecte de la previsió continguda en la legislació catalana que els drets d'aquests electes mai no podran ser superiors als que els haurien correspost si haguessin romàs en el grup de procedència, especialment tenint en compte que la participació en les comissions informatives i la percepció d'una dotació econòmica són drets reconeguts als grups, i no als regidors a títol individual, com també respecte de si la limitació dels seus drets afectava o no el seu dret constitucional de participació política, fet que va donar lloc a una copiosa jurisprudència[31] que, després de desestimar dues qüestions d'inconstitucionalitat que es van plantejar perquè es va considerar que l'article 73.3 de la LBRL era incompatible amb l'article 23.2 de la CE,[32] va fer una triple consideració:

a) D'una banda, que el dret de participació política reconegut per l'article 23.2 de la CE és un dret de configuració legal. Perquè es vulneri aquest dret, doncs, és necessari que es produeixi una restricció il·legítima dels drets i les facultats que la llei que els regula els hagi reconegut, però no de qualsevol, sinó únicament i exclusivament dels drets i les facultats que pertanyin al nucli de la seva funció representativa. En la resta de casos no ens trobarem amb una vulneració d'un dret constitucional susceptible d'empara constitucional i dels procediments especials de protecció dels drets fonamentals, sinó, en tot cas, davant d'una vulneració legal de caràcter ordinari.

b) D'altra banda, que el nucli essencial de la funció representativa es correspon amb les funcions que només poden exercir els titulars del càrrec públic, per ser l'expressió del caràcter representatiu de la institució i de les quals no poden ésser privats, fins i tot en cas que hagin optat per abandonar el grup polític de procedència. En tot cas, s'entén que s'han de considerar inclosos dins d'aquest nucli essencial el dret a participar en l'activitat de control del govern local, el de participar en les deliberacions del ple de la corporació, el de votar els assumptes sotmesos a la consideració d'aquest òrgan i el d'obtenir la informació necessària per a poder exercir els drets anteriors.

c) I, en tercer lloc, que la prohibició legal imposada als regidors no adscrits d'incorporar-se a cap altre grup polític o de constituir un nou grup no afecta el nucli de la seva funció representativa, ja que es considera que cap de les funcions que l'integren es veu necessàriament compromesa per la impossibilitat d'incorporar-se al grup mixt o d'integrar-se en un altre grup polític, de la qual cosa es deriva, necessàriament, que la pèrdua dels drets que conformen l'estatut dels grups polítics —no el dels regidors considerats individualment, que conformen l'estatut del membre electe— tampoc no pot resultar lesiva del dret de participació política previst en l'article 23.2 de la CE.

Aquesta jurisprudència afirma expressament que la pèrdua dels beneficis econòmics i de la infraestructura associada al grup, i la impossibilitat de tenir portaveu i, en conseqüència, de formar part de la junta de portaveus, no es poden considerar lesives del dret

tants a no ser remoguts dels seus càrrecs, si no és per una causa legal compatible amb l'article 23.2 de la CE.

31. STC 141/2007, 169/2009, 20/2011, 246/2012 i 10/2013, del 28 de gener.

32. STC 9/2012, del 18 de gener, i 30/2012, de l'1 de març.

de participació política que consagra l'article 23 de la CE, i que[33] no forma part, tampoc, del nucli bàsic del mandat representatiu, la previsió continguda en el tercer paràgraf de l'article 73.3 de la LBRL, que prohibeix que els regidors no adscrits tinguin drets polítics i econòmics superiors als ostentats en el grup al qual pertanyen, aspecte que declara expressament constitucional.[34]

Per tant, a partir d'aquesta jurisprudència i a la vista de les previsions legals de què disposem, podem concloure que aquests electes estan afectats per les limitacions següents:

— Especialitats derivades de les mesures contra el transfuguisme en la presentació de mocions de censura, com a conseqüència de les previsions contingudes en els paràgrafs segon i tercer de l'article 197.1*a* de la LOREG, que estableixen les dues regles següents sobre el còmput de la majoria absoluta exigida per a l'admissió a tràmit d'una moció de censura contra l'alcaldia: *a*) en cas que algun dels proposants de la moció formi o hagi format part del grup polític municipal al qual pertany l'alcalde que es pretén censurar, per al còmput de la majoria absoluta cal incrementar aquesta majoria en el mateix nombre de regidors que es trobin en aquestes circumstàncies; *b*) s'actuarà de la mateixa manera en cas que algun dels regidors proposants de la moció hagi deixat de pertànyer, per qualsevol causa, al grup polític al qual es va adscriure a l'inici del seu mandat. Però el cert és que la segona d'aquestes previsions ja ha perdut vigència perquè ha estat declarada inconstitucional per la STC 151/2017, del 21 de desembre, que va considerar que la moció de censura, com a instrument de control polític, forma part del nucli essencial de la funció representativa dels regidors i configura, en conseqüència, el *ius in officium*, i la primera previsió es troba en aquests moments *sub judice*, ja que mitjançant una providència del 16 de gener de 2024 el Tribunal Constitucional ha admès a tràmit una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada pel Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria.

— La impossibilitat de tenir portaveu i de formar part, en conseqüència, de la junta de portaveus, que es troba implícita en la seva condició de membre no adscrit a cap grup polític i que es preveu de forma expressa en les legislacions d'Aragó i del País Basc.

— La impossibilitat de presentar un candidat en els processos d'elecció d'alcalde que es plantegin durant el mandat.

— La pèrdua de la infraestructura associada als grups municipals —mitjans materials i personals—, llevat, és clar, dels que el municipi reconegui els regidors a títol individual.

— La participació en les comissions informatives, recuperada per la jurisprudència després d'uns inicis vacil·lants, ja que finalment es va decantar per considerar que el dret a participar amb veu i vot en les comissions informatives forma part del nucli inherent a la funció representativa dels membres de les corporacions considerats individualment consagrada per l'article 23.2 de la CE, perquè va entendre que, tot i que les comissions informatives són òrgans sense atribucions resolutòries, la missió dels quals no és adoptar acords, sinó preparar el treball del ple, la transcendència en la decisió final de la fase d'estudi i elaboració de les propostes és tal que, com a divisions internes del ple municipal, han de reproduir-ne,

33. STC 30/2012, de l'1 de març.

34. La legislació aragonesa els veda, de forma expressa, la possibilitat de tenir reconeguda dedicació exclusiva.

quan sigui possible, l'estructura política, per tal d'evitar que s'elimini tota participació dels regidors de la minoria en un estadi important del procés de decisió, atès que el contrari suposaria furtar-los la possibilitat de participar amb plena eficàcia en l'estudi final de la decisió, privant-los del temps necessari per a l'estudi detallat dels assumptes i/o de la documentació. Aquest dret de participació és sens perjudici que en la composició i les regles de vot d'aquest tipus de comissions s'hagi de garantir el principi de proporcionalitat[35] que, com també va declarar el Tribunal Constitucional,[36] s'ha d'aconseguir mitjançant disposicions organitzatives internes, plasmades en les normes que regulen l'organització i el funcionament municipal, o en el mateix acord pel qual es materialitzin les previsions de l'article 73.3 de la LBRL, a fi de garantir que els regidors no adscrits no ostentin un plus de representació en les comissions informatives, ja que, com assenyala la Sentència del Tribunal Suprem 1401/2020, del 26 d'octubre (RJ 2020/4093), del reconeixement d'aquest dret dels regidors no adscrits no es deriva que:

> [...] tinguin dret que el seu vot computi en els mateixos termes que el dels membres de la Comissió Informativa adscrits al grup. Si així fos, tenint en compte que la comissió informativa és una divisió interna del Ple de la corporació, els seus membres no adscrits gaudirien en el seu si d'una posició de sobrerepresentació.

I aquestes mesures poden consistir en la utilització del vot ponderat en comissions informatives integrades per un únic representant de cada grup i pels regidors no adscrits, però mai, com assenyala alguna sentència,[37] mitjançant el reconeixement del dret a participar només en algunes comissions informatives, i no en d'altres.[38]

— Impossibilitat de percebre la dotació econòmica prevista per als grups, ni respecte del component fix ni respecte del variable.

— Dret a formular precs i preguntes en igualtat de condicions que la resta de membres de la corporació i a plantejar mocions al ple, ja que, si bé respecte de les mocions en algunes legislacions autonòmiques, com la catalana, es reconeix aquest dret als grups municipals, sense fer cap esment dels regidors considerats individualment, a falta d'un pronunciament exprés directe del Tribunal Constitucional els tribunals ordinaris s'estan decantant per una prevalença del dret de participació política en sentit ampli i, en ocasions, han reconegut el dret a presentar mocions al ple també a aquests regidors. [39]

— Impossibilitat prevista expressament pel legislador que els seus drets econòmics i polítics siguin superiors als que els haurien correspost si haguessin romàs en el grup de procedència. D'aquesta manera s'ha introduït un concepte jurídic indeterminat, el de *transfuguisme*, declarat expressament constitucional,[40] de molt difícil interpretació i que ha generat

35. STC 246/2012, del 20 de desembre.

36. STC 20/2011, del 14 de març, 52 a 56/2011, del 28 d'abril i el 3 de maig, 95/2011, del 17 de juny, i 131/2011, del 18 de juliol.

37. SJCA núm. 1 de Santander del 29 de maig de 2014 (art. JUR/2014/174525).

38. STSJ de Castella i Lleó del 13 febrer de 2017 (RJCA 2017/339).

39. STSJ de Navarra del 12 d'agost de 2008.

40. STC 30/2012, de l'1 de març.

una intensa i contradictòria discussió de la doctrina i la jurisprudència sobre el seu abast, sobretot pel que fa al concepte de *tràns fuga* i a la interpretació que hem de donar a aquesta difusa prohibició legal.

Algunes legislacions autonòmiques, com la canària, segurament perquè són més properes en el temps, fins i tot concreten de forma específica que no són d'aplicació als regidors no adscrits les assignacions i els mitjans materials i econòmics que es regulen per als grups, que no se'ls poden assignar altres avantatges econòmics i materials per raó de la seva condició, que no poden ostentar la condició de membres amb dedicació exclusiva ni parcial, ni poden ser designats per a desenvolupar càrrecs o llocs directius en les entitats públiques o privades dependents de la corporació.

Respecte d'aquesta qüestió, després de pronunciaments diversos i contradictoris dels tribunals superiors de Justícia, principalment del de la Comunitat Valenciana,[41] que aplica de forma taxativa aquesta limitació, i del del País Basc, que adopta una posició més matisada, el Tribunal Constitucional,[42] en la resolució d'una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada contra les previsions de la Llei canària, va considerar que, a diferència de les limitacions a la presentació de mocions de censura a l'alcalde, la impossibilitat dels regidors no adscrits de ser nomenats per a càrrecs relacionats amb el govern i l'administració del municipi i d'exercir el càrrec de manera retribuïda no restringeix l'exercici de les funcions representatives pròpies d'aquest, ja que no constitueixen drets que formin part del nucli essencial del dret fonamental a accedir en condicions d'igualtat a les funcions i els càrrecs públics protegit per l'article 23.2 de la CE.

Però encara queda el dubte de quan determinats drets polítics i econòmics recauen en membres de la corporació a causa de la seva capacitat personal i condició de membre electe i quan és a causa dels efectes de la seva actuació com a tràns fuga, com es deriva de la sentència dictada pel Tribunal Superior de Justícia d'Astúries esmentada abans. I encara que el Tribunal Suprem sembla haver posat fi a la discussió amb la Sentència 3320/2020, del 26 d'octubre, en la qual fixa com a doctrina que passar a la condició de regidor no adscrit com a conseqüència o per raó d'un supòsit de transfuguisme impedeix que s'assumeixin càrrecs o es percebin retribucions que abans no exercia o percebia l'afectat o que impliquin millores personals, polítiques o econòmiques, ja que considera que la intenció del legislador és dissuadir del transfuguisme, que implica una alteració o un falsejament de la representació política, quan suposa una actuació deslleial respecte a la voluntat que els ciutadans van manifestar amb els seus vots, m'atreveixo a aventurar que la discussió encara no ha acabat, si tenim en compte que no existeix un concepte legal tancat de *tràns fuga* i que, com sosté el catedràtic Alfredo Galán Galán,[43] el Tribunal Suprem va considerar en aquesta i altres sentències[44] que la condició de regidor no adscrit va indissolublement unida al fet que es tracti d'un supòsit de transfuguisme.

41. STSJ de la Comunitat Valenciana del 30 de maig de 2017 (art. JUR 2017/213682)

42. Interlocutòria 126/2020, del 21 d'octubre.

43. Tercera sessió del Seminari d'Actualització Jurídica Local Josep M. Esquerda, Diputació de Barcelona, 2022.

44. STS 1742/2020, del 16 de desembre (RJ 2020/5006).

4. LA URGENT NECESSITAT D'UNA REFORMA DE LA LBRL I D'UNA NOVA LLEI AUTONÒMICA

Aquest estat de coses i els successius intents frustrats d'aprovar un nou marc legal, tant a escala estatal com autonòmica, és el que fa que considerem urgents en aquests moments una reforma de la LBRL que no sigui merament puntual, sinó de model, i una nova llei catalana de governs locals, que donin resposta, com a mínim, a les necessitats següents:

— Fer front, de manera definitiva, als problemes derivats de l'atomització i l'asimetria municipals i de l'existència de massa graons de govern local sobre un mateix territori, i trobar solucions específiques per als municipis víctimes de la despoblació, encara que aquest últim aspecte està en un estat de solució avançat, com a conseqüència de l'Avantprojecte de llei de l'estatut dels municipis rurals de Catalunya.

— Superar l'autonomia local com un mer concepte jurídic indeterminat, mitjançant el reconeixement d'un contingut exprés, concret i positivitzat del seu abast, a partir d'una regulació que, com han fet les legislacions andalusa i extremenya, vinculi realment el legislador sectorial més enllà de l'intent de blindatge de l'article 84 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) i que contingui el reconeixement d'una autèntica acció processal individual dels municipis davant el Tribunal Constitucional per a la seva defensa.

— Delimitar de manera més concreta el principi de suficiència financera i les seves exigències, ja que, tot i que la LBRL ho garanteix i, fins i tot, condiciona les delegacions que s'efectuïn als municipis per part d'altres administracions públiques a la transferència dels fons necessaris i suficients per a portar-la a terme, i que l'article 84.4 de l'EAC imposa a la Generalitat el deure de determinar i fixar els mecanismes per al finançament dels nous serveis derivats de l'ampliació de l'espai competencial dels municipis, el cert és que els ajuntaments no disposen d'autèntics mecanismes de tutela d'aquest principi per a fer front a la pressió social directa que legítimament exerceix la ciutadania en demanda de la satisfacció de les seves necessitats, i difícilment un ajuntament deixarà de satisfer les que ja estigui cobrint a causa de la manca o el retard de la transferència dels fons econòmics necessaris.

— Establir un nou sistema orgànica que superi la mal anomenada Llei de mesures per a la modernització del govern local de l'any 2003, la qual, tot i que en l'exposició de motius va qualificar de rígida la uniformitat del model orgànic funcional dels ens locals existents, el cert és que únicament va reconèixer els seus efectes perversos respecte del que la Llei va qualificar eufemísticament com a *municipis de gran població*, als quals va dotar d'un règim especial consistent en un model orgànic específic que, com ja hem tingut ocasió de comentar, suposa la paradoxa que els municipis de població inferior gaudeixin d'una major potestat d'autoorganització que aquells, i que el que realment va suposar va ser la frustració de les aspiracions de les set grans ciutats espanyoles, excloent-ne Madrid i Barcelona, que feia anys que reclamaven un règim específic que donés contestació a les seves característiques i potencialitat especials.

— Concretar un nou sistema de funcionament que faci realitat la màxima que «qui guanyi les eleccions pugui governar i qui les perdi pugui controlar el govern» amb: *a*) una potenciació del paper del ROM en la seva autoorganització, mitjançant una clarificació expressa del seu caràcter prevalent respecte del ROF i una inhibició de la legislació bàsica i de l'au-

tonòmica respecte dels òrgans que, com succeeix amb la junta de govern, no són de representació política, sinó de mera administració; *b*) una delimitació específica del paper de control de les sessions plenàries municipals mitjançant una definició clara del concepte i l'àmbit material de les mocions, i una millora de la regulació dels instruments de control específic, per a acabar amb la problemàtica que es deriva en l'actualitat de la deficient regulació d'instruments de control que, com la moció de censura i la qüestió de confiança, generen molta inseguretat jurídica, en el primer cas com a conseqüència de les mesures antitransfuguisme incorporades a la LOREG i en el segon pel fet que està vinculada a l'aprovació del pressupost municipal.

— Aprovar un autèntic estatut dels electes, que superi les inseguretats que genera la regulació actual, com succeeix, a tall d'exemple, amb aspectes com ara: *a*) el fet que el règim de limitacions i incompatibilitats dels regidors es trobi dispers en textos legals diferents i, a vegades, obsolets i contradictoris, fins i tot i en virtut de remissions normatives a textos legals aplicables a altres nivells de l'Administració, amb els quals la realitat local guarda una relació nul·la o escassa; *b*) la manca de concreció d'aspectes essencials del règim de dedicació i de retribucions i indemnitzacions dels electes, en particular pel que fa a la necessitat de clarificar aspectes com ara la compatibilitat o incompatibilitat de la percepció pels electes de retribucions en règim de dedicació exclusiva amb la percepció d'assistències a òrgans d'altres administracions, i l'adopció d'una regulació més racional i concreta respecte de la problemàtica del règim de dedicació i retribucions en els municipis amb una població inferior a 1.000 habitants, en els quals no es pot reconèixer cap règim de dedicació exclusiva, però que no tenen un límit aparent, en canvi, per a reconèixer diverses dedicacions parcials; *c*) la necessària clarificació i concreció d'un estatut mínim i definit dels regidors no adscrits.

— Concretar amb més precisió el règim jurídic dels grups polítics i dels seus drets i obligacions, especialment pel que fa a l'abast de la seva legitimació processal respecte de la impugnació d'actes municipals, de tot el règim relatiu a la percepció, destinació i control de l'ús de la dotació econòmica, i del dret d'accés dels ciutadans a aquesta informació.

Per a portar a terme aquesta labor, ambdós legisladors, partint de la legitimitat democràtica dels municipis, han d'adaptar les seves respectives legislacions a la realitat actual, accentuant el seu paper de governs locals, i no només d'administracions, i descansant en els principis bàsics d'autonomia local i suficiència financera, per una part, ja que estan pràcticament mancats ambdós d'una delimitació positiva, i de subsidiarietat, proximitat, eficàcia i eficiència, per l'altra.

Amb aquest objectiu, entenem que el legislador estatal hauria de reduir el seu paper a dictar una legislació sobretot bàsica, que es limiti a complir la seva funció d'autèntic garant d'un mínim comú denominador que asseguri allò que necessàriament hagi de ser comú en tot el territori de l'Estat per a garantir el principi d'igualtat, i el legislador autonòmic hauria de legislar deixant incòlume el paper normatiu que els poders locals han d'exercir en ús de la seva potestat d'autoorganització.

Això ens porta a la convicció que, adoptant una postura respectuosa amb l'autonomia local i, principalment, amb la seva autonomia organitzativa, la solució legal correcta seria que la llei bàsica es limités a establir, respecte de l'estructura orgànica dels municipis, a més dels drets mínims que configurin l'estatut jurídic dels electes, incloent-hi el dels regidors no adscrits, els aspectes orgànics següents:

a) La regulació del ple, de l'alcalde i dels tinents d'alcalde, com a òrgans bàsics de caràcter necessari, i la delimitació de les seves competències indisponibles i del seu règim bàsic de funcionament i d'adopció d'acords.

b) La previsió genèrica del caràcter necessari, en determinats municipis, d'òrgans d'estudi, informe i consulta dels assumptes que hagin de ser sotmesos al ple, i la regulació detallada de la comissió especial de comptes en termes similars als previstos en la legislació actual.

c) Alguna precisió que permetés modular la interpretació actual del principi de reserva legal i que donés cabuda en matèria d'autoorganització a una espècie de reserva reglamentària a favor del ROM, que per aplicació del principi de competència i desplaçament del de jerarquia[45] els permetés regular una organització complementària sota un doble punt de vista:

• Com a regulació *ex novo* en uns supòsits, en qualitat de reglament independent, respecte d'aspectes com l'existència, denominació, composició i règim de competències i funcionament d'òrgans col·legiats executius, com l'actual junta de govern, d'òrgans complementaris centralitzats, com els òrgans de participació ciutadana, i d'òrgans descentralitzats i desconcentrats; així com de l'organització administrativa interna plasmada en l'organigrama municipal, en el que es consideri la definició i denominació pròpia dels seus càrrecs directius. Aquest àmbit seria el que hauria de restar protegit per la reserva reglamentària, i s'hauria de vedar el pas a la seva regulació per llei estatal o autonòmica, més que amb caràcter supletori.

• Com a reglament de desenvolupament, per a executar i regular determinades previsions de les legislacions bàsica i autonòmica, com ara les relatives als òrgans complementaris de participació política, limitant-se aquella a exigir-ne l'existència però sense regular-ne el règim jurídic; a l'ampliació dels drets de participació dels regidors establerts com a mínims en l'estatut configurat per la legislació bàsica; a la regulació dels grups polítics; etc.

I això perquè, si es respecten aquests paràmetres bàsics mínims per a assegurar el principi d'igualtat, no és cap problema que cada municipi tingui una estructura orgànica a la seva mida i a la mida de la seva pròpia realitat i capacitat , ja que, de fet, tots podem convenir que un mateix òrgan, com, per exemple, la junta de govern, té en l'actualitat un paper molt diferent en uns municipis que en d'altres, i en funció de l'equilibri de les forces polítiques que el configurin en cada cas es pot convertir en un òrgan inoperant en la pràctica o bé pot assumir l'autèntic protagonisme de la labor executiva municipal sota la direcció de l'alcaldia.

Per tot això, val la pena fer una referència especial a l'experiència sueca de les *Free Kommune* o municipis lliures —que, com ja ens recordaven fa més de vint anys els professors Jaume Magre i Xavier Bertrana,[46] es va desenvolupar durant la dècada dels vuitanta i en virtut

45. Hem de tenir en compte que en moltes ocasions tant el Tribunal Constitucional com el Tribunal Suprem han recordat que la regulació autonòmica del règim local, quant a l'organització, no pot ser tan detallada i exhaustiva que deixi sense contingut la potestat d'autoorganització municipal, fet que ens dona peu a proposar que el legislador ha de delimitar tan clarament com sigui possible l'àmbit reservat al reglament orgànic.

46. Jaume Magre Ferran i Xavier Bertrana Horta, «El alcalde como líder político y ejecutivo en los países de la Unión Europea», *Revista de Estudios Locales del COSITAL*, núm. extraordinari (juliol 2003).

de la qual el Govern central suec va atorgar plena llibertat als municipis per a establir la seva pròpia organització política i administrativa de manera experimental— i a l'especial èxit que va tenir, per a veure que existeixen experiències més avançades que la nostra proposta i que no han produït cap distorsió.

Si el problema és el temor que l'eventual passivitat d'alguns municipis els porti a no fer ús d'aquesta potestat d'autoorganització i es creïn llacunes legals nocives per a la ciutat i per a la seva ciutadania, existeix una doble possibilitat: o bé que la legislació autonòmica consideri una organització municipal d'aplicació supletòria si no hi ha regulació municipal, o bé que el Govern autonòmic estigui habilitat pel legislador per a aprovar un reglament orgànic aplicable, amb caràcter subsidiari, en els municipis que no facin ús de la seva potestat d'autoorganització aprovant el seu propi ROM.

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 79-124
ISSN: 2938-5733 / DOI: 10.2436/20.3004.04.28
https://revistes.iec.cat/index.php/RCAP
Data de lliurament: 20 d'abril de 2025
Data de l'avaluació cega: 16 de maig de 2025 i 27 de maig de 2025
Data d'acceptació: 27 de maig de 2025

EVOLUCIÓ I PERSPECTIVES DEL RÈGIM COMPETENCIAL LOCAL A CATALUNYA

Carme Vallés i Fort
Vicesecretària general
Diputació de Lleida

Resum

Aquest treball té per objecte analitzar el règim jurídic actual de les competències locals amb una visió evolutiva que parteix de la seva configuració inicial i abordar les principals reformes que han afectat la regulació fins a l'estat actual. Es posa una atenció especial en l'impacte derivat de la reforma introduïda per la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local de 2013 sobre la Llei de bases de règim local (LBRL).

L'estudi incorpora també l'anàlisi de la incidència de les directrius europees, que han motivat adaptacions normatives en diferents moments, així com la influència jurisprudencial, sobretot del Tribunal Constitucional —i en menor mesura del Tribunal Suprem—, que amb els seus pronunciaments han contribuït a delimitar l'abast de l'autonomia local i el marc competencial dels municipis i les províncies.

S'examina la situació actual de les iniciatives de reforma legislativa, tant per l'Estat com per la Generalitat de Catalunya, orientades a dotar els governs locals d'un marc normatiu adequat a les seves necessitats, realitat i aspiracions actuals, per a fer efectiva la seva autonomia i l'exercici de les seves competències i garantir una prestació eficient dels serveis públics, tot respectant els principis d'estabilitat pressupostària i suficiència financera.

Paraules clau: autonomia local, competències municipals, competències provincials, racionalització, duplicitat, delegació, sostenibilitat financera, estabilitat pressupostària.

EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN COMPETENCIAL LOCAL EN CATALUNYA

Resumen

Este trabajo tiene por objeto analizar el régimen jurídico actual de las competencias locales con una visión evolutiva que parte de su configuración inicial y abordar las principales reformas que han afectado su regulación hasta el estado actual. Se presta especial atención al impacto derivado de la reforma introducida por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local de 2013 sobre la Ley de bases de régimen local.

El estudio incorpora también el análisis de la incidencia de las directrices europeas, que han motivado adaptaciones normativas en diferentes momentos, así como la influencia jurisprudencial,

sobre todo del Tribunal Constitucional —y en menor medida del Tribunal Supremo—, que con sus pronunciamientos han contribuido a delimitar el alcance de la autonomía local y el marco competencial de los municipios y las provincias.

Se examina la situación actual de las iniciativas de reforma legislativa, tanto por el Estado como por la Generalitat de Cataluña, orientadas a dotar los gobiernos locales de un marco normativo adecuado a sus necesidades, realidad y aspiraciones actuales, para hacer efectiva su autonomía y el ejercicio de sus competencias y garantizar una prestación eficiente de los servicios públicos, respetando al mismo tiempo los principios de estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera.

Palabras clave: autonomía local, competencias municipales, competencias provinciales, racionalización, duplicidad, delegación, sostenibilidad financiera, estabilidad presupuestaria.

EVOLUTION AND PROSPECTS OF THE LOCAL COMPETENCE SYSTEM IN CATALONIA

Abstract

This paper seeks to analyse the current legal framework governing local competences, adopting an evolutionary perspective that traces their initial configuration and examines the main reforms that have shaped their regulation as it currently stands. Particular attention is given to the impact of the reform introduced by the 2013 Law on the Rationalisation and Sustainability of Local Administration (LRSAL) on the Law on the Bases of the Local Regime (LBRL).

The study also considers the influence of European directives, which have prompted regulatory adjustments at different times, as well as the jurisprudential contributions primarily from the Constitutional Court —and, to a lesser extent, from the Supreme Court— which, through their rulings, have helped to define the scope of local autonomy and the distribution of competences between municipalities and provinces.

This paper further examines the current status of legislative reform initiatives, both at the state level and by the Government of Catalonia, aimed at providing local authorities with a legal framework suited to their present-day needs, context, and aspirations, to effectively ensure their autonomy, the exercise of their competences, and the efficient delivery of public services, while upholding the principles of budgetary stability and financial sufficiency.

Keywords: local autonomy, municipal competences, provincial competences, rationalisation, overlap, delegation, financial sustainability, budgetary stability.

Sumari: 1. Introducció; 2. Antecedents normatius; 2.1. La Carta Europea de l'Autonomia Local; 2.2. La Constitució espanyola de 1978; 2.3. Les competències dels ens locals a l'Estatut d'autonomia de Catalunya; 3. La regulació de les competències en la LBRL; 3.1. La redacció inicial del TRRL i la LBRL; 3.2. Modificacions prèvies de la LBRL: les lleis 11/1999 i 57/2003; 3.3. Antecedents i context de la LRSAL; 4. Marc vigent del sistema de competències; 4.1. Les competències pròpies; 4.2. Els serveis municipals mínims; 4.3. Les competències delegades; 4.4. Les competències diferents de les pròpies i delegades; 4.5. Consideracions pràctiques respecte a la sol·licitud d'informes prevista en l'article 7.4 de la LBRL; 4.6. Breu referència a la iniciativa dels ens locals en l'activitat econòmica; 5. El nou contingut de l'article 28 de la LBRL; 6. Les competències de les províncies; 6.1. Les competències pròpies; 6.2. Les competències delegades; 6.3. La posició de les diputacions en aquesta regulació; 7. La

regulació de les competències municipals a Catalunya; 8. Doctrina constitucional i jurisprudencial en matèria de competències locals; 8.1. L'impacte de la doctrina constitucional; 8.2. El paper de la jurisprudència del Tribunal Suprem; 9. Perspectives de reforma del règim jurídic dels governs locals i de les competències locals; 10. Conclusions; 11. Bibliografia.

1. INTRODUCCIÓ

La configuració actual de les competències que corresponen als ens locals de Catalunya no es pot entendre sense tenir en compte l'evolució de la seva regulació, en la qual han incidit tant la conjuntura social i econòmica imperants en determinats moments, com les directrius europees per a pal·liar les situacions de crisi i afrontar la reducció del dèficit.

Per a la comprensió de l'evolució del contingut d'aquestes competències tampoc no pot prescindir-se de la doctrina dels òrgans consultius que han tingut l'oportunitat de participar-hi, com tampoc dels pronunciaments jurisprudencials tant del Tribunal Constitucional com del Tribunal Suprem que han anat configurant, concretant i delimitant els contorns de les esferes en les quals els ens locals han d'assumir, a vegades, o poden exercir, en d'altres, competències per a la gestió dels interessos respectius.

Amb aquesta anàlisi es pretén obtenir una comprensió completa i actualitzada de les competències dels ens locals, partint dels seus antecedents i de l'evolució normativa fins a l'ordenament jurídic vigent i el seu plantejament actual, amb l'objectiu d'entendre'n tant les fortaleses com les limitacions i, en definitiva, les seves llums i les seves ombres.

2. ANTECEDENTS NORMATIUS

En el preàmbul de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LBRL), es fa un repàs històric de la singularitat de l'organització municipal, remuntant-se a les servituds imposades pels estaments feudals senyorials. El ressorgiment de les ciutats a Europa i també a Espanya al final del primer mil·lenni les va convertir en nuclis amb una organització jurídica pròpia, de manera que, en un món dominat pel feudalisme, els municipis medievals van oferir llibertats i van ser clau en la repoblació. La monarquia va afavorir-los per a debilitar el poder senyorial, però amb el temps aquesta autonomia es va reduir a causa de l'oligarquització i la centralització del poder. El liberalisme del segle XIX va portar reformes com ara els ajuntaments constitucionals i les eleccions, però la centralització del poder i el caciquisme en van debilitar l'efectivitat. En aquest preàmbul s'afirma que els municipis només prosperen amb autonomia i participació ciutadana, fins al punt que si aquests elements es limiten, les institucions locals es debiliten i perden eficàcia en la gestió del territori.

Amb anterioritat a la LBRL, la regulació de les competències municipals es trobava dispersa entre diverses normes, entre les quals destacava el text articulat i refós de la Llei de règim local, aprovat pel Decret del 24 de juny de 1955 i que va ser la principal norma reguladora del règim municipal durant el franquisme i fins a la promulgació de la LBRL. Aquesta norma regulava competències de municipis i províncies en un marc centralista i jeràrquic, amb un marcat paper de subordinació i una escassa capacitat d'autogovern dels municipis,

que actuaven com a administracions descentralitzades amb completa submissió al Govern central, i va conviure amb la normativa d'àmbit sectorial que regulava matèries diverses com ara la sanitat, l'urbanisme, les obres públiques, la policia local i l'ordre públic.

Aquest fou el context previ al règim constitucional actual, a partir del qual es configurà la regulació vigent, que s'aborda tot seguit.

2.1. La Carta Europea de l'Autonomia Local

La Carta Europea de l'Autonomia Local (en endavant, CEAL) dedica el seu article 3 a definir l'autonomia local com el dret i la capacitat efectiva dels ens locals de regular i administrar en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici de la seva població, una part important dels assumptes públics.[1]

Aquest reconeixement i la garantia legal que conté implícita comporten una àmplia capacitat normativa més enllà de la mera funció de gestió. L'abast d'aquesta autonomia local es concreta en l'article 4 de la CEAL, que disposa l'origen constitucional o legal de les competències bàsiques dels ens locals i els reconeix plena llibertat «per a exercir la seva iniciativa en tota matèria que no estigui exclosa de la seva competència o atribuïda a una altra autoritat». Aquesta prerrogativa queda complementada amb el principi de subsidiarietat, el qual atribueix, amb caràcter preferent, l'exercici de les competències públiques a les autoritats més properes als ciutadans. No obstant això, s'ha de considerar que aquesta atribució pot correspondre a una altra autoritat quan ho exigeixin criteris com l'eficàcia, l'economia o bé l'amplitud o la naturalesa de la matèria.

Té un interès especial l'apartat quart d'aquest article 4, el qual concreta que «[l]es competències encomanades a les entitats locals, han de ser normalment plenes i completes. No poden ser posades en tela de judici ni limitades per una altra autoritat central o regional, més que dins l'àmbit de la Llei». Aquest plantejament és fonamental per a interpretar i defensar les competències municipals davant possibles intents de centralització o recentralització, alhora que proporciona protecció davant d'ingerències externes.

La protecció especial de l'autonomia es consolida amb la suficiència financera reconeguda en l'article 9 de la CEAL per a l'exercici de les competències que li són encomanades, exigint una proporcionalitat efectiva entre els recursos i les funcions atribuïdes.

Per tant, són innegables el paper i la vinculació que la CEAL ha tingut com a referent en la definició i defensa de l'autonomia i les competències dels ens locals.

2.2. La Constitució espanyola del 1978

La Constitució espanyola del 1978 (CE) dedica el seu títol VIII a l'organització territorial de l'Estat i reconeix l'autonomia local en el marc dels principis bàsics de distribució

1. La CEAL va ser ratificada per Espanya el dia 20 de gener de 1988 i entrà en vigor l'1 de març de 1989.

competencial entre l'Estat, les comunitats autònomes i els ens locals, si bé aquest repartiment no s'efectua de manera uniforme entre tots ells.

Així, l'article 149 de la CE enumera les competències que corresponen de manera exclusiva a l'Estat, mentre que el 148 fa referència a les que poden ser assumides per les comunitats autònomes en virtut dels estatuts respectius. L'article 149.3 introdueix l'anomenada *clàusula residual* o *de tancament*, segons la qual les matèries no atribuïdes a l'Estat podran correspondre a les comunitats autònomes si així ho disposen els seus estatuts, i en cas que no les assumeixin correspondran a l'Estat, les normes del qual prevaldran en cas de conflicte i actuaran com a dret supletori de l'autonòmic.

Davant d'aquest repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, la CE no regula ni atribueix competències als ens locals amb el mateix grau de detall i concreció, sinó que es limita a establir els principis fonamentals de l'autonomia local i el seu enquadrament en l'organització territorial de l'Estat.

Partint de l'article 137 de la CE, que reconeix l'autonomia de municipis, províncies i comunitats autònomes, l'article 140 atribueix als municipis autonomia i plena personalitat jurídica. Al seu torn, l'article 141 defineix la província com una entitat local amb autonomia per a gestionar els seus interessos, tot i que amb un paper més instrumental. I l'article 142 declara la suficiència financera de les hisendes locals, per al desenvolupament de les funcions que els són atribuïdes, essent finançades fonamentalment mitjançant tributs propis i la participació en els de l'Estat i de les Comunitats Autònomes.

Amb aquesta regulació, la CE no avala un contingut concret ni un àmbit competencial definit, sinó el nucli essencial institucional —tant municipal com provincial—, la configuració del qual ha hagut de ser perfilada en gran manera pels pronunciaments del Tribunal Constitucional.[2]

2.3. Les competències dels ens locals a l'Estatut d'autonomia de Catalunya

L'Estatut d'autonomia de Catalunya (en endavant, EAC), aprovat per la Llei Orgànica 6/2006, del 19 de juliol, va ampliar el tractament de la regulació del règim local dedicant el capítol VI del títol II al govern local i el capítol III del títol VI a les finances d'aquests governs locals.

En concret, l'article 84 reconeix als ens locals plena autonomia sense altre límit que els controls de constitucionalitat i legalitat, i disposa el llistat de matèries sobre les quals els governs locals tenen competències pròpies segons el que determinin les lleis. A diferència de la CE, l'apartat 2 de l'article 84 de l'EAC sí que enumera les matèries sobre les quals els governs locals ostenten competències pròpies, en el marc de la llei. I l'apartat 3 concreta que

2. Així, per exemple, en el fonament jurídic (FJ) quart de la STC 159/2001, del 5 de juliol, es reconeixia aquest nucli indisponible en els termes següents: «[...] so pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno».

la capacitat de gestió d'aquests ens locals haurà de ser tinguda en compte en la distribució de les responsabilitats administratives en les matèries exposades, així com els principis de subsidiarietat, diferenciació i suficiència financera, d'acord amb les característiques que presenta la realitat municipal. Finalment, aquesta suficiència financera es veu reforçada amb l'obligació, per part de la Generalitat, d'establir els mecanismes de finançament adequats per a fer front als nous serveis derivats de l'ampliació de l'àmbit competencial dels ens locals.

Per altra banda, l'article 160 de l'EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local respectant l'autonomia local. Aquesta competència inclou la determinació de les competències i potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals en concordança amb les matèries que preveu l'article 84 de l'EAC.

No es pot obviar la repercussió que la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, del 28 de juny, tingué en l'EAC, atès que, si bé no qüestionà el plantejament del municipi com a àmbit local bàsic, sí que es pronuncià sobre la distribució de competències plantejada, amb una repercussió significativa en l'àmbit del règim local, reiterant la jurisprudència constitucional respecte a la competència bàsica estatal però desestimant alhora la impugnació genèrica d'inconstitucionalitat del capítol dels ens locals i l'específica d'una sèrie d'articles, entre els quals hi ha els apartats 2 i 3 de l'article 84 de l'EAC. En aquest recurs s'havia qüestionat la constitucionalitat d'aquest apartat 2 perquè es considerava que limitava la competència bàsica de l'Estat en matèria de règim local i atribuïa competències locals sobre àmbits que corresponien a l'Estat, arguments que van ser rebutjats pel Tribunal Constitucional perquè va entendre que l'Estat manté la competència exclusiva prevista en l'article 149.1.18 de la CE i que l'article 84.2 de l'EAC es refereix exclusivament a matèries de competència autonòmica, sense afectar les estatals.

Aquesta interpretació va ser considerada per Galán Galán i Gracia Retortillo com un «manteniment inamovible» de la tesi del Tribunal sobre la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat en matèria de règim local, que emprava com a únic paràmetre la CE i la lectura del seu article 149.1.18 en els mateixos termes amb què ho havia fet des del 1982. I si es té en compte que l'EAC havia modificat la seva redacció quant a les competències de la Generalitat sobre els governs locals, queda palès que la tesi constitucional s'havia reproduït sense integrar els nous continguts que va establir l'EAC (Galán i Gracia, 2010: 229).

Tanmateix, la Sentència recordava l'existència constitucionalment garantida de les províncies, fet del qual Catalunya no podia ser una excepció, enfront de la previsió de les vegueries com a àmbit de distribució territorial de creació autonòmica, i advertia que aquestes no poden ni substituir les províncies ni configurar-se com una organització alternativa.

3. LA REGULACIÓ DE LES COMPETÈNCIES EN LA LBRL

El sistema de determinació de competències dels ens locals es concreta en la LBRL, en exercici de la competència exclusiva que correspon a l'Estat pel que fa a l'establiment de les bases del règim jurídic de les administracions públiques en virtut de l'article 149.1.18 de la CE. L'article 2 de la LBRL estableix que, per a fer efectiva l'autonomia local reconeguda per la CE, la legislació estatal i l'autonòmica han d'assegurar la participació dels ens locals en els

assumptes que afectin directament el seu àmbit d'interès. Aquesta participació s'ha d'articular mitjançant l'atribució de competències ajustades a les característiques de l'activitat pública i a la seva capacitat de gestió, d'acord amb els principis de descentralització, proximitat, eficàcia i eficiència, i respectant la normativa sobre estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

El Tribunal Constitucional ja havia tingut l'oportunitat de manifestar-se respecte a aquest precepte en la STC 214/1989, del 21 de desembre, on va confirmar la seva adequació a la CE perquè no va apreciar cap extralimitació en la fixació de les bases de les competències locals, reconeixent que la seva finalitat era la de «concretar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local desde la perspectiva de las competencias locales».[3]

La mateixa sentència va confirmar expressament la constitucionalitat del seu apartat segon, segons el qual les lleis bàsiques de l'Estat han de determinar les competències que atribueixen o que corresponen als ens locals en les matèries que regulen, havent de ser interpretat d'acord amb el que disposava en el seu fonament jurídic (FJ) tercer.[4]

La LBRL ja havia admès en el seu preàmbul «[l]a impossibilitat material, en tot cas, de la definició justa i suficient de les competències locals en tots i cadascun dels sectors d'intervenció potencial de l'Administració local des de la legislació del règim local». A aquesta dificultat s'afegeix l'absència d'una definició legal de *competència local*, qüestió que sí que ha estat abordada per lleis autonòmiques posteriors.[5]

Com ja s'ha exposat en fer referència a la CEAL, el seu ar ticle 4 preveu, en l'assignació de competències a l'una o l'altra autoritat, la necessitat de ponderar l'amplitud o la naturalesa de la tasca i les necessitats d'eficàcia o economia. Tanmateix, tal com ha assenyalat Carbonell Porras, tot i que l'article 2 de la LBRL també fa referència a les característiques de l'activitat pública i la capacitat de gestió en l'atribució de competències, aquesta premissa

3. La STC 214/1989 continuava en el seu FJ 3r: «La Ley se ajusta así, en principio, a la propia doctrina constitucional, según la cual, «la garantía constitucional (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado», correspondiendo al Estado «la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia» de las Entidades locales constitucionalmente necesarias».

4. «Pues bien, la norma impugnada, que es una norma incompleta o de remisión, no avala o garantiza, por sí misma, la constitucionalidad de las leyes básicas sectoriales, pero no por ello es inconstitucional, ya que tiene en su fundamento las mismas razones que se dan en el párrafo primero de este art. 2, resultando una consecuencia del reconocimiento de la autonomía de los Entes locales que proclama el art. 137 de la Constitución y de su garantía institucional, según el art. 140 de la misma. Todo lo cual nos lleva a un fallo interpretativo del precepto contenido en el art. 2, párrafo 2.°, en el sentido de que las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (arts. 137 y 140 de la Constitución). Ello no asegura que la ley básica estatal y sectorial (montes, sanidad, etc.) que tal cosa disponga sea, sin más, constitucional porque si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será por ello, inconstitucional, correspondiendo en último término a este Tribunal Constitucional ponderar, en cada caso, si las competencias de ejecución atribuidas a los Entes locales son o no necesarias para asegurar su autonomía.»

5. Art. 15 de la Llei 2/2016, del 7 de abril, d'institucions locals d'Euskadi (LILE): «1. Se entiende por competencia de las entidades locales territoriales el conjunto o haz de facultades y funciones que, de acuerdo con lo previsto en las leyes o en las normas forales, corresponden a aquellas en un ámbito material concreto o en un sector o institución particular»; art. 12 de la Llei 3/2019, del 22 de gener, de garantia de l'autonomia municipal d'Extremadura (LGAME): «1. Se entiende por competencia municipal el conjunto o haz de funciones o facultades que se proyectan sobre materias, actividades, sectores o instituciones particulares».

no s'ha traduït en una aplicació diferenciada. El legislador ha tendit a una assignació indiscriminada de competències, sense tenir en compte la realitat dels petits municipis ni la seva limitada capacitat de gestió (Carbonell, 2023: 11).[6]

3.1. La redacció inicial del TRRL i la LBRL

Abans d'analitzar la LBRL, cal fer referència al Reial decret 781/1986, del 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL). Aquesta norma fou dictada en compliment de la disposició final primera de la LBRL, que autoritzava el Govern a fer la refosa, en el termini d'un any i en un sol text, de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, així com de les normes reglamentàries que no s'hi oposessin ni hi fossin contràries o incompatibles.

Aquest context, així com el fet que el TRRL tingués per missió refondre les normes vigents fins llavors, permeten entendre que no desenvolupés les competències dels municipis, ja que la regulació actual es fonamenta en la seva configuració constitucional. En canvi, com s'analitzarà en l'apartat relatiu a les competències provincials, l'article 30 del TRRL sí que aborda de manera explícita les competències de les diputacions, des d'una perspectiva instrumental vinculada a la cooperació per a l'efectivitat dels serveis municipals, sobretot els de caràcter obligatori.

En vista de la formulació inicial del TRRL, es pot entendre la minsa incidència de la Llei 27/2013, del 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), la qual sí que tingué un impacte significatiu sobre la LBRL, tal com s'examinarà més endavant. La disposició final primera de la LRSAL només modificà l'apartat 2 de l'article 97 del TRRL, referent a l'execució efectiva en règim de monopoli de les activitats reservades als ens locals d'acord amb l'article 86.2 de la LBRL, el qual també havia estat modificat per la LRSAL.[7]

La LBRL, en la seva redacció inicial i des de les bases establertes per l'article 2 en els termes ja exposats, anticipava en l'article 7 el sistema de competències dels ens locals dis-

6. Com a mostra, Carbonell Porras fa referència a la Llei 2/2023, del 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció que implementa la Directiva 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, del 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del dret de la Unió, la qual permet als estats membres dispensar d'algunes obligacions els municipis de menys de 10.000 habitants, excepció de la qual no ha fet ús el legislador estatal establint l'obligació general de disposar del sistema d'informació intern sense atendre a cap altra peculiaritat respecte als petits municipis que la possibilitat de compartir-lo entre els de menys de 10.000 habitants.

7. No es pot obviar que aquest precepte va resultar afectat per la STC 111/2016, a la qual es farà referència amb més deteniment, en ser declarat inconstitucional i nul l'incís referent al «consejo de gobierno» de l'òrgan competent de la comunitat autònoma al qual correspongui conèixer d'aquests expedients, que ja provenia de la redacció inicial de l'article 97.2 del TRRL. Per això és paradoxal que, en el context del recurs d'inconstitucionalitat interposat per la Junta d'Andalusia amb motiu de la impugnació d'una sèrie de preceptes de la LRSAL per vulneració de les competències autonòmiques, l'autonomia financera de les comunitats autònomes, l'autonomia local, el principi de lleialtat institucional i altres preceptes constitucionals, se'n declarés la inconstitucionalitat i nul·litat, per extensió d'altres preceptes.

tingint les competències pròpies de les delegades, des de la perspectiva del reconeixement de l'autonomia en el seu exercici i el respecte a la potestat d'autoorganització dels propis serveis.

Partint d'aquest esquema, l'article 25 de la LBRL preveia en el seu primer apartat la clàusula d'atribució general als municipis per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, i en el segon apartat concretava el llistat de matèries sobre les quals el municipi exerciria competències pròpies. Aquest llistat no presentava homogeneïtat ni en el tipus de matèries ni en la intensitat competencial, formulant-se en alguns casos en termes genèrics i la seva concreció quedava en mans del legislador.

Per la seva banda, l'article 26 de la LBRL ja establia els serveis mínims obligatoris per als municipis, disposant-ne l'àmbit competencial mínim obligatori en funció del nombre d'habitants. Així, utilitzant el criteri de capacitat i partint d'uns serveis mínims obligatoris per a tots els municipis, establia uns serveis obligatoris en funció que el nombre d'habitants fos superior a 5.000, 2.000 o 50.000.

En el seu moment aquest llistat generà debat perquè, segons Cuesta Revilla, tot i gaudir de llarga tradició en la regulació del règim local i haver-se mantingut al llarg del temps, hi ha certa incoherència en el fet de preveure aquests serveis mínims obligatoris en la LBRL, norma que, precisament, el que pretén és garantir l'autonomia local (Cuesta, 2014: 102).

En el seu apartat segon es reconeixia als municipis la possibilitat de sol·licitar una dispensa de l'obligació de prestar aquests serveis mínims quan, atenent a les seves característiques peculiars, l'establiment o la prestació d'aquests serveis els resultés de compliment impossible o difícil.

Aquest precepte també regulava el paper de les diputacions tant des de la perspectiva de l'assistència als municipis prioritzant aquests serveis mínims, com per a la cooperació amb les comunitats autònomes i les comarques per a garantir-ne el desenvolupament.

Les competències delegades es preveien en l'article 27 de la LBRL, delegació que pot procedir de l'Estat, de les comunitats autònomes i d'altres ens locals, condicionada a una millora de l'eficàcia de la gestió pública i una major participació ciutadana. Es preveia un doble origen d'aquesta delegació: per disposició o per acord de delegació. En ambdós casos, calia especificar-ne l'abast, el contingut, els mitjans transferits i el control per part de l'administració delegant.

Precisament per aquesta dualitat en l'origen, es disposava la necessitat d'acceptació per part del municipi interessat, llevat que la delegació fos obligatòria, supòsit en què havia d'anar acompanyada dels mitjans econòmics necessaris per al seu exercici.

A aquesta regulació cal afegir l'article 28 de la LBRL, relatiu a la possibilitat que els municipis assumeixin competències complementàries d'altres administracions, en referència a un ampli ventall de matèries reconduïdes a les relatives a l'educació, la cultura, la promoció de la dona, l'habitatge, la sanitat i la protecció del medi ambient.

Aquest fou el marc general d'actuació competencial dels ens locals des de l'any 1985, vigent fins a la seva modificació mitjançant les reformes legislatives posteriors.

3.2. Modificacions prèvies de la LBRL: les lleis 11/1999 i 57/2003

La LBRL ha estat objecte de diverses modificacions que tenien en l'horitzó la necessitat d'una nova llei de règim local, fita que sistemàticament ha estat ajornada en favor d'altres necessitats i circumstàncies que s'imposaven com a prioritàries.

Sense ànim d'enumerar les aproximadament quaranta lleis que, amb major o menor intensitat, han modificat la LBRL, cal destacar en primer lloc la Llei 11/1999, del 21 d'abril, de modificació de la LBRL i altres mesures per al desenvolupament del govern local, en matèria de trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària i en matèria d'aigües.

Tal com preveu la seva exposició de motius, aquesta llei havia estat precedida per un moviment municipal reivindicatiu que reclamava un marc competencial que n'afavorís una major descentralització, amb un procés que es va iniciar amb l'assemblea extraordinària de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies del 1993, en la qual es va definir l'objectiu d'aconseguir un pacte local que clarifiqués l'àmbit competencial dels ens locals i aconseguís l'aplicació plena del principi de subsidiarietat per tal de poder assumir funcions atenent a la seva capacitat i demanda social.

Aquest procés previ finalitzà l'any 1997 amb l'abandonament explícit de la reforma financera i competencial plantejada inicialment i que la Llei 11/1999 finalment no va abordar, sinó que va limitar-se a afavorir un model de govern presidencialista amb enfortiment de la figura de l'alcalde, contrarestat pel reforç de les funcions de debat i control per part del ple. Nogensmenys, va dotar de nou contingut l'article 5, el qual inicialment regulava el sistema de fonts dels ens locals i havia estat declarat inconstitucional per la STC 214/1989, del 21 de desembre, que va reconèixer a aquests ens locals la plena capacitat jurídica «[p]er al compliment de les seves finalitats i en l'àmbit de les seves respectives competències».

Quatre anys més tard, la Llei 57/2003, del 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, es plantejà amb l'objectiu de continuar la línia iniciada per la Llei 11/1999. En la seva exposició de motius es reconeixia novament la necessitat d'una nova llei de bases de l'Administració local que havia de permetre als governs locals afrontar els reptes que es plantejaven, fet que requeria un debat i una discussió previs que novament van ser ajornats, de manera que en aquell moment s'adoptaren mesures de racionalització i modernització per a donar resposta a les necessitats considerades ineludibles. Aquesta nova reforma normativa reaccionava davant la manca de resposta adequada del règim jurídic local a les necessitats dels municipis de gran població, i ho feia introduint un nou model orgànic i funcional dins el marc competencial de l'Estat.

Una altra motivació d'aquesta reforma, després de divuit anys de vigència de la LBRL, era la insuficient regulació de la participació ciutadana i la necessitat de reforçar-la, així com la reclamació de cobertura legal per a la potestat sancionadora local, l'actualització de determinats models de serveis públics i la supressió del quòrum favorable de majoria absoluta per a l'aprovació d'ordenances fiscals, que passava a equiparar-se amb el de l'aprovació del pressupost, per majoria simple.

En l'àmbit competencial, s'incorporava a l'article 36, com a competència pròpia de les diputacions, la cooperació en el foment del desenvolupament i la planificació, redacció que ha perviscut a modificacions posteriors.

D'aquesta manera, aquesta llei tampoc no alterà l'establiment de competències previst en la redacció inicial de la LBRL, i no fou fins a la LRSAL que es produí una reforma substancial en aquest àmbit.

3.3. Antecedents i context de la LRSAL

Resulta imprescindible situar la LRSAL en el context que la precedí, partint de la reforma exprés de l'article 135 de la CE, tramitada en ple mes d'agost del 2011 i que entrà en vigor el 27 de setembre del mateix any. Amb aquesta reforma es pretenia garantir la sostenibilitat econòmica d'Espanya a mitjà i llarg terminis i introduir l'estabilitat pressupostària a totes les administracions públiques, davant la crisi econòmica i financera prolongada, reforçant el compromís amb la Unió Europea i preservant la sostenibilitat econòmica i social del país.[8]

Anteriorment, el Pacte d'Estabilitat i Creixement ja havia establert com a objectiu evitar dèficits excessius a la zona euro, amb la finalitat de garantir la confiança en la seva estabilitat econòmica. Amb aquesta nova redacció de l'article 135 de la CE, però, totes les administracions públiques quedaren vinculades pel rang constitucional del principi d'estabilitat pressupostària.[9]

En compliment del mandat que contenia l'article 135 de la CE, es va aprovar la Llei orgànica 2/2012, del 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (en endavant, LOEPSF), que va tenir un impacte significatiu en les competències dels ens locals. En el context de crisi econòmica, es va reforçar el control financer sobre les administracions públiques, del qual no van escapar les corporacions locals, per tal de garantir la sostenibilitat de les finances públiques i el compliment dels compromisos de consolidació fiscal establerts per la Unió Europea.

Entre els arguments que van servir de base per a aquest plantejament hi havia la convicció que els ens locals generaven un endeutament i un dèficit elevats, que calia reconduir amb aquestes mesures. Tanmateix, posteriorment es posà de manifest que el percentatge que

8. Com es preveia en l'exposició de motius d'aquest reforma, «la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos».

9. El Consell d'Estat, en el Dictamen 164/2012, emès respecte a l'Avantprojecte de la LOEPSF, advertia de la vinculació de les administracions públiques al principi d'estabilitat pressupostària per ser un mandat constitucional, en els termes següents: «De esta forma, la estabilidad presupuestaria se configura como un límite constitucional, cuya contravención podrá acarrear inconstitucionalidad y nulidad, y también como una orientación constitucionalmente vinculante, que prescribe un programa constitucional obligatorio para la actividad financiera pública. Como señala el Tribunal Constitucional en la primera de sus sentencias relativas a los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la legislación sobre estabilidad presupuestaria en la que se toma en consideración el nuevo artículo 135 de la Constitución (STC 157/2011, de 18 de octubre), la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria introduce un nuevo canon de constitucionalidad al que debe atenerse al resolver tales recursos. El mandato constitucional de que todas las Administraciones Públicas deben adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria vincula a todos los poderes públicos y, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas».

suposava el dèficit municipal i local respecte als elevats índexs de l'autonòmic i l'estatal comportava reconsiderar aquestes mesures respecte als ens locals, necessàries però no del tot proporcionades atesa la contribució real del món local al dèficit global.[10]

Els ajuntaments van quedar sotmesos a estrictes límits en matèria de dèficit i despesa pública, i alhora la introducció de la regla de la despesa va suposar una forta limitació al creixement de la despesa pública, àdhuc en situacions d'excedents pressupostaris, restringint l'autonomia financera dels ens locals. Pel que fa a l'endeutament, es van establir condicions més restrictives, fins al punt de compel·lir els ajuntaments a destinar els seus eventuals superàvits a reduir deute, sense marge per a invertir-lo en serveis o infraestructures locals.

En aquest context, no hi ha dubte que la LOEPSF va suposar un límit al dèficit estructural i a l'endeutament dels ajuntaments, i va afectar directament la seva autonomia en l'exercici de les seves competències.

Tot i això, és ineludible fer referència a la suspensió de les regles fiscals durant els exercicis 2020, 2021, 2022 i 2023 en aplicació de la clàusula general de salvaguarda del Pacte d'Estabilitat i Creixement, que comportà la suspensió de les restriccions derivades de la normativa d'estabilitat pressupostària, amb la possibilitat d'usar el romanent de tresoreria per a despeses generals, i la utilització d'aquests recursos passà a regular-se exclusivament per les disposicions del Reial decret legislatiu 2/2004, del 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals

Tanmateix, la Comunicació de la Comissió Europea al Consell del 8 de març de 2023 va determinar la retirada de la clàusula de salvaguarda a partir de finals del 2023, fet que va comportar la reinstauració de les regles fiscals a partir de la liquidació del pressupost de l'exercici 2024, moment en el qual la destinació del superàvit pressupostari va tornar a estar regulada per la LOEPSF, amb la conseqüent reimposició de les limitacions financeres.

Així, l'ús del romanent de tresoreria per a despeses generals ja no es podrà executar automàticament amb l'aprovació de la liquidació pressupostària, com va succeir durant els exercicis 2020-2023. A partir del 2024 la seva aplicació quedarà condicionada al càlcul del superàvit pressupostari mitjançant la diferència entre els capítols 1-7 d'ingressos i de despeses, aplicant els corresponents ajustaments del sistema europeu de comptes (SEC), per a garantir la seva coherència amb la comptabilitat nacional i els objectius d'estabilitat financera.[11]

En aquest marc, es pot afirmar que la LRSAL es va presentar com un instrument normatiu orientat a la concreció dels principis d'estabilitat pressupostària i estabilitat financera, que incidí de manera directa en diversos aspectes de la LBRL.

Com va exposar Font i Llovet, la necessària reforma de les estructures locals ja s'havia previst sota la màxima «la reforma vendrà de Europa o no vendrà», ja que només una im-

10. El baix impacte que el dèficit local ha suposat en els darrers anys en el còmput total estatal es pot comprovar en els gràfics relatius al deute segons el protocol de dèficit excessiu de les administracions públiques, que consten en la pàgina web del Banc d'Espanya www.bde.es/webbe/es/estadisticas/temas/administraciones-publicas.html.

11. Això no obstant, aquesta reactivació de les regles fiscals a partir de l'exercici de l'any 2024 no incideix en el càlcul de la liquidació d'aquest any 2024, sinó en les implicacions que es derivin dels resultats d'aquesta liquidació, especialment en cas que es constati l'incompliment d'alguna de les regles fiscals vigents, com l'objectiu d'estabilitat pressupostària, la regla de despesa o el deute públic.

posició externa podia materialitzar aquesta reforma, davant les inèrcies, temors i reticències internes que impossibilitaven abordar reformes en l'àmbit local (Font, 2014: 32).

Per acabar, i sense ànim d'entrar en el detall de les diferents vicissituds que van acompanyar la tramitació de la LRSAL, s'imposa fer referència al Dictamen 567/2013, del 24 de maig, que el Consell d'Estat emeté sobre l'avantprojecte d'aquesta llei, ja que tingué un paper decisiu en la redacció final de la LBRL, si bé no totes les seves apreciacions foren finalment assumides en la redacció final de la Llei.

4. MARC VIGENT DEL SISTEMA DE COMPETÈNCIES

Un cop delimitat el context normatiu i els antecedents immediats de la LRSAL, cal abordar la modificació que comportà, atenent als objectius fonamentals que perseguia, recollits en el seu preàmbul i que eren:

— Clarificar les competències municipals tot evitant duplicitats amb les altres administracions i cercant l'efectivitat del principi «una Administració, una competència».

— Racionalitzar l'estructura organitzativa de l'Administració local d'acord amb els principis d'eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera.

— Garantir un control financer i pressupostari més rigorós.

— Afavorir la iniciativa econòmica privada tot evitant intervencions administratives desproporcionades.

L'objectiu relatiu a les competències constituí un dels eixos fonamentals de la reforma introduïda en la LBRL, ja que comportà la redefinició, en l'article 7, del sistema de competències dels ens locals, que distingia entre les pròpies, les delegades i —categoria incorporada per la reforma— les diferents de les pròpies o atribuïdes per delegació, i també la desaparició, amb la derogació de l'article 28, de les complementàries, com tot seguit veurem.

En el Dictamen 567/2013 del Consell d'Estat es resumien les claus d'aquesta nova regulació:

> El nuevo sistema de delimitación competencial de los Municipios gravita en torno a dos categorías de competencias, las propias atribuidas por ley y las delegadas por el Estado o las Comunidades Autónomas. Tal distinción es la misma que la que hasta ahora había servido de base a la LBRL para regular esta cuestión. Ahora bien, frente a tal sistema, [...] introduce una importante novedad a través de la modificación del artículo 25 de la LBRL, que pasa de establecer un listado abierto de competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los Municipios a enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada. Ello determina que no quepa en el sistema [...] la atribución como competencias propias de otras distintas de las incluidas en dicha relación, lo que constituye una significativa diferencia con respecto al actual modelo de asignación de competencias, en el que cualquier ley sectorial puede reconocer al Municipio como propias competencias para actuar en un determinado ámbito. De hecho, son muchas las Comunidades Autónomas que han hecho uso de esta posibilidad que brinda el actual sistema y han aprobado en

> el ejercicio de sus competencias leyes en las que se confieren competencias concretas a los Municipios. Ocurre, sin embargo, que tras la entrada en vigor de la ley proyectada tales competencias ejercidas hasta ahora como propias pasarán a quedar fuera del ámbito del artículo 25 de la LBRL [...]. Por tanto, esas competencias, referidas a materias respecto de las cuales las Comunidades Autónomas ostentan competencias ya previstas en las correspondientes leyes autonómicas, solo podrán continuar siendo ejercidas por los correspondientes Municipios si [...] se constata que cumplen con los requisitos que impone el nuevo artículo 7.4 de la LBRL.

I, en aquesta definició prèvia, cal tenir en compte que la LRSAL va modificar l'article 55 de la LBRL, relatiu a l'efectiva coordinació i eficàcia administrativa en les relacions recíproques entre l'Administració general de l'Estat, les administracions autonòmica i les locals, incorporant el principi de lleialtat institucional i la valoració de l'impacte que les seves actuacions puguin provocar en la resta d'administracions públiques des de la perspectiva pressupostària i financera. Aquestes cauteles imposen una limitació relativa a l'exercici purament autònom de les competències municipals i alhora estableixen un principi de corresponsabilitat i cooperació, com a administració més eficient i cohesionada territorialment.

4.1. Les competències pròpies

L'article 25 de la LBRL va continuar essent el precepte de referència per a la regulació de les competències pròpies dels municipis, però amb una redacció modificada. En primer lloc, es va modular la clàusula general d'intervenció en els àmbits competencials del seu primer apartat, que va passar de fer esment de tota mena d'activitats i a tots els serveis públics, a prescindir de la referència a tots i de l'incís «que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal en els termes que preveu aquest article». En el seu moment es va dubtar si aquesta supressió podia suposar una disminució de la capacitat d'actuació, plantejament que va quedar superat quan es va confirmar que no suposava cap vulneració de la garantia constitucional a l'autonomia local.

La modificació més significativa del precepte es va produir en el seu segon apartat, relatiu al llistat de matèries sobre les quals el municipi exerceix com a competències pròpies d'acord amb la legislació estatal i autonòmica. S'hi van fer canvis de redactat i de la descripció de l'àmbit material, s'hi afegiren concrecions, s'agruparen les matèries en àmbits més generals, es van fer supressions parcials de competències en alguns àmbits d'una matèria més general, i es van eliminar o incorporar nous àmbits materials. Aquesta modificació s'hauria de considerar més aviat com una reordenació d'aquestes matèries i com una actualització al context llavors vigent, molt diferent de l'existent en el moment de l'aprovació de la Llei l'any 1985.[12]

12. Aquest llistat s'ha mantingut inalterat, amb l'excepció de la modificació introduïda pel Reial decret llei 9/2018, del 3 d'agost, de mesures urgents per al desenvolupament del Pacte d'Estat contra la Violència de Gènere, mitjançant el qual s'hi va afegir la lletra *o*, relativa a les actuacions en la promoció de la igualtat entre homes i dones i contra la violència de gènere.

Aquesta modificació va suscitar un gran debat doctrinal i jurisprudencial, davant els dubtes que va generar la reordenació material esmentada, tant respecte de la constitucionalitat d'algunes atribucions a les comunitats autònomes, com pel que fa a la delimitació final i al contingut de les matèries, encara no resolts en alguns casos. Tot i això, es va instaurar el consens per a afirmar que aquest precepte conté la garantia institucional mínima malgrat que no atribueix competències directes ni suposa un eventual sostre competencial. Es confirma, doncs, que aquest llistat de matèries reservades pel mateix article 25.2 de la LBRL ha de ser complementat pel que disposin les lleis estatals i autonòmiques, generals, especials o sectorials, que atribueixin i concretin aquestes competències.

Però la modificació d'aquest precepte no va acabar aquí, ja que el seu apartat tercer va passar de contenir la reserva de llei per a la determinació de les competències municipals fent només referència a l'article 2 de la mateixa llei, a incorporar la necessitat d'avaluar la conveniència d'implantar aquests serveis d'acord amb els principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera.

L'apartat quart va afegir la necessitat d'una memòria econòmica que ha d'acompanyar aquesta llei relativa a l'impacte sobre els recursos financers de les administracions afectades, així com el compliment dels ja esmentats principis d'estabilitat, sostenibilitat financera i eficiència del servei o l'activitat, i també la dotació dels recursos necessaris per a garantir la suficiència financera amb la prohibició de suposar una major despesa, punts que cal acreditar amb un informe del Ministeri.

L'apartat cinquè tancava la regulació de les competències pròpies exigint que aquesta llei de determinació de la competència municipal garanteixi que no s'atribueix la mateixa competència a una altra administració pública de manera simultània.

La darrera modificació que ha afectat aquest article 25 de la LBRL ha estat la introducció d'un apartat sisè pel Reial decret llei 6/2023, del 19 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a l'execució del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència en matèria de servei públic de justícia, funció pública, règim local i mecenatge. Amb aquesta modificació es pretenia donar suport a les ciutats petites en la seva prestació de serveis públics, fet que va suposar la incorporació del principi de diferenciació dels municipis en l'atribució de competències i la necessitat de ponderar-ne la capacitat de gestió, ponderació de la qual ha de quedar constància en la motivació de l'instrument jurídic que efectuï aquesta atribució competencial.[13]

4.2. Els serveis municipals mínims

La LRSAL també va modificar l'article 26 de la LBRL, ja que, si bé va mantenir el ja conegut sistema clàssic d'assignació de serveis mínims obligatoris atenent al nombre d'habitants del municipi, va introduir modificacions en el llistat de serveis en sintonia amb la modificació del llistat de competències pròpies de l'article 25. 2 de la LBRL. Així, en aquest article va operar la supressió de l'obligació prevista fins llavors per a tots els municipis en el control

13. Aquest Reial decret llei també va dotar de nou contingut l'article 28 de la LBRL, com s'analitzarà més endavant.

d'aliments i begudes, així com la inspecció i el control sanitaris d'escorxadors, que van passar a ser encarregats a les comunitats autònomes sota el paraigua de serveis d'inspecció sanitària, per la disposició transitòria tercera de la LRSAL. El servei de mercat va passar de ser un servei mínim obligatori per als municipis amb una població superior als 5.000 habitants, a ser previst en l'article 25.2*i* de la LBRL com una competència pròpia.

Més controvertida va ser la reconversió de l'obligació anterior per a la prestació de serveis socials prevista per als municipis de més de 20.000 habitants, que es va consolidar com una competència autonòmica, tal com preveu la disposició transitòria segona de la LRSAL, i va passar també a ser recollida en l'article 25.2*e* de la LBRL com una competència pròpia dels municipis circumscrita a l'àmbit de l'«avaluació i informació de situacions de necessitat social i l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social».

La modificació més rellevant introduïda en aquest precepte fou l'enfortiment del paper de les diputacions provincials en els municipis de menys de 20.000 habitants, especialment pel que fa a la coordinació d'un conjunt de serveis respecte dels quals es preveia una possible intervenció municipal, condicionada a la conformitat prèvia dels ajuntaments afectats. S'arbitrava una proposta al llavors anomenat Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques de prestació directa del servei per part de les diputacions o d'implantació de fórmules de gestió compartida, com ara consorcis o mancomunitats, i es preveia la possibilitat d'oposició per part del municipi en cas que es pogués justificar la possibilitat de prestar el servei amb un cost efectiu inferior al proposat per aquella. La referència al Ministeri va ser declarada inconstitucional per la STC 111/2016, així com la possibilitat que aquest comptés amb l'informe preceptiu de la comunitat autònoma, si aquesta exercís la tutela financera, sobre la proposta formulada per a la reducció dels costos efectius dels serveis, com ja s'analitzarà.[14]

Amb la modificació d'aquest article també es va suprimir la possibilitat que fins aleshores tenien els municipis de sol·licitar la dispensa a la comunitat autònoma per a la prestació d'algun dels serveis mínims obligatoris. Aquesta previsió fou eliminada sense mantenir cap mecanisme alternatiu de flexibilització que permetés compensar el reforçament del paper assistencial de les diputacions, adreçada prioritàriament a aquests serveis mínims.[15]

4.3. Les competències delegades

L'article 27 de la LBRL continuà regulant les competències exercides per delegació, si bé se'n redefiní el règim jurídic i es van configurar com un instrument orientat a la reducció de costos en la gestió de competències estatals i autonòmiques.

14. El Consell d'Estat ja havia objectat en el seu Dictamen 567/2013 sobre la regulació del cost estàndard que es recollia en la redacció inicial de l'article 26 de l'Avantprojecte de la LRSAL: «[...] la regulación introducida en el artículo 26 de la LBRL por el anteproyecto en relación con el coste estándar y los efectos derivados de su incumplimiento no es una regulación precisa ni acabada y debe por ello ser revisada en conjunto, a fin de que se presente más completa y dotada de mayor claridad y coherencia interna».

15. Tot i això, l'article 13.4*f* de la LBRL preveu la dispensa per a la prestació de nous serveis mínims dels previstos en l'article 26 de la LBRL que correspondria per raó de l'increment poblacional al municipi resultant de la fusió de municipis limítrofs dins d'una mateixa província.

En la nova redacció d'aquest precepte es va mantenir el caràcter potestatiu d'aquestes delegacions per part de l'Estat i les comunitats autònomes i van quedar condicionades al compliment dels objectius de millora de l'eficiència de la gestió pública, l'eliminació de duplicitats administratives i la seva adequació als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, el compliment dels quals s'ha de justificar en una memòria econòmica, en el marc de la contribució a la racionalització administrativa i la generació d'estalvi net de recursos. El contingut mínim d'aquesta memòria no queda definit, però s'hi entén implícita l'obligació d'incloure-hi el finançament que ha d'acompanyar aquesta delegació, fins al punt que es preveu l'exigència que en els pressupostos de l'Administració delegant consti, a cada exercici, la dotació pressupostària per a fer front a aquesta delegació de manera adequada i suficient, de manera que la manca de previsió d'aquesta dotació pot comportar la nul·litat de la delegació. En definitiva, es tracta d'incloure de manera expressa la necessitat d'assignació de mitjans personals, materials i econòmics per part de l'Administració delegant.

Aquest nou redactat disposa una durada mínima de la delegació de cinc anys, que segons Cuesta Revilla pot ser interpretada com un estímul respecte als municipis pel fet que els garanteix la possibilitat de planificació en aquest horitzó temporal (Cuesta, 2014: 109).

En l'apartat tercer es preveu un llistat de competències susceptibles de ser delegades, tot i que, més que no pas competències pròpiament dites, en realitat es tracta de matèries sobre les quals efectivament es poden projectar aquestes delegacions de competències.

Igualment s'enumeren les facultats reservades a l'Administració delegant titular de la competència, com ara la direcció i el control d'eficiència de l'exercici dels serveis delegats, l'opció de dictar instruccions tècniques, la petició d'informació de la gestió municipal, l'enviament de comissionats o la formulació de requeriments per a l'esmena de les deficiències que s'observin, junt amb la possibilitat de revocació de la delegació o el seu exercici en substitució del municipi, en cas d'incompliment.

En contraposició a les facultats que, en un primer moment, situaven el municipi en una posició de subordinació, la nova redacció de l'article 27 de la LBRL amplia el marge d'actuació municipal amb el reconeixement de la direcció i l'autoorganització dels serveis municipals. A més, s'hi introdueix el requisit d'acceptació de la delegació per part del municipi per a l'efectivitat d'aquesta, així com la prohibició d'impartir directrius singulars. En aquest context, adquireix una rellevància especial l'exigència del compliment de les obligacions de finançament no només mitjançant la seva previsió expressa, sinó també a través de la incorporació d'un mecanisme de compensació automàtica amb altres obligacions financeres que el municipi pugui tenir amb l'Administració delegant, en cas d'incompliment dels compromisos de finançament per part d'aquesta.

Un altre dels mecanismes que reforçaven la capacitat de reacció dels municipis fou l'atribució al ple de l'ens local de la competència per a adoptar l'acord de renúncia, tant en cas d'incompliment de les obligacions financeres per part de l'Administració delegant com en el supòsit d'impossibilitat degudament justificada de prestar el servei delegat sense comprometre les competències pròpies.

La desaparició de la delegació imposada per llei constituí una altra de les novetats significatives introduïdes per la nova regulació d'aquest precepte, alhora que va comportar

l'enfortiment del paper dels municipis dins d'aquest esquema competencial, ja que la delegació legal prèvia els situava en una posició amb un marge de reacció molt limitat.[16]

Aquest plantejament s'havia completat amb la introducció de l'article 57 bis en la LBRL, que implicava la cobertura del finançament en l'exercici de les competències delegades, amb l'obligació de preveure una clàusula de garantia en els acords o convenis de cooperació reguladors de les delegacions de competències de les comunitats autònomes als ens locals, consistent en l'autorització de l'Estat per a aplicar retencions en les transferències que els corresponguessin per aplicació del seu sistema de finançament. Però aquest precepte va ser declarat inconstitucional i nul per la STC 41/2016, del 3 de març, per vulneració de les exigències de reserva de llei orgànica, resolució que serà objecte d'anàlisi en un apartat posterior del present estudi.

Val a dir que la nova redacció d'aquest article 27 de la LBRL no va restar exempta de controvèrsia i que algunes de les seves previsions van generar incerteses interpretatives i discrepàncies.

En primer lloc, es va posar de manifest la desaparició de la referència a la participació ciutadana com a motivació de la delegació junt amb l'eficàcia de la gestió pública. Respecte a aquesta qüestió, Morillo-Velarde va afirmar que podia deure's tant al desprestigi de la delegació com a mecanisme de participació, com al fet de no ser aquesta la preocupació del legislador, sinó donar prioritat a l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera (Morillo-Velarde, 2014: 69).

En canvi, Cuesta Revilla va atribuir aquesta supressió al desconeixement del llarg procés d'apropament de l'Administració al ciutadà, que va des de la proclamació del principi de descentralització o del de subsidiarietat, passant pel respecte a la CEAL (Cuesta, 2014: 108).[17]

Per altra banda, es va analitzar si la relació de matèries recollida en l'apartat tercer havia de ser interpretada en termes excloents o si, per contra, es tractava d'una enumeració merament indicativa, susceptible d'aplicació extensiva a altres àmbits materials delegables. En aquest sentit, es va consolidar el consens en considerar que es tracta d'una llista de caràcter enunciatiu o orientatiu i que correspon a l'Administració delegant la determinació de l'objecte i l'abast de la delegació. Tant l'Estat com les comunitats autònomes poden exercir aquesta facultat delegatòria en relació amb totes les matèries sobre les quals ostentin competències, i no únicament respecte de les enumerades expressament.

En aquesta argumentació Jiménez Asensio va relacionar el llistat de matèries de l'article 27 amb les contingudes en l'article 25.2, ambdós de la LBRL, davant el dubte suscitat respecte de si només les matèries no previstes expressament en l'article 25.2 podien ser objecte de delegació per part del legislador sectorial, estatal o autonòmic, i va arribar a la conclusió

16. Respecte a aquesta supressió, Cuesta Revilla destaca que l'article 47 de la LBRL, regulador dels acords respecte als quals es requereix una majoria especial per a la seva aprovació, exigeix el vot favorable de la majoria absoluta del nombre legal de membres per a l'acceptació de les delegacions, si bé encara es manté l'excepció respecte als supòsits en què les delegacions s'imposin per llei. Cuesta considera aquesta contradicció com una mostra més de les deficiències tècniques d'aquesta llei pendents de resoldre (Cuesta, 2014: 110).

17. Cuesta Revilla admet en aquest punt que l'article 2.1 de la LBRL sí que reconeix el principi de proximitat, junt amb la descentralització, l'eficàcia i l'eficiència, si bé tots ells «con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financera» (Cuesta, 2014: 107).

que una interpretació coherent d'ambdós preceptes conduïa novament a l'afirmació que la decisió d'atribuir una matèria com a competència pròpia als municipis o delegar-la, és una facultat de l'ens delegant com a titular de la competència (Jiménez Asensio, 2014: 10).

Per altra banda, Morillo-Velarde també va destacar l'ambigüitat respecte a la naturalesa de l'acte de delegació, per a fer referència a l'apartat setè, i l'article 7.3, com ja veurem, de manera indistinta a la disposició o l'acord de delegació, expressions que considerava equívoques. Aquesta doble previsió ja es preveia en la redacció inicial de l'article junt amb la possibilitat que fos imposada per una disposició o norma amb rang de llei, referència que ara ha estat suprimida. I conclogué admetent la possibilitat de coexistència de les dues interpretacions, en el sentit que la disposició de delegació pot entendre's com un acte unilateral amb forma reglamentària, aplicable en supòsits de reordenació competencial per part de l'Administració delegant, així com per a l'establiment de criteris homogenis, tant en les delegacions de competències previstes en l'apartat tercer de l'article 27 de la LBRL com en aquells casos en què el nombre de municipis destinataris de la delegació ho faci recomanable. L'acord de delegació, en canvi, es reservaria per als convenis en els quals es formalitzessin delegacions de caràcter singular, com a instrument que permetria articular de manera més satisfactòria l'acceptació del municipi interessat. Cal remarcar, tanmateix, que el precepte exigeix aquesta acceptació amb caràcter general i sense excepcions, amb independència de la naturalesa de l'acte de delegació, de manera que en els supòsits de delegació reglamentària no és possible prescindir de l'acceptació per part dels municipis destinataris (Morillo-Velarde, 2014: 69).

Finalment, cal tenir en compte el parer del Tribunal Constitucional, que en la STC 41/2016 va considerar que aquest sistema havia desnaturalitzat el sentit polític i institucional de la delegació, ja que l'havia convertit en un mecanisme orientat a la reducció de costos en la gestió de les competències autonòmiques i locals.

4.4. Les competències diferents de les pròpies i delegades

La derogació de l'article 28 de la LBRL comportà la supressió de les competències complementàries, si bé després aquest precepte fou recuperat normativament amb un nou abast, com s'analitzarà més endavant. I aquella regulació va quedar desplaçada per la previsió de les competències diferents de les pròpies o exercides per delegació, recollida en l'apartat 4 incorporat a l'article 7 de la LBRL.

Aquestes competències, denominades inicialment *impròpies* en l'Avantprojecte de la LRSRAL, foren objectades pel Consell d'Estat en el seu Dictamen 567/2013, en el qual es va manifestar contrari a aquesta referència perquè va considerar que:

> En este sentido, procede en primer lugar objetar que se consagre legalmente como expresión para denominar una categoría formal de competencias la de «competencias impropias». Se trata, ciertamente, de un tertium genus distinto de las competencias propias y de las delegadas —de hecho, no se encuentran definidas como tales, sino solo por su exclusión de las otras clases de competencias— y, precisamente por ello y porque el anteproyecto incorpora diversas normas sustantivas en relación con tales competencias, no parece apropiado acudir a dicha expresión para referirse a ellas. Se sugiere por ello asignarles otra denominación (por

ejemplo, competencias atribuidas o competencias por atribución) o simplemente identificarlas como «competencias distintas de las propias y de las delegadas».

Jiménez Asensio va analitzar la confusió, que va considerar interessada, de la noció de *competències impròpies* amb la de *competències complementàries* prevista en l'article 28 de la LBRL, derogat per la LRSAL. Va entendre que l'exercici d'aquestes activitats complementàries no comportava necessàriament duplicitat, sinó que es tractava de competències que eren prestades pels ajuntaments, com a Administració de proximitat, per a satisfer demandes ciutadanes i oferir serveis que complementaven mancances detectades sobre polítiques públiques que podien exercir altres administracions i que no s'executaven amb la intensitat o l'abast suficients per a garantir la cobertura adequada de les necessitats de la ciutadania. Jiménez va sostenir la manca d'equivalència entre activitat duplicada i activitat complementària, la qual afegia però no duplicava aquesta activitat (Jiménez Asensio, 2014: 12).

Deixem de banda aquestes apreciacions i entrem en el contingut de l'article 7.4 de la LBRL, que preveu la possibilitat dels ens locals d'exercir aquestes competències que no siguin ni pròpies ni exercides per delegació amb el compliment d'una sèrie de cauteles:

— Que no es posi en risc la sostenibilitat financera de la hisenda municipal, d'acord amb els requeriments d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

— Que no s'incorri en l'execució simultània del mateix servei públic amb una altra administració pública.

— Que es compti amb els informes previs, necessaris i vinculants, de l'Administració competent per raó de la matèria sobre la inexistència de duplicitats i de l'Administració competent en matèria de tutela financera sobre la sostenibilitat financera de les noves competències.

Tal com informa Carbonell Porras, el Tribunal Constitucional ha considerat aquestes competències com a pròpies *generals*, enteses com qualsevol activitat o servei que els municipis decideixin desenvolupar en benefici dels seus veïns, sempre que no afectin la sostenibilitat financera ni coincideixin amb serveis prestats per altres administracions, enfront de les que considera com a pròpies *específiques*, que són les que els municipis exerceixen en règim d'autonomia i sota la seva responsabilitat perquè estan determinades en el llistat de competències de l'article 25.2 de la LBRL o en qualsevol altra que se li atribueixi també per llei (Carbonell, 2023: 18).

En l'esmentat Dictamen 567/2013 el Consell d'Estat també va qüestionar aquests condicionaments, en especial l'al·lusió a la inexistència de duplicitats, expressió que va considerar com «[...] un término vago e impreciso, sin un contenido jurídicamente delimitado, cuya inclusión en el anteproyecto, desprovista de ulteriores criterios que acoten su significado, produce un efecto perturbador de la seguridad jurídica que debe evitarse».[18]

El que és cert és que moltes de les incògnites i els advertiments plantejats en aquell moment pel Consell d'Estat continuen essent objecte de debat, en particular la necessitat de

18. Tot i que aquesta previsió no era innovadora perquè ja estava regulada en l'article 31 del Reglament de serveis de les corporacions locals de 1955, que ja feia referència a la necessitat d'evitar la duplicitat de serveis prestats per altres organismes públics amb competència «especialmente instituida para el desarrollo de los mismos», regulació consolidada ja que no ha estat objecte de modificació ni d'impugnació.

delimitar amb precisió què s'ha d'entendre per *duplicitat*. Amb tot, hi ha consens a l'hora d'interpretar que la finalitat última d'aquest concepte és evitar que dues administracions exerceixin la mateixa competència sobre el mateix col·lectiu de persones.

En consonància amb aquesta línia argumental, De Diego Gómez considera inexistents les duplicitats en l'àmbit local, interpretades com aquest solapament o execució simultània dels mateixos serveis o activitats per diverses administracions, en un mateix àmbit territorial i afectant els mateixos subjectes, ja que, llevat de supòsits excepcionals o en municipis rellevants, si un ajuntament presta una competència en un àmbit o matèria, no ho farà cap altra administració.[19]

Són especialment interessants les reflexions de Jiménez Asensio en considerar que la duplicitat no ha de comportar necessàriament execució simultània, que entén com la confluència de dues o més administracions públiques diferents sobre una mateixa activitat o servei i afectant les mateixes persones d'un territori, i la improbabilitat de la coincidència de tots aquests pressupòsits en cadena en un mateix cas.

També va posar de manifest la confusió detectada en el mateix preàmbul de la LRSAL, en considerar duplicitat o solapament tota actuació dels ajuntaments sense disposar «d'un títol competencial que els habiliti i sense comptar amb els recursos suficients per a aquesta tasca», partint de la presumpció equivocada de la proliferació d'aquestes duplicitats sense habilitació jurídica, però en realitat fins al 31 de desembre de 2013 comptaven amb l'habilitació considerada en l'article 28 de la LBRL. I va afegir que la pretensió clarificadora del legislador de competències municipals per a evitar aquestes duplicitats quedava en certa manera defraudada en vista del redactat de l'article 7.4 de la LBRL, el qual, davant la reducció del camp d'acció de la clàusula general de competències de l'article 25.1 de la LBRL i la supressió de l'article 28 de la LBRL, permet ampliar paradoxalment els seus serveis sempre que es compleixin els condicionants d'aquest article 7.4 de la LBRL, segons la voluntat del que un equip de govern consideri pertinent finançar amb recursos propis, sempre garantint que no es posen en risc la sostenibilitat financera i l'estabilitat pressupostària (Jiménez Asensio, 2014: 2 i 13-15).

Una altra qüestió derivada del redactat de l'article 7.4 de la LBRL és la possibilitat de la seva aplicació a altres ens locals diferents dels municipis. La incertesa deriva del fet que, si bé en la seva formulació inicial es feia referència als ens locals en general, en tractar de l'aspecte financer es limita a esmentar exclusivament la hisenda municipal. Respecte a aquesta qüestió, Jiménez Asensio també va qüestionar si realment es tractava d'un lapsus o bé la voluntat real del legislador era obviar les diputacions provincials (Jiménez Asensio, 2014: 14) .

Morillo-Velarde va apreciar que, atesa la ubicació sistemàtica del precepte, afectaria tots els ens locals, incloent-hi províncies i illes, tot i que va considerar determinant la seva referència explícita als municipis (Morillo-Velarde, 2014: 73).

A Catalunya, el Decret 208/2015, del 22 de setembre, del procediment per a obtenir els informes previstos en l'apartat 4 de l'article 7 de la LBRL, fa referència a ens

19. Alejandro de Diego Gómez (2014), «Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias», *La Administración al Día* (INAP), 4 de juliol.

locals, i no únicament a municipis, i, a diferència de l'article 7.4 de la LBRL, quan regula la sostenibilitat financera fa esment de la de la hisenda dels ens locals, i no només de la municipal.[20]

De manera coherent amb el mecanisme introduït amb l'article 7.4 de la LBRL, la mateixa LRSAL va incorporar a la LBRL l'article 116 bis, regulador del pla economicofinancer que han d'elaborar les corporacions locals en supòsits d'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de deute públic o de la regla de despesa, que preveu, com una de les set mesures mínimes que ha de contenir aquest pla, la supressió de les competències diferents de les pròpies i delegades en cas que es produeixin els incompliments esmentats. Aquest precepte constitueix una manifestació addicional de la configuració restrictiva per a l'exercici d'aquestes competències diferents de les pròpies i delegades, amb un control *ex post* vinculat al pla economicofinancer.

4.5. Consideracions pràctiques respecte a la sol·licitud d'informes prevista en l'article 7.4 de la LBRL

La sol·licitud d'informe a què fa referència l'article 7.4 de la LBRL requereix un examen autònom i detallat, atesa la seva singularitat i rellevància pràctica en el marc del règim competencial.

En primer lloc, és oportú referir-se a un dels grans debats generats amb motiu del mecanisme instaurat per aquest article, que es va posar de manifest per la manca de previsió d'un règim transitori regulador del tractament que calia dispensar a les competències, diferents de les pròpies o exercides per delegació, respecte de les quals en el moment de l'entrada en vigor de la LRSAL els municipis ja exercien competències. Es va plantejar si n'era necessària la regularització o, en certa manera, l'homologació amb aquest nou règim, o bé únicament era aplicable a les competències respecte a les quals els municipis pretenguessin exercir competències *ex novo* a partir d'aquest nou sistema de doble verificació prèvia. Dit d'una altra manera, ¿un municipi podia continuar exercint aquelles competències sense cap tràmit o, per contra, calia regularitzar-les i, en cas que fos necessari, replantejar-ne l'exercici si els pronunciaments dels informes fossin desfavorables al seu exercici?

La Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) en el seu moment va considerar que calia sol·licitar aquells informes respecte a les competències que resultessin sobrevingudes a partir de les definicions del nou marc normatiu, interpretació mantinguda pel

20. La nota informativa sobre el règim de tutela financera dels ens locals per a l'exercici de 2025 de la Direcció General de Política Financera, Assegurances i Tresor del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, preveu que els informes de la Generalitat de Catalunya, com a administració competent en matèria de tutela financera dels ens locals, previstos en la LRSAL s'han d'elaborar a partir dels indicadors de solvència enunciats en aquesta mateixa nota informativa. En el primer apartat d'aquesta nota es delimita l'àmbit subjectiu d'aplicació, incloent-hi els ens locals i els ens dependents que no es financen majoritàriament amb ingressos de mercat, classificats en el sector de les administracions públiques d'acord amb la definició del sistema europeu de comptes, en els termes previstos en l'article 1 de l'Ordre ECF/138/2007, del 27 d'abril, sobre els procediments en matèria de tutela financera dels ens locals. Per tant, tampoc no efectua cap distinció i resulta aplicable a tots els ens locals.

Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (MHAP), tal com constava en la seva *Nota explicativa del Ministerio de Hacienda y AAPP sobre la LRSAL*.[21]

De Diego Gómez es va manifestar favorable a aquesta tesi per aplicació de l'article 3.1 del Codi civil i la interpretació que predica de les normes vinculades al seu sentit, però també al seu context, els antecedents històrics i legislatius i la realitat social, atenent al seu esperit i la seva finalitat, per la qual cosa es considerava que la reforma introduïda en aquest precepte no només s'havia d'interpretar per la LRSAL, sinó també per la LOEPSF.[22]

No van faltar veus en contra d'aquest plantejament, com ara la de Jiménez Asensio, que va considerar que aquella tesi reconeixia implícits uns efectes retroactius que no havien estat declarats, amb fonament en l'article 2.3 del Codi Civil i la manca de previsió expressa respecte a aquesta retroactivitat. Per a sostenir la seva posició va considerar poc raonable que els 8.116 municipis espanyols envaïssin amb papers per sol·licitar aquests informes les administracions públiques titulars de competències sobre les quals es projectaven aquestes activitats *impròpies*, així com les administracions corresponents en matèria de tutela financera per a la valoració del risc que suposaria per a la sostenibilitat de la hisenda municipal la continuació de l'exercici d'aquestes activitats. I avançava les dificultats òbvies que podrien trobar-se els municipis en la tasca d'identificar quines eren les competències que prestaven que fossin diferents de les pròpies, susceptibles de ser objecte d'una execució simultània amb una altra administració pública així determinar quina era l'administració titular de la competència originària (Jiménez Asensio, 2014: 17-18).

En el cas de Catalunya, aquesta discussió quedava resolta amb el Decret 208/2015, del 22 de setembre, del procediment per a obtenir els informes previstos en l'apartat 4 de l'article 7 de la LBRL, la disposició addicional del qual preveia la possibilitat que els ens locals continuessin prestant aquests serveis públics o desenvolupant activitats que ja exercien, a condició que no incorreguessin en supòsits d'execució simultània del mateix servei públic i amb la garantia de la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda de l'ens local. Aquesta disposició concedia un termini d'un any a partir de l'entrada en vigor d'aquest decret per a sol·licitar al departament de la Generalitat competent en matèria d'Administració local l'emissió d'informes sobre la inexistència de duplicitats o d'execució simultània del mateix servei públic amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya i sobre la sostenibilitat financera, seguint el procediment establert en l'article 4 del Decret.[23]

Pel que fa a la tramitació i l'aplicació efectiva de la sol·licitud d'aquest informe, el Ministeri d'Hisenda —ara Ministeri d'Hisenda i Funció Pública— ha emès guies i notes informatives respecte als diferents punts que cal tenir en compte per a la tramitació de les sol·li-

21. <http://femp.femp.es/files/3580-825-fichero/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local-2.pdf>.

22. Alejandro de Diego Gómez (2014), «Las competencias municipales en la Ley 27/2013».

23. L'aplicació pràctica d'aquesta disposició fou desigual. Algunes corporacions locals van fer l'esforç d'identificar quines activitats o serveis que prestaven calia adequar i regularitzar d'acord amb el nou règim jurídic, i en ocasions arribaren a completar l'expedient corresponent. Altres van afrontar dificultats diverses en aquesta tramitació, com ara identificar quines eren les activitats o els serveis que calia regularitzar, determinar quina era l'Administració competent o bé les derivades de la mateixa tramitació de l'expedient. Cal afegir, a més, que les regles de despesa vigents en aquell moment ja dificultaven *de facto* l'exercici de competències que comportessin un dèficit o no disposessin d'una cobertura financera suficient.

cituds i l'emissió de l'informe de sostenibilitat financera als municipis situats en comunitats autònomes sense un òrgan encarregat de la seva tutela financera, supòsits en els qual correspon a aquest ministeri la seva emissió. Mitjançant aquestes notes s'informa aquests municipis de les dades necessàries per a formular aquestes peticions, com ara la projecció a quatre anys vista de la previsió i el detall dels ingressos i les despeses vinculats a la nova competència, així com de l'evolució d'una sèrie de magnituds durant aquest període, llevat que la vigència de la competència sigui inferior. Tanmateix, es resolen preguntes freqüents respecte a qüestions suscitades en aquests tràmits.[24]

Cal destacar que l'any 2020, durant la pandèmia de COVID-19, es va incrementar la petició de sol·licituds vinculades a despeses relacionades amb els efectes de la pandèmia que podien estar donant lloc a duplicitats, que van donar lloc a informes denegatoris dels òrgans de l'Administració amb competència material sobre l'acció pretesa. Amb aquestes sol·licituds els ajuntaments pretenien donar resposta a les necessitats de la població, sobretot en matèria de serveis socials, davant l'enduriment que la crisi sanitària comportà en els contextos de l'economia especialment debilitats i que s'havien vist agreujats. Aquesta situació va motivar que el mes de juny de l'any 2020 el llavors Ministeri d'Hisenda emetés una nota informativa en la qual s'insistia que, malgrat l'excepcionalitat del context, per a l'exercici legítim de competències en el marc de l'article 7.4 de la LBRL es mantenia el caràcter preceptiu i vinculant tant de l'informe previ acreditatiu de la inexistència de duplicitats, com de l'informe sobre la sostenibilitat financera de les noves competències, menys en els supòsits exceptuats legalment.[25]

El mes de gener del 2023 el Ministeri va posar en funcionament l'aplicació Atenea amb la finalitat de vehicular la petició dels informes esmentats per als supòsits en què és l'Administració de l'Estat qui exerceix la tutela financera sobre el municipi. Davant el fet que aquesta implementació tingués lloc deu anys després de l'aprovació de la reforma, Rivero Ortega se sorprèn de l'asimetria que representa aquesta aplicació per al dret local espanyol, ja que s'adreça només als municipis sota la tutela financera del ministeri esmentat; en tota la resta de casos, doncs, la tramitació d'aquests expedients correspon a les comunitats autònomes (Rivero, 2024: 54).

No voldria finalitzar aquesta anàlisi sobre la singularitat del sistema establert per l'article 7.4 de la LBRL sense esmentar una sèrie de dades facilitades tant per la Secretaria de Governs Locals i Relacions amb Aran, del Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya com per la Direcció General d'Estabilitat Pressupostària i Gestió Finance-

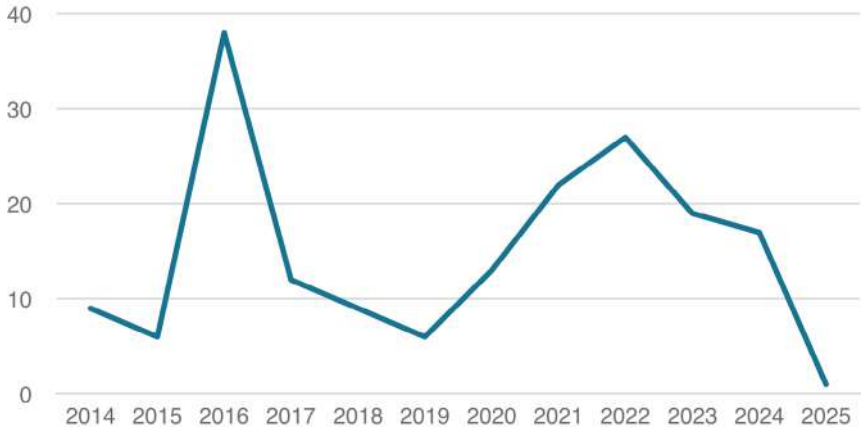
24. És especialment aclaridora la resposta al dubte respecte a la possibilitat que les mancomunitats de municipis puguin sol·licitar aquest informe, ja que indica que aquestes tenen personalitat i capacitat jurídica per al compliment dels seus fins específics, ja que es regeixen pels seus propis estatuts, en els quals es delimiten les seves competències, per a l'exercici de les quals han estat creades, per la qual cosa es conclou que no podran exercir-ne d'altres perquè les aportacions dels ajuntaments que les integren tenen una finalitat concreta a la qual han de destinar-se i no és possible l'exercici de competències *impròpies.* Vegeu: <www.hacienda.gob.es/SGFAL/DGCFEL/InstruccionesAplicaciones/PREGUNTAS-FRECUENTES-SOBRE-LA-EMISION-DEL-INFORME-DE-SOSTENIBILIDAD-FINANCIERA-DEL-ARTICULO-7.4.pdf>.

25. Així, el Reial decret llei 20/2020, del 29 de maig, pel qual s'establia l'ingrés mínim vital, va determinar que l'exercici de les funcions que s'atribuïa als ens locals junt amb les comunitats autònomes per a l'inici de l'expedient administratiu per al reconeixement i el control de les prestació no contributiva de la Seguretat Social, amb el conveni previ amb l'Institut de la Seguretat Social en el marc de la col·laboració interadministrativa, no requereix, en cap cas, els informes previs de l'article 7.4 de la LBRL.

ra Territorial, de la Secretaria General de Finançament Autonòmic i Local del Ministeri d'Hisenda. Aquestes dades han estat obtingudes a partir de sengles sol·licituds d'accés a la informació pública adreçades als esmentats organismes, respecte els informes demanats pels ens locals des de l'entrada en vigor de l'article 7.4 LBRL per a l'exercici de competències diferents de les pròpies o de les atribuïdes per delegació.

Pel que fa a les dades facilitades per la Secretaria de Governs Locals i Relacions amb Aran, l'anàlisi s'estructura a partir de quatre dimensions principals: la distribució anual del volum de sol·licituds, la tipologia de les matèries objecte de petició, la distribució territorial de les iniciatives i el tipus d'ens local sol·licitant. El conjunt de les dades recollides evidencia que les matèries que concentren un major nombre de sol·licituds corresponen als àmbits de l'educació i la formació, els serveis socials i l'ocupació, àrees que poden considerar-se de caràcter estratègic per a la cohesió social i el desenvolupament local.

Gràfic 1. Evolució de les sol·licituds per anys a Catalunya (2014-2025)

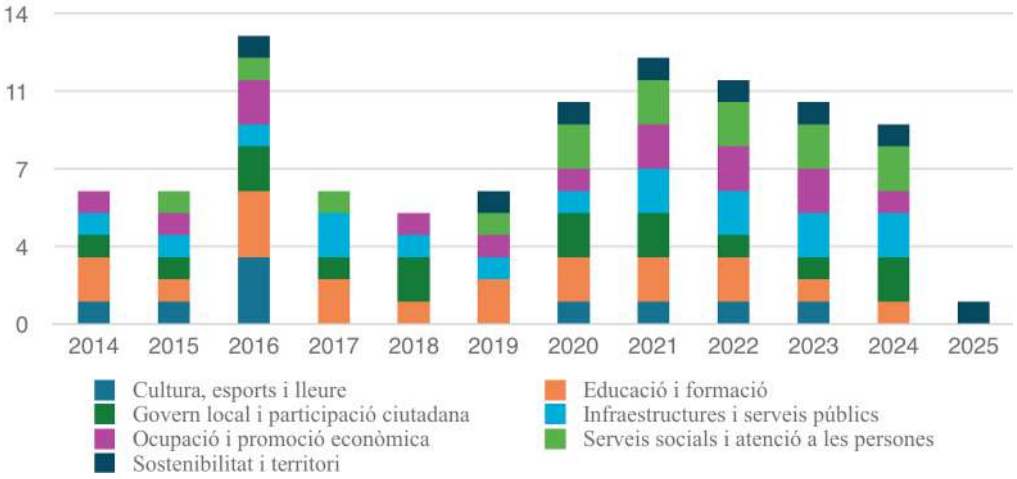


Nota: elaboració pròpia.
Font: Secretaria de Governs Locals i Relacions amb Aran, Departament de Presidència, Generalitat de Catalunya.

Pel que fa a l'evolució temporal, s'observa un increment notable del nombre de peticions els anys 2016, 2021 i 2022, coincidint amb moments de reactivació de polítiques públiques locals o d'increment de necessitats socials específiques. En aquest sentit, la crisi derivada de la pandèmia de COVID-19 representa un punt d'inflexió rellevant, amb un efecte en els dos anys següents, moment en el qual es van manifestar les conseqüències d'aquella crisi, tant per l'impacte sobre els serveis essencials com per l'exigència d'una resposta ràpida des de l'àmbit més proper a la ciutadania.

Tanmateix, si es posa en relació l'any en què es van registrar més sol·licituds —un total de 38 l'any 2016— amb el nombre total d'ens locals existents (947 municipis, 43 comarques, 65 entitats municipals descentralitzades, entre altres), i considerant que aquestes peticions representen únicament un 3,6 % del total d'ens locals, pot concloure's que el volum de sol·licituds és quantitativament poc rellevant en termes absoluts.

Gràfic 2. Evolució de les tipologies de matèries per any a Catalunya (2014-2015)



Nota: elaboració pròpia.

Font: Secretaria de Governs Locals i Relacions amb Aran, Departament de Presidència, Generalitat de Catalunya.

La distribució temàtica de les peticions evidencia una diversitat important, tot i que es produeix una concentració en àmbits com l'educació, l'ocupació i els serveis socials, fenomen que reflecteix les prioritats materials dels municipis i la seva voluntat de donar resposta directa a necessitats comunitàries específiques. Aquests àmbits, a més, sovint són escenari de tensions competencials, fet que explica la freqüència amb què es recorre al mecanisme de l'article 7.4 de la LBRL per a justificar l'assumpció d'actuacions que, de manera ordinària, no serien d'àmbit estrictament municipal.[26]

Segons les dades facilitades, pel que fa a l'evolució dels tipus d'ens locals sol·licitants, la majoria de les sol·licituds presentades en el període 2014-2025 han estat impulsades per

26. Les matèries incloses en les tipologies, segons les dades facilitades, són:

Educació i formació: escoles de música, ajuts a l'estudi, transport escolar, cicles formatius, escoles bressol, llars d'infants, ajuts menjador, serveis escolars, activitats educatives, programes de llengua anglesa, unitats d'escolarització compartida, serveis d'ensenyament, subvencions a famílies, serveis públics de l'escola municipal.

Ocupació i promoció econòmica: plans d'ocupació, foment de l'ocupació juvenil, promoció econòmica, orientació laboral, dinamització comercial, assessorament a empreses, serveis municipals d'ocupació, programes de qualificació professional, projectes de reinserció laboral, serveis comercials municipals.

Serveis socials i atenció a les persones: centres de dia, serveis domiciliaris, residències per a gent gran, serveis de podologia i fisioteràpia, serveis de teleassistència, equipaments assistencials, ajuts a la dependència, serveis socials en entorns rurals, serveis integrals per a persones grans.

Govern local i participació ciutadana: mediació ciutadana, programa de lloguer social, servei de ràdio municipal, servei d'universitat i societat del coneixement, programa servei FORM, punts d'informació juvenil.

Cultura, esports i lleure: instal·lacions esportives, museus, casals d'estiu, serveis culturals municipals, serveis municipals per a joves, serveis de lectura, activitats de lleure amb infants.

Infraestructures i serveis públics: comercialització d'energia, serveis de transport sanitari, inspecció municipal, serveis digitals, fibra òptica, serveis d'escorxador, serveis energètics municipals, habitatge públic, vigilància local, bonificacions en el transport, serveis de laboratori digital, càrrega de vehicles elèctrics.

Sostenibilitat i territori: pla agrícola, actuacions per al confort climàtic, serveis ambientals locals, serveis en zones rurals de valor especial, subvencions en matèria turística.

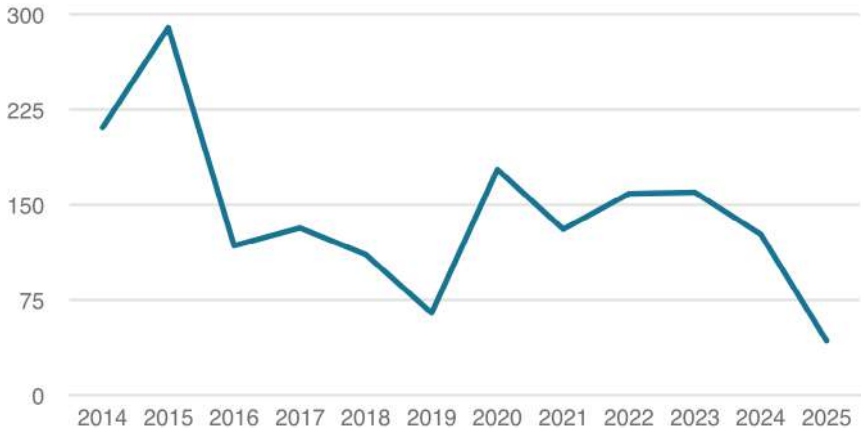
ajuntaments, que han tingut presència continuada tots els anys. Altres tipus d'ens han participat puntualment: organismes autònoms municipals (2016), mancomunitats intermunicipals i diputacions (2017), i consorcis i consells comarcals (2022). L'any amb més diversitat institucional va ser el 2022, amb tres tipologies diferents de sol·licitants.

Pel que fa a la distribució territorial de les sol·licituds durant el període analitzat, ha estat força homogènia, amb una presència sostinguda i regular d'ens locals de les quatre demarcacions provincials, tot i que en els darrers exercicis s'ha reduït la de Tarragona i s'ha concentrat en Lleida i Girona. Les sol·licituds procedents d'ens locals de Barcelona han estat presents tots els anys (2014-2024).

L'anàlisi combinada de totes les dades posa de manifest una trajectòria consolidada d'ús d'aquest mecanisme per part del món local, si bé amb caràcter residual tenint en compte el nombre de sol·licituds respecte al nombre de municipis de Catalunya. La intensificació que es va produir l'any 2016 no pot ser interpretada de manera uniforme, ja que les motivacions que porten els ens locals a activar aquest procediment són diverses i responen a factors heterogenis, com ara la realitat demogràfica i socioeconòmica del municipi, la seva estructura organitzativa, la capacitat tècnica pròpia o les circumstàncies conjunturals de cada exercici.

En la resolució de la Direcció General d'Estabilitat Pressupostària i Gestió Financera Territorial, de la Secretaria General de Finançament Autonòmic, mitjançant la qual es faciliten les dades requerides, s'indica que les entitats locals sotmeses a tutela financera ministerial són les pertanyents a les comunitats autònomes de Castella-la Manxa, Extremadura, Cantàbria, Illes Balears, Madrid i Múrcia, pel que no es disposa d'informació relativa a les sol·licituds tramitades per les entitats locals la tutela financera de les quals correspon a les comunitats autònomes. S'indica igualment que la tramitació de les sol·licituds d'informe durant el període 2014-2022 no es trobava informatitzada, motiu pel qual el grau de detall de la informació disponible és més limitat. A partir de l'any 2023, donat que aquest procediment es gestiona a través d'aplicació informàtica ATHENEA, es pot oferir informació de manera més detallada.

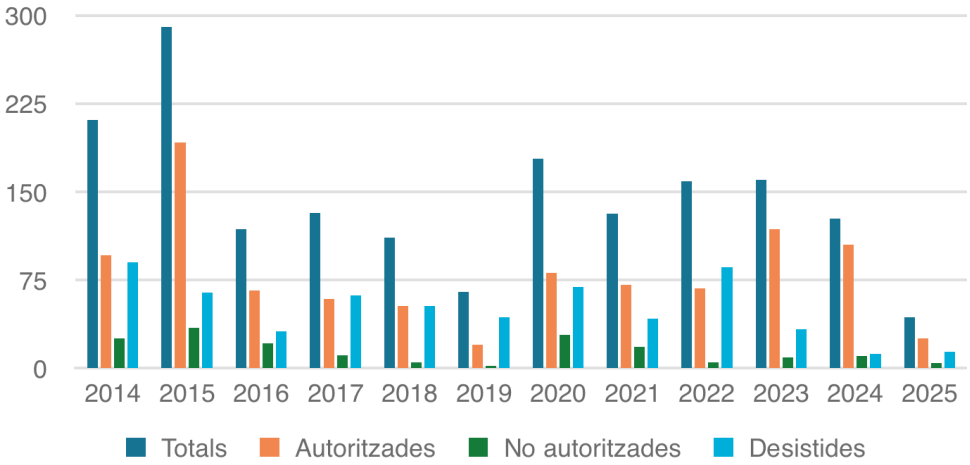
Gràfic 3. Evolució del nombre sol·licituds per anys (dades Estat)



Nota: elaboració pròpia.
Font: Direcció General d'Estabilitat Pressupostària i Gestió Financera Territorial, de la Secretaria General de Finançament Autonòmic i Local del Ministeri d'Hisenda.

Pel que fa al nombre de sol·licituds, tot i que el còmput total és més elevat, es constata que l'any amb un major volum de peticions va ser el 2015, amb un total de 290. Tanmateix, si es posa aquesta xifra en relació amb el nombre total de municipis existents en aquestes comunitats autònomes sotmeses a tutela estatal, que ascendeix a 1.702, es conclou que les sol·licituds representen únicament un 16,75 % del total. Aquesta proporció descendeix notablement en exercicis posteriors, arribant a xifres que oscil·len entre les 43 i les 178 sol·licituds anuals en el període comprès entre 2020 i 2025, tendència que confirma el caràcter poc significatiu del recurs a aquest mecanisme en termes quantitatius globals.[27]

Gràfic 4. Evolució anual de les sol·licituds (dades Estat)



Nota: elaboració pròpia.
Font: Direcció General d'Estabilitat Pressupostària i Gestió Financera Territorial, de la Secretaria General de Finançament Autonòmic i Local del Ministeri d'Hisenda.

Per altra banda, la major part de les peticions han estat autoritzades, el que posa de manifest un elevat grau d'adequació de les peticions als requisits normatius establerts. Pel que fa a les sol·licituds no autoritzades, el seu volum és comparativament molt inferior, mantenint-se en xifres relativament estables i reduïdes, fet que suggereix un funcionament eficient del procediment d'anàlisi i una depuració prèvia de les peticions que no compleixen els requisits. En relació amb les sol·licituds desistides, es constata una presència significativa en determinats exercicis, especialment entre 2014 i 2018, que podria evidenciar canvis en les prioritats estratègiques de les entitats locals, l'existència de dificultats en la tramitació administrativa o l'adopció de decisions pressupostàries alternatives.

Quant als tipus d'ens locals que han formulat sol·licituds, la majoria corresponen a municipis, amb una presència menor però rellevant de diputacions provincials i al Consell Insular de Balears.

27. Nombre de municipis a cada CCAA: Cantàbria 102, Castella-la Manxa 919, Extremadura 388, Illes Balears 67, Madrid 179 i Múrcia 47.

En relació amb les matèries objecte de sol·licitud, cal fer una distinció temporal important. Fins a l'any 2022, la tramitació de les sol·licituds es va dur a terme sense l'ús de l' aplicatiu específic, motiu pel qual no es disposa de dades desglossades sobre el detall de les matèries a què es referien les sol·licituds formulades. En aquest període, només es té constància genèrica que les actuacions se centraven principalment en educació, serveis socials i cultura.

A partir de l'any 2023, amb la implantació de l'aplicació ATHENEA, es disposa de dades més precises sobre les matèries. Així, es pot acreditar que les peticions s'han diversificat i han abordat àmbits com ara inversions en centres educatius, inversions sanitàries, plans d'ocupació, subvencions i ajudes en matèria de cultura, educació, foment de l'ocupació, medi ambient i serveis socials, així com altres actuacions de caràcter econòmic. Aquesta informació permet constatar no només una millora en la traçabilitat i transparència dels procediments, sinó també una adaptació de les prioritats locals als nous reptes socials i econòmics.

En conjunt, les dades evidencien que el mecanisme d'autorització previst a l'article 7.4 de la LBRL és emprat de manera limitada per part de les entitats locals sotmeses a tutela estatal, amb un volum de sol·licituds que, en termes relatius, resulta poc significatiu respecte del conjunt d'ens potencialment beneficiaris. Aquesta utilització moderada, a més, s'ha anat reduint progressivament al llarg del temps, fet que podria indicar tant una estabilització del seu ús com una eventual manca d'adequació del mecanisme per a donar resposta efectiva a les necessitats reals dels ens locals. D'altra banda, la naturalesa predominantment social de les actuacions sol·licitades posa de manifest un ús focalitzat d'aquest instrument, orientat principalment a reforçar serveis d'elevada incidència comunitària, més que no pas a compensar situacions estructurals de desequilibri financer.

Aquesta utilització moderada, que mostra una tendència decreixent en els darrers exercicis, evidenciaria una consolidació del seu ús com a via d'autorització excepcional i no com a recurs ordinari dins l'exercici de les competències locals.

4.6. Breu referència a la iniciativa dels ens locals en l'activitat econòmica

La iniciativa pública de l'activitat econòmica troba el seu fonament en l'article 128.2 de la CE, de manera que en l'anàlisi de les competències municipals, i també en la de les dels ens locals en general, no es pot obviar la seva concreció recollida en l'article 86 de la LBRL, la qual, segons Cuesta Revilla, podria ser considerada com una possible font de finançament per a aquests ens locals (Cuesta, 2014: 120).

L'article 86. de la LBRL, per una banda, regula el detallat procediment que han de seguir els ens locals per a l'exercici d'aquesta iniciativa. Amb la reforma operada per la LRSAL es va substituir la referència a l'article 128 de la CE per la inclusió de la garantia del compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera, amb la qual cosa es reforçava, una vegada més, l'adscripció als mandats derivats de la LOEPSF, en coherència amb la línia seguida al llarg del text.

Tal com assenyala Cuesta Revilla, aquesta previsió habilita els ens locals per a exercir la iniciativa econòmica pública sempre que prèviament es garanteixi la cobertura de les competències pròpies (Cuesta, 2014: 107).

En el segon apartat de l'article 86 de la LBRL es continuava regulant la reserva a favor dels ens locals d'una sèrie d'activitats o serveis considerats essencials; en aquest sentit, s'introduïa la necessitat d'una doble aprovació per al cas que l'ens local pretengués exercir en règim de monopoli aquest servei, tant pel ple de la corporació com per l'òrgan competent de la comunitat autònoma.[28]

5. EL NOU CONTINGUT DE L'ARTICLE 28 DE LA LBRL

Com ja s'ha exposat anteriorment, l'article 28 de la LBRL regulava les competències complementàries i fou derogat per la LRSAL, de manera que quedà desplaçat per la regulació de les competències diferents de les pròpies i les delegades, àmpliament analitzades.

Aquest precepte va romandre buit de contingut fins a la promulgació del Reial decret llei 6/2023, del 19 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a l'execució del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència en matèria de servei públic de justícia, funció pública, règim local i mecenatge. L'article 28 de la LBRL quedà redactat aleshores en els termes següents:

> Podrán establecerse, en municipios determinados de menos de 20.000 habitantes, sistemas de gestión colaborativa dirigidos a garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios, mediante medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios.
>
> La aplicación efectiva a un municipio de la gestión colaborativa requerirá decisión en tal sentido de la Comunidad Autónoma respectiva, adoptada conforme a su legislación de régimen local propia, y en todo caso, con la conformidad previa del municipio afectado y el informe de las entidades locales afectadas.

L'exposició de motius del Reial decret llei establia l'objectiu de donar suport a les petites ciutats en la seva prestació de serveis públics, amb la incorporació del principi de diferenciació en l'atribució de competències als municipis ponderant la capacitat de gestió de l'ens local. La incorporació d'aquest principi respon a l'objectiu de garantir aquesta prestació més eficient dels serveis municipals afavorint l'assentament de la població en aquests territoris.[29]

Respecte al fet que les mesures previstes en aquest nou article 28 de la LBRL s'apliquin a municipis de menys de 20.000 habitants, es pot afirmar que es tracta d'una estratègia

28. El Consell d'Estat, en el seu Dictamen 567/2013, va considerar adequada la regulació prevista en el projecte de la LRSAL en matèria de foment de la iniciativa econòmica privada, per haver atès, entre altres, els suggeriments de la Comissió Nacional de la Competència, que havia informat l'Avantprojecte de la LRSAL.

29. Fet que també es va posar de manifest amb la introducció d'un apartat sisè en l'article 25 de la LBRL.

que va més enllà de corregir les ineficiències de l'inframunicipalisme, amb l'objectiu d'adequar l'organització territorial local a la diversitat de realitats municipals existents en les diferents comunitats autònomes, mitjançant actuacions en àmbits com ara l'administració, la gestió del personal, la cooperació entre administracions i la manera com es presten els serveis públics.[30]

Aquesta gestió col·laborativa pot ser implementada amb diferents tècniques, com l'assistència i la cooperació tècnica, jurídica i econòmica, les encomandes de gestió, els convenis i fins i tot els consorcis i les mancomunitats. En la gestió ordinària dels serveis mínims obligatoris municipals, preveu no només les diputacions o altres ens supramunicipals, sinó també actuacions cooperadores de municipis capital de comarca en favor de la resta de municipis, amb convenis i acords específics que no comporten la creació d'una estructura organitzativa però que faciliten la prestació dels serveis municipals.

En definitiva, la implementació i l'efectivitat pràctica d'aquesta previsió dependran del finançament adient per a cometre aquests mecanismes.

6. LES COMPETÈNCIES DE LES PROVÍNCIES

Tot i que la jurisprudència constitucional ha proclamat el caràcter indisponible de la província, també ha reconegut la necessitat de replantejar els interessos provincials tradicionals tenint en compte l'existència de les comunitats autònomes dins de l'ordenació territorial de l'Estat i l'establiment, en algunes d'aquestes, d'ens territorials de caràcter local constituïts per agrupacions de municipis diferents de la província —com pot ser la comarca—, que també han de ser titulars de competències que fins a la seva creació pertanyien a la província.

Com ja s'ha evidenciat en el marc d'aquesta anàlisi, el capítol III del títol III del TRRL regula les competències de les províncies i dedica l'article 30 a la cooperació de les diputacions per a l'efectivitat dels serveis municipals, finalitat per a la qual preveu l'aplicació dels mitjans propis econòmics que s'assignin, les subvencions o els ajuts financers que concedeixin l'Estat o la comunitat autònoma, o de qualsevol altra procedència, així com el producte de les operacions de crèdit. Aquesta cooperació es planteja com total o parcial, atenent a les circumstàncies econòmiques dels municipis interessats, i s'han de prioritzar els serveis obligatoris i, en tot cas, els previstos com a mínims en l'article 26 de la LBRL. La preferència entre aquests s'ha de determinar atenent als objectius que preveu l'article 36.2*a* de la mateixa LBRL i el respecte a les prioritats sectorials de l'article 59 de la LBRL.[31]

Els termes en què es presenta aquest precepte han permès que la seva redacció resulti inalterada, ja que no conté cap referència expressa ni concreta quins són aquests serveis

30. Els municipis de menys de 20.000 habitants d'Espanya suposen un 95 % del total de municipis i s'hi agrupa menys del 30 % de la població.

31. Els objectius de l'article 36.2*a* de la LBRL són els que s'han de preveure en la memòria justificativa del pla provincial de cooperació a les obres i serveis de competència municipal, junt amb els criteris de distribució dels fons entre els municipis prenent en consideració l'anàlisi dels costos efectius dels serveis municipals.

municipals, la configuració dels quals sí que s'ha vist afectada de la manera que ja s'ha exposat.

Més enllà d'aquesta cooperació desenvolupada pel TRRL, és ineludible acudir a la LBRL i el plantejament de les competències provincials. L'article 31.1 de la LBRL, defineix la província com una entitat local determinada per l'agrupació de municipis, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat per a complir els seus fins.

L'article 31.2 de la LBRL estableix que són finalitats pròpies i específiques de la província:

— Garantir els principis de solidaritat i equilibri intermunicipals, en el marc de la política econòmica i social.

— Assegurar la prestació integral i adequada a la totalitat del territori provincial dels serveis de competència municipal.

— Participar en la coordinació de l'Administració local amb la de la comunitat autònoma i la de l'Estat.

Aquest precepte defineix com a fins propis i específics garantir els principis de solidaritat i equilibri intermunicipals en el marc de la política econòmica i social i, en particular, assegurar la prestació integral i adequada en la totalitat del seu territori dels serveis de competència municipal. Per a aconseguir aquestes finalitats pròpies i específiques de la província, la LBRL distingeix entre les competències pròpies de la província, que s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat, i les competències atribuïdes per delegació, que s'exerceixen en els termes d'aquesta.

D'aquesta regulació es dedueix el respecte de la LBRL per l'autonomia provincial garantida constitucionalment i es perfila el seu nucli essencial de competències indisponible per a qualsevol dels dos legisladors, l'estatal i l'autonòmic, ja que les competències esmentades han de ser respectades necessàriament perquè constitueixen el nucli essencial d'autonomia protegit constitucionalment, al qual ha fet esment el Tribunal Constitucional.

6.1. Les competències pròpies

Les competències pròpies de les diputacions estan regulades en l'article 36 de la LBRL de manera diferent a com s'efectua respecte als municipis; en concret, amb un decidit protagonisme de la cooperació i l'assistència, raó de ser, en darrer terme, de les províncies.

En aquest precepte es preveuen com a competències pròpies de les diputacions o entitats equivalents, les que els siguin atribuïdes per les lleis de l'Estat i les comunitats autònomes «en els diferents sectors de l'acció pública» i, en tot cas, les que s'enumeren en el llistat de nou tipologies diferents. Aquest llistat fou alterat per la LRSAL, que modificà la lletra *d* introduint la cooperació, especialment necessària a les zones considerades rurals, com a competència pròpia de les diputacions en els termes següents: «*d*) La cooperació en el foment del desenvolupament econòmic i social i en la planificació en el territori provincial, d'acord amb les competències de les altres administracions públiques en aquest àmbit».

No han faltat veus que s'han manifestat respecte a aquest precepte. Així, Carbonell Porras el qualifica de complex per diverses raons, principalment pel que considera un ús inadequat del concepte de *coordinació* i per la seva confusió amb la cooperació. Així, si s'entén la coordinació com l'exercici d'un poder de direcció per part d'una administració superior per a garantir interessos públics generals, no es pot equiparar amb la cooperació, que es fonamenta en la voluntarietat i l'absència de jerarquia. No obstant això, la LRSAL empra el terme *coordinació* de manera extensiva i equívoca, assimilant-lo a la cooperació i ignorant les diferències conceptuals que ja recullen els articles 57 i 59 de la LBRL, i també posades de manifest per la STC 111/2016, del 9 de juny, que distingeix clarament entre coordinació en sentit estricte —amb capacitat d'imposar límits efectius a l'exercici competencial del subjecte coordinat— i la denominada *coordinació voluntària*, pròpia de relacions cooperatives. Per tant, la referència actual a la coordinació en diversos preceptes de la LBRL, com l'article 36 i també el 26, exigeix una anàlisi interpretativa per a determinar si es tracta d'una coordinació tècnica, amb capacitat d'incidència sobre les competències del subjecte coordinat per a protegir interessos superiors, o d'una mera cooperació institucional. També posa de manifest la manca de previsió de la LRSAL quan pretengui atribuir noves competències pròpies a les diputacions, i destaca la pretensió de reforçar la seva posició institucional en el conjunt de l'organització territorial de l'Estat, malgrat que aquesta pretensió sigui desconeixedora de la realitat (Carbonell, 2023: 14 i 20-21).

Pel que fa a la determinació de les competències provincials, destaca la reflexió de Zafra Víctor quant al fet que, com que tenen com a referència la prestació de serveis obligatoris municipals, les competències de les províncies són de naturalesa funcional perquè entén que «si la competencia se define como funciones sobre materias, las competencias provinciales se proyectan sobre las competencias municipales, pero no sobre materias», i conclou que l'Estat els atribueix competències perquè la baixa capacitat de gestió dels municipis no impedeixi que els veïns de qualsevol municipi tinguin accés a aquests serveis (Zafra, 2024: 95).

6.2. Les competències delegades

L'article 37 de la LBRL regula la possibilitat que les comunitats autònomes puguin delegar competències en les diputacions junt amb la previsió de les encomandes de gestió de serveis propis.

Aquest precepte també preveu la possibilitat que aquesta delegació la formuli l'Estat, si bé condicionat a competències de mera execució i al fet que l'àmbit provincial sigui el més idoni per a la seva prestació. En aquesta regulació s'afegeix la consulta i l'informe previs de la comunitat autònoma interessada, que no se sol·liciten en les delegacions als municipis.

Es remet en aquesta regulació a l'article 27 de la LBRL, per la qual cosa, en cas de plantejar-se, caldria tenir en compte els condicionants que s'hi preveuen, entre els quals destaca la necessària acceptació per part de la Diputació, que, per aplicació de l'article 33.2*ñ*, per remissió de l'article 47.2*h* de la LBRL, correspondria al ple per majoria absoluta.

Respecte a aquesta previsió, Carbonell Porras exposa la incoherència de la LRSAL en vincular la delegació de competències a municipis i províncies amb la millora de l'eficiència,

l'eliminació de duplicitats, l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera, però no preveu la solució si una entitat local rebutja la delegació, fet que pot ocórrer si no s'assoleix en l'aprovació d'aquesta acceptació la majoria reforçada requerida (Carbonell, 2023: 26).

6.3. La posició de les diputacions en aquesta regulació

Per a abordar quina és la posició en què se situen les diputacions amb aquesta regulació, Gifreu considera instrumentals les competències assignades per la LBRL a les províncies, fet que s'ajusta a la posició institucional de les diputacions com a ens local intermedi que coopera amb els municipis i coordina la seva activitat. Després de la LRSAL, es van mantenir les seves funcions centrals d'assistència i cooperació i s'hi va afegir la coordinació per a garantir aquesta prestació integral dels serveis de competència municipal a tota la província, però Gifreu considera que es tracta d'un mandat genèric que no afegeix competències específiques a les ja previstes en l'article 36 de la LBRL (Gifreu, 2017: 192).

I el paper de les diputacions en aquesta assistència es manifesta de diverses maneres en la LBRL, amb la previsió de coordinació dels serveis bàsics municipals de l'article 26.2 o la possibilitat d'assistència en l'elaboració i el seguiment de l'aplicació de les mesures previstes als plans econòmics i financers que han d'elaborar les corporacions locals, tal com preveu l'article 126 bis en supòsits d'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de deute públic o de la regla de despesa.

En aquest plantejament no han faltat veus com la de Barrero Rodríguez, que considera amb rotunditat clarament fracassada la pretensió de la LRSAL de convertir les diputacions en ens prestadors de serveis als municipis de menys de 20.000 habitants, ja que la realitat posa en evidència que no es disposa d'una fórmula de gestió conjunta dels serveis municipals, a la qual fa referència l'article 26.2 de la LBRL, malgrat que els municipis sí que calculen i faciliten el cost efectiu dels seus serveis (Barrero, 2024: 175).

A la llum del que s'ha exposat, s'imposa una reflexió pràctica entorn del concepte d'assistència i cooperació provincials. Què ha d'entendre's inclòs dins d'aquest mandat? És admissible tota actuació sol·licitada pels municipis, especialment els de menor dimensió, invocant l'escassetat de recursos, fins i tot quan aquestes demandes excedeixen l'àmbit competencial estrictament definit? Pot l'Estat o les comunitats autònomes convidar o instar les diputacions provincials a establir mecanismes de col·laboració que, sota el paraigua d'aquesta funció, tinguin com a finalitat complementar actuacions o objectius propis d'aquelles altres administracions? Davant d'una concepció àmplia —i sovint pràctica— del principi de cooperació interadministrativa, esdevé necessari un exercici actiu i sostingut del paper institucional que correspon a les diputacions, així com un replantejament constant de les seves funcions per tal de garantir que cada actuació que es dugui a terme respongui al marc competencial que efectivament els és atribuït.

7. LA REGULACIÓ DE LES COMPETÈNCIES MUNICIPALS A CATALUNYA

La regulació de les competències a Catalunya no pot desatendre la normativa exposada, atès el caràcter bàsic de la regulació estatal analitzada, en el marc de la CEAL i la CE, a la qual s'afegeix la regulació que l'EAC dedica al govern local, la constitucionalitat de la qual fou confirmada per la STC 31/2010, del 28 de juny, que va desestimar la impugnació genèrica d'inconstitucionalitat del capítol dels ens locals i l'específica d'una sèrie d'articles, entre els quals hi ha els apartats 2 i 3 de l'article 84. Com ja s'ha exposat, el Tribunal Constitucional va entendre que en aquesta regulació es respectava l'esquema segons el qual l'Estat manté la seva competència exclusiva prevista en els articles 149.1.18 de la CE i 84.2 de l'EAC pel que fa exclusivament a matèries de competència autonòmica, sense afectar les estatals.

Les legislacions autonòmiques de règim local han seguit una fórmula pràcticament idèntica a la de la LBRL: remeten la concreció de les competències locals al legislador sectorial i es limiten a definir els àmbits en què aquest haurà d'atorgar competències als municipis. Així ho va fer inicialment la Llei 8/1987, del 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, i es manté en el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril (TRLMC), que es presenta com una norma mimètica de la LBRL.

En aquest marc, l'article 9 es planteja com una clàusula general de competència que estableix que els ens locals exerceixen les competències que els atribueixen les lleis amb autonomia i responsabilitat pròpia. També preveu la possibilitat que la Generalitat delegui competències o atribueixi la gestió de serveis als ens locals, així com la delegació entre entitats territorials. Per acabar, preveu que l'atribució de competències s'ha de fer d'acord amb el principi de subsidiarietat, prioritzant l'administració més propera a la ciutadania, sempre que això sigui eficient i sostenible.

Aquest marc general es complementa amb preceptes més específics, com l'article 66, que concreta les matèries sobre les quals els municipis tenen competències pròpies, com ara serveis socials, urbanisme, medi ambient i cultura, entre d'altres, mentre que el 67 regula les competències que poden ser delegades per la Generalitat o per altres administracions superiors. Paral·lelament, l'article 68 introdueix altres formes d'exercici competencial, com l'encàrrec de gestió o la col·laboració administrativa.

Pel que fa als ens comarcals i supramunicipals, el TRLMC dedica diversos articles, especialment entre els articles 90 i 92, i també el 105, a definir-ne les funcions i les relacions amb els municipis, consolidant un sistema de cooperació territorial que busca garantir una prestació eficient dels serveis públics en àmbits amb recursos i capacitats desiguals.

En conjunt, el règim competencial previst en el TRLMC combina una regulació genèrica de base legal amb una definició progressiva i sectorial de competències, tot deixant marge per a l'adaptació mitjançant delegacions, convenis i altres instruments de cooperació, reproduint l'esquema bàsic que defineix la LBRL.

El mimetisme respecte a la LBRL es consolida amb la disposició addicional primera del TRLMC, ja que preveu que qualsevol article que reprodueixi normes bàsiques de l'Estat s'actualitza automàticament quan es modifica aquesta legislació estatal i es conserven els preceptes que no entren en conflicte i que es poden interpretar de manera coherent amb la nova normativa.

8. DOCTRINA CONSTITUCIONAL I JURISPRUDENCIAL EN MATÈRIA DE COMPETÈNCIES LOCALS

La doctrina del Tribunal Constitucional i la jurisprudència del Tribunal Suprem constitueixen una font interpretativa essencial en matèria de competències dels ens locals, ja que configuren un marc interpretatiu adaptat a la realitat i als desafiaments pràctics que planteja la gestió local. A continuació s'analitzaran alguns d'aquests pronunciaments, sens perjudici dels que ja han estat referits al llarg d'aquest treball.

8.1. L'impacte de la doctrina constitucional

El Tribunal Constitucional ha estat determinant en la redacció actual de la LBRL, a través dels seus pronunciaments sobre els recursos i les qüestions d'inconstitucionalitat, molts dels quals han estat plantejats amb motiu de la reforma operada per la LRSAL i han confirmat la majoria de les mesures que aquesta havia introduït, amb la qual cosa s'ha reafirmat, tal com destaca Font i Llovet, «en sus tradicionales y poco evolucionadas posiciones sobre la autonomía local», ja que ha considerat que en la majoria dels casos no es produïa una vulneració de la seva garantia constitucional, si bé es van matisar i modular alguns dels aspectes rellevants de la reforma (Font, 2024: 37-38).

El primer pronunciament declaratori d'inconstitucionalitat es va exposar amb la STC 41/2016, del 3 de març, en la qual es resolia el recurs interposat per l'Assemblea d'Extremadura, que no invocava la vulneració per part de la LRSAL de l'autonomia local, sinó la de les competències de la comunitat autònoma d'Extremadura.

Per una banda, aquesta sentència va declarar inconstitucional l'article 57 bis de la LBRL que havia estat incorporat per la LRSAL, perquè va considerar que aquest precepte, que introduïa la clàusula de garantia en els acords o convenis de cooperació reguladors de les delegacions de competències de les comunitats autònomes envers els ens locals autoritzant l'Estat a aplicar retencions a les transferències, s'havia de vehicular amb una llei orgànica per la seva incidència en les relacions financeres entre l'Estat i les comunitats autònomes de manera imperativa i no dispositiva, tot i que la seva finalitat última fos la garantia de la suficiència financera dels ens locals.[32]

També va declarar la inconstitucionalitat i nul·litat de les disposicions addicional onzena i transitòries primera i segona de la LRSAL, que feien referència a les competències en matèria d'assistència social, sanitat i higiene, reconegudes per l'article 148 de la CE com a serveis de competència atribuïts efectivament a les comunitats autònomes en virtut dels seus

32. El fonament jurídic 16 de la STC 41/2016 diu: «El art. 57 bis LBRL contiene una regulación que, al incidir directamente sobre las relaciones financieras del Estado y las Comunidades Autónomas, debió revestir forma de ley orgánica. Esta conclusión no cambia por la circunstancia de que el precepto esté evidentemente destinado a garantizar la suficiencia financiera de los entes locales. La protección de la autonomía financiera del ente local (Art. 142 CE) podría ser una razón, en su caso, para descartar que la medida interfiera ilegítimamente en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (Art. 156.1 CE), no para rechazar que afecte a relaciones financieras cuya regulación corresponde a la ley orgánica (Art. 157.3 CE)».

respectius estatuts. El Tribunal Constitucional va considerar que amb aquests preceptes l'Estat havia excedit el seu marge de regulació bàsica establint que els ens locals no podien desenvolupar determinades competències, imposant una centralització d'aquests serveis i regulant les condicions del procés de translació competencial, i impedint a les comunitats autònomes exercir i decidir opcions en matèries de la seva competència.

La declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat també es va estendre a la disposició transitòria tercera de la LRSAL, que atorgava un termini de sis mesos perquè les comunitats autònomes passessin a prestar els serveis relatius a la inspecció i el control sanitari d'escorxadors, indústries alimentàries i begudes que estiguessin sent prestats pels municipis. En línia amb l'argument anterior, es va considerar que aquesta disposició havia «desbordado los márgenes de una regulación bàsica de las competencias locales (art. 149.1.18 CE), invadiendo con ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas al prohibir la descentralización de aquellos Servicios y fijar el plazo dentro del cual deben quedar centralizados en la Administración autonómica» (FJ 13).

En aquesta sentència també es va declarar inconstitucional i nul l'incís «el órgano de Gobierno de» previst en la disposició transitòria onzena i, per extensió, l'expressió «Decreto del órgano de gobierno de» inclosa en la disposició transitòria quarta de la LRSAL, perquè va considerar una extralimitació la indicació precisa de l'òrgan autonòmic per vulnerar l'article 148.1.1 de la CE, que atribueix competències a les comunitats autònomes en l'organització de les seves institucions d'autogovern.

Els criteris i les declaracions d'inconstitucionalitat que va establir la STC 41/2016 van servir de base per a la resolució de recursos similars que van quedar vinculats pels seus pronunciaments.

Així, la STC 111/2016, del 9 de juny, va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat per la Junta d'Andalusia i va declarar extingida la impugnació formulada contra els preceptes que la STC 41/2016 ja havia declarat inconstitucionals i nuls, si bé va ampliar aquesta declaració a altres articles.

Aquesta sentència va analitzar la constitucionalitat de la previsió de la intervenció de la diputació provincial amb la coordinació de la prestació d'una sèrie de serveis per part dels municipis de menys de 20.000 habitants de l'article 26.2 de la LBRL i va arribar a la conclusió que amb aquesta regulació no es produïa una pèrdua d'autonomia dels municipis, ja que era consentida i no lesiva de la garantia consagrada en els articles 137 i 141 de la CE, en preveure aquest article la seva conformitat. No va considerar el mateix respecte a les competències autonòmiques atribuïdes estatutàriament, resultant la declaració d'inconstitucional i nul de la referència al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, així com la redacció relativa a la reducció dels costos efectius dels serveis per part d'aquest, considerant la manca de competències sectorials per part de l'Estat per a dur a terme la tasca executiva que s'atribuïa amb aquesta referència, les quals corresponen a les comunitats autònomes en la majoria de matèries a les quals fa referència.

Amb aquesta sentència el Tribunal també va declarar la inconstitucionalitat i nul·litat de la disposició addicional setzena de la LBRL, que atribuïa a la junta de govern local competència per a aprovar una sèrie d'instruments quan el ple no hagués obtingut la majoria necessària per a la seva aprovació en una primera votació, fet que comportà, per extensió, la

mateixa declaració de l'incís «El Consejo de Gobierno» contingut en el paràgraf segon de l'article 97 del TRRL.

Aquestes sentències i les asseveracions que s'hi contenien van comportar la declaració de l'extinció de les pretensions d'altres recursos per pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la impugnació, com va ocórrer en la STC 168/2016, del 6 d'octubre, en la STC 180/2016, del 20 d'octubre, en la STC 44/2017, del 27 d'abril, o en la STC 45/2017 de la mateixa data, entre d'altres.

La STC 54/2017, de l'11 de maig, va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Parlament de Catalunya aplicant els principis de seguretat jurídica i unitat de doctrina i, un cop més, va declarar extingida per pèrdua sobrevinguda d'objecte la impugnació de determinats preceptes ja examinats pel Tribunal.

Però aquesta sentència va formular una declaració expressa d'inconstitucionalitat i nul·litat dels apartats 3 i 4 de l'article 104 bis de la LBRL, introduïts per la LRSAL, que prohibien que determinats ens locals diferents dels municipis allí previstos poguessin incloure en la seva plantilla personal eventual i també imposaven que aquest personal s'assignés exclusivament als serveis generals dels ens locals. Es va considerar que aquestes regles afectaven l'organització interna de les corporacions locals i fins i tot l'àmbit competencial autonòmic, per la referència genèrica a altres ens locals, com podrien ser les comarques, amb «un fuerte grado de interiorización autonómica», entrant la seva existència dins l'esfera de disponibilitat de les comunitats autònomes que tinguin atribuïda aquesta competència.

Per la seva banda, el Govern de la Generalitat de Catalunya també va interposar un recurs d'inconstitucionalitat que va resoldre la STC 93/2017, del 6 de juliol, la qual va declarar també extingida per pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la impugnació.[33]

Dins d'aquesta anàlisi relativa a la influència dels pronunciaments del Tribunal Constitucional, és interessant la reflexió que aporta Font i Llovet quan manifesta que un dels efectes col·laterals de la LRSAL fou posar en evidència la inutilitat del conflicte en defensa de l'autonomia local, el qual en un inici havia estat concebut com un procés constitucional adreçat a la protecció de l'autonomia local garantida constitucionalment (Font, 2014: 39).

33. El Consell de Garanties Estatutàries, en el Dictamen 8/2014, del 27 de febrer, sol·licitat pel Govern de la Generalitat i per més d'una desena part dels diputats del Parlament, preceptiu per a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat, va concloure quins articles de la LRSAL que havien modificat la LBRL vulneraven les competències de la Generalitat previstes en l'EAC i l'autonomia local garantida pels articles 140 de la CE i 84.2 i 86.3 de l'EAC. De les seves conclusions, resulten d'interès les consideracions següents: «A) L'article 25 LBRL determina, amb caràcter bàsic, l'abast de les matèries sobre les quals els municipis han d'exercir les competències pròpies. D'acord amb el seu contingut, la reforma limita significativament la llista de matèries que fins ara eren objecte d'aquestes competències; modifica algunes expressions amb l'objectiu de precisar més l'àmbit competencial que s'hi vincula i, finalment, incorpora alguns àmbits materials concrets. En una primera aproximació a la literalitat del precepte semblaria que la llista de competències pròpies que s'hi conté es formula amb caràcter obert i que, per tant, d'acord amb el conegut binomi bases/desenvolupament, les comunitats autònomes —els estatuts de les quals ho prevegin— hi poden afegir altres competències pròpies, tot completant les que ha decidit l'Estat amb caràcter bàsic, com ha fet, per a Catalunya, l'article 84.2 EAC, configurant un nucli de competències pròpies assignades estatutàriament als municipis. Però porta a una conclusió contrària la interpretació sistemàtica de l'article 25 LBRL, que, d'una banda, té en compte l'article 27.3 LBRL, que ha convertit el que havien estat competències pròpies dels municipis en delegables; i, de l'altra, les disposicions transitòries primera, segona i tercera LRSAL, que regulen les conseqüències d'aquesta supressió de competències dels municipis».

En el moment en què es va implantar l'any 1999 amb la modificació de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, va considerar-se com una garantia o un reconeixement com a mecanisme de defensa directa per part dels ens locals en solitari. Però les estadístiques no enganyen: dels trenta conflictes plantejats, només dotze van ser resolts per sentència, dels quals únicament vuit tenien un pronunciament sobre el fons, però cap no va tenir sentit estimatori. Per exemple, la STC 107/2017 va resoldre el conflicte en defensa de l'autonomia local plantejat per l'Ajuntament de Barcelona i 2.392 municipis més, i va aprofitar l'avinentesa per destacar la seva naturalesa i peculiaritat, però, malgrat les expectatives generades amb aquella explicació, va declarar extingida la impugnació de l'article 26.2 de la LBRL per pèrdua sobrevinguda del seu objecte i desestimà el conflicte en tota la resta de pretensions, ja que les controvèrsies suscitades ja s'havien resolt en sentències anteriors, com ara les que s'han esmentat.[34]

Des de llavors, només se n'ha interposat un pel Consell Insular de Formentera, el qual va ser resolt per la Resolució 354/2023 per manca de legitimació, tal com ja havia manifestat l'any 2014.

No pot obviar-se en aquesta anàlisi, com a pronunciament relativament recent, la STC 37/2022, que resolia el recurs d'inconstitucionalitat que va ser interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés contra la Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge.

En aquest recurs es considerava que els articles 2, 3 i 4 d'aquesta llei vulneraven els articles 7.4 i 25 de la LBRL perquè no s'havien respectat els requisits que aquests preceptes preveuen per a l'atribució de competències, ni tampoc l'article 27 quant a les delegacions. Però el Tribunal va refusar aquests arguments i va confirmar la constitucionalitat dels preceptes perquè va entendre que no concorrien els requisits per a considerar que es produïa una delegació, sinó l'atribució d'una competència pròpia directament per la llei. I també, respecte a l'apartat 4 de l'article 3, va considerar que no es produïa una atribució de competències, sinó que únicament es regulava la possibilitat que els municipis afectats sol·licitessin al departament competent en matèria d'habitatge de la Generalitat, la declaració d'una àrea amb mercat d'habitatge tens.[35]

I, per acabar, és interessant la STC 124/2023, del 26 de setembre, que va analitzar la Llei 5/2021, del 5 de novembre, de la Generalitat, reguladora del Fons de Cooperació Municipal dels Municipis i Entitats Locals Menors de la Comunitat Valenciana, i va revisar el

34. És interessant l'anàlisi del Dictamen 338/2014, del 22 de maig, del Consell d'Estat, en el qual conclou, respecte al conflicte en defensa de l'autonomia local plantejat per l'Ajuntament de Barcelona i 2.392 municipis més, que existien fonaments jurídics suficients per plantejar el conflicte en defensa de l'autonomia local en relació amb els articles 26.2, 116 ter i la disposició addicional setzena de la LBRL, però no respecte als articles 7.4, 25.2, 57.3, 85, 92 bis, 116 bis i la disposició addicional novena.

35. No van córrer la mateixa sort altres preceptes impugnats, com els reguladors de la determinació de la renda inicial del lloguer, la determinació del preu de referència i l'actualització de la renda, que van ser declarats inconstitucionals i nuls per la STC 37/2020. La mateixa sentència, en la seva part final i en aplicació del principi de seguretat jurídica, declara que la nul·litat dels preceptes anteriors només tindrà efecte a partir de la seva publicació per a contractes posteriors a la seva publicació, sense efectes retroactius.

significat i l'abast de la garantia constitucional de l'autonomia local i les limitacions que se'n deriven per als legisladors estatal i autonòmic, i la doctrina sobre l'autonomia i la suficiència financera local.

Amb aquesta sentència el Tribunal Constitucional únicament va declarar nul l'article 7 i un incís de l'article 5 de la llei valenciana. Però la part que té interès és la que reconeix, fent referència a la doctrina anterior fixada en la STC 27/1987, la constitucionalitat de la declaració d'interès general per a la Comunitat Valenciana de la funció d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica de les diputacions provincials als municipis, per a coordinar-les, a fi que les diputacions participin amb la Generalitat Valenciana en el finançament bàsic dels municipis a través del Fons de Cooperació Municipal.

No pot obviar-se tampoc la referència a les manifestacions contingudes en els vots particulars, en un dels quals es va considerar que amb aquesta es desdibuixaven greument els límits estrictes que el bloc de la constitucionalitat imposa als poders de coordinació en el marc de l'Estat descentralitzat espanyol. També per entendre que la regulació de la Llei 5/2021, en especial la dels seus articles 5-8, que imposava la participació forçosa de les diputacions provincials en un fons autonòmic, era contrària a l'autonomia provincial garantida constitucionalment, ja que no es prenien adequadament en consideració els seus interessos. I això perquè la Llei no inclou un límit exprés respecte als fons que s'han d'aportar ni la finalitat que es persegueix amb ells, però també per la manca de participació provincial suficient en una decisió que té a veure amb els recursos destinats a la cooperació amb els municipis, que és l'àmbit més rellevant d'activitat de les diputacions provincials.

8.2. El paper de la jurisprudència del Tribunal Suprem

El Tribunal Suprem també s'ha pogut pronunciar sobre qüestions específiques que, de manera acumulativa, han contribuït a poder fer una aproximació progressiva a la definició i delimitació del règim competencial dels ens locals.

Un pronunciament rellevant, relativament recent, fou la providència del Tribunal Suprem del 18 de setembre de 2024 mitjançant la qual es va confirmar la manca de competència de l'Ajuntament de Barcelona per a la prestació de serveis d'odontologia.

El litigi s'inicià el 30 d'abril de 2021, quan el Jutjat Contenciós Administratiu número 7 de Barcelona estimà el recurs interposat pel Col·legi Oficial d'Odontòlegs i Estomatòlegs de Catalunya contra l'acord adoptat pel Ple del Consell Municipal de Barcelona que pretenia habilitar l'Ajuntament per a oferir serveis d'odontologia a través de l'empresa pública Barcelona Serveis Municipals (BSM). El Jutjat declarà la nul·litat de l'acord perquè va considerar que els ens locals no disposen de competència per a dur a terme aquesta activitat.

Contra aquesta resolució, tant BSM com l'Ajuntament van interposar un recurs d'apel·lació en què al·legaven la legalitat de l'actuació municipal. No obstant això, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, mitjançant una sentència del 20 d'octubre de 2022, desestimà els recursos i reiterà la manca de competència de l'Ajuntament per a la prestació de serveis odontològics.

Foment de la Ciutat, successora de BSM, i l'Ajuntament interposaren un recurs de cassació davant del Tribunal Suprem, el qual fou inadmès mitjançant una providència de la Secció d'Admissió de la Sala Contenciosa Administrativa que va confirmar que la prestació de serveis d'odontologia és competència exclusiva de la Generalitat com a administració sanitària i va excloure qualsevol intervenció municipal en aquest àmbit.

La resolució del Tribunal Suprem subratlla la duplicitat competencial que suposaria la intervenció municipal en aquest àmbit i recorda que es tracta de serveis inclosos dins el sistema públic de salut, gestionats exclusivament per la Generalitat. Així mateix, assenyala l'incompliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i posa de manifest la vigència de la LOEPSF.

També destaca la Sentència del Tribunal 5003/2024, del 16 d'octubre de 2024, que, després d'analitzar el Reial decret llei 11/1995, del 28 de desembre, pel qual s'estableixen les normes aplicables al tractament de les aigües residuals urbanes, desgrana la competència concreta en aquest àmbit i aprofita l'avinentesa per a refermar i donar arguments respecte a l'abast de la regulació de les competències.

Així, el Tribunal Suprem contextualitza l'anàlisi en els termes següents:

> En nuestra sentencia de 28 de junio de 2021, rec. 1625/2020, hemos aludido a esta cuestión recordando que la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que supone que ha de preservarse una institución «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (SSTC170/1989, FJ; 109/1998, FJ2). Pero esta garantía institucional de la autonomía local que la Constitución reconoce «no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial». La atribución de las competencias a los entes locales corresponde al legislador estatal y autonómico, en el marco de sus respectivas competencias sectoriales, sin que el legislador al que corresponda concretar tales competencias pueda desconocer los criterios que al respecto establezca la LBRL a fin de garantizar un mínimo que dote de efectividad a la garantía de la autonomía local por ser esta ley básica estatal «el cauce y soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional» (STC 159/2001, FJ 4).
>
> [...]
>
> Por lo tanto, cuando el art. 25.1.c) LBRL establece que «El municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: [...] c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales», no efectúa ninguna atribución específica de competencias a los municipios ni, desde luego, les atribuye a todos ellos la competencia para el establecimiento de un sistema de tratamiento de aguas residuales, que es la obligación que se impone en la resolución impugnada. Será la legislación sectorial, estatal y/o autonómica, la que deba determinar el alcance y la intensidad de la intervención municipal en esta materia.
>
> C. Descartado que el art. 25.1.c) LBRL pueda servir de sustento a la atribución competencial discutida, debemos examinar ahora el otro precepto estatal básico que pudiera servirle de cobertura, el art. 26 LBRL.
>
> Este precepto, como hemos dicho, a diferencia del anterior, en su apartado primero sí efectúa una atribución competencial directa a los municipios.

En aquesta sentència el Tribunal Suprem conclou que ni els articles 25.2 i 26 de la LBRL ni la legislació sectorial estatal en matèria de tractament d'aigües residuals urbanes analitzada en aquell cas, contenen una atribució directa de competència als municipis de menys de 2.000 habitants per a l'establiment d'un sistema de tractament d'aquestes aigües, sens perjudici de les competències que, si escau, els puguin atribuir les comunitats autònomes dins del seu àmbit competencial.

9. PERSPECTIVES DE REFORMA DEL RÈGIM JURÍDIC DELS GOVERNS LOCALS I DE LES COMPETÈNCIES LOCALS

A Catalunya actualment es troben en curs dues iniciatives que, si bé es troben en fases de tramitació diferents, podrien modificar el règim vigent fins ara: l'avantprojecte sobre els governs locals i el Projecte de llei de l'Estatut dels municipis rurals. Aquests textos podrien suposar una redefinició significativa del règim local a Catalunya, sobretot pel que fa al reconeixement de les especificitats del món rural i a la millora del funcionament i l'autonomia dels ens locals.

Pel que fa a l'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya, l'any 2022 es va tramitar la fase de consulta pública prèvia. Amb aquesta consulta es pretenia recollir opinions sobre els objectius de l'Avantprojecte: com hauria de ser el sistema de govern local de Catalunya, les competències locals en les seves diferents modalitats d'exercici, així com les relacions que s'han d'establir entre els diferents nivells de govern local i entre aquests i la Generalitat, fixant un marc comú actual dels diferents governs locals actual que respongui a la realitat i a les necessitats existents.

Un dels objectius específics d'aquest avantprojecte és eliminar les duplicitats i els solapaments innecessaris en l'exercici de les competències locals.

En el Pla Normatiu del Govern de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2025 aprovat per l'ACORD GOV/265/2024, del 23 de desembre, s'inclou l'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya entre les iniciatives normatives que es preveuen iniciar durant aquest any. En aquest pla normatiu es planteja aquesta iniciativa per a regular, dins un sistema integrat, les bases del règim jurídic dels governs locals catalans en desenvolupament del marc general del títol II del capítol VI i l'article 160 de l'EAC.

En canvi, el Projecte de llei de l'Estatut dels municipis rurals es troba en una fase molt més avançada. Després que el Govern aprovés el text, el 22 d'octubre de 2024 el Parlament el va admetre a tràmit sense que en la presa en consideració s'hagi formulat cap esmena a la totalitat, amb el suport unànime dels grups parlamentaris.

Aquest projecte de llei té com a objectiu establir un marc normatiu específic per als municipis rurals, amb mesures destinades a combatre el despoblament, garantir l'accés equitatiu als serveis públics i promoure l'arrelament de la població en aquestes zones. Entre les iniciatives proposades s'inclouen deduccions fiscals per trasllat o rehabilitació d'habitatges, la creació d'una borsa d'habitatge rural, la simplificació de tràmits administratius mitjançant un portal únic i l'impuls de la connectivitat digital.[36]

36. La Llei s'aplicarà a 596 municipis catalans amb menys de 2.000 habitants, que representen aproxi-

En aquest projecte de llei es preveuen diversos principis rectors, entre els quals destaquen la diferenciació dels municipis rurals atenent a les seves característiques específiques, la suficiència financera per a exercir plenament les pròpies competències, preservant la seva autonomia i la subsidiarietat i consolidant l'assumpció de la prestació de serveis per part de l'Administració més propera a la ciutadania quan aquesta sigui la via més eficaç i eficient.

Pel que fa a l'exercici competencial es preveu:

• Els municipis rurals no poden renunciar a les competències que els atribueixi l'ordenament i han de ser dotats dels mitjans tècnics adequats per a exercir-les.

• En cas de competències concurrents o complementàries, s'han de respectar els principis de col·laboració, coordinació i lleialtat institucional i els criteris d'estabilitat pressupostària.

• Cal evitar la duplicitat de funcions o activitats i limitar-se a les que estiguin atribuïdes clarament per una norma.

• Les normes amb rang de llei han d'establir amb precisió la matèria, competència o funció atribuïda i els mitjans econòmics, personals i materials necessaris.

Com ja s'ha dit, aquest avantprojecte es troba en una fase de tramitació avançada; tanmateix, resta pendent l'impuls de la Llei de governs locals, la qual esdevé necessària —i potser prioritària— per a completar i consolidar el marc normatiu del règim local a Catalunya.

En l'àmbit estatal, l'any 2020 va ser l'últim cop que va aparèixer la modificació de la LBRL en el Pla Normatiu de l'Estat, en el qual es preveia amb l'objectiu de recuperar l'autonomia local per al disseny de polítiques públiques, la reforma de qüestions puntuals del procediment d'elaboració de normes locals i l'exercici de la funció representativa dels càrrecs electes; i, d'altra banda, amb la finalitat d'establir un estatut bàsic de petits municipis per a aconseguir fixar la població al territori, mantenir la qualitat democràtica del municipi i garantir les condicions de vida dels ciutadans, amb independència del territori on resideixin, a través de la prestació d'uns serveis públics de qualitat.

Però, tal com va aparèixer en l'Informe d'Avaluació del Pla Normatiu del 2020, com a conseqüència de la pandèmia originada per la COVID-19 es va prioritzar en el Reial decret Llei 11/2020, del 31 de març, modificar l'article 46.3 de la LBRL per a permetre la realització de sessions telemàtiques dels òrgans corporatius de les entitats locals.

En el Pla Normatiu del 2022 apareixia la Llei del règim d'organització dels municipis de menor població o en risc de despoblació, de mesures de modernització administrativa i de millora de les relacions de col·laboració de les administracions públiques. Amb aquesta llei es preveia, entre altres coses, modificar la LBRL amb els objectius de digitalitzar els serveis públics locals, fomentar la participació ciutadana, un règim específic per als municipis petits o en risc de despoblació, així com mesures contra la despoblació en l'àmbit rural. Aquesta llei va aparèixer en l'Informe d'Avaluació del Pla Normatiu del 2022 com a pendent d'aprovació.

En l'actualitat no hi ha indicis que l'Estat tingui la voluntat d'impulsar una reforma de la Llei de bases del règim local, ja que en els successius plans normatius anuals aprovats

madament el 63% del total de municipis de Catalunya.

recentment no s'ha inclòs cap previsió en aquest sentit. En concret, el passat 16 d'abril de 2025 el Consell de Ministres va aprovar el Pla Normatiu per a l'any 2025, en el qual no consta cap proposta d'acció legislativa relativa a aquesta norma, fet que consolida la tendència ja observada durant els anys 2023 i 2024.

10. CONCLUSIONS

La regulació actual de les competències locals és fruit i conseqüència de les diferents modificacions que han anat incidint en la LBRL i que han donat lloc a un sistema complex i fragmentat. Tot i que la necessitat d'una reforma ha estat reconeguda reiteradament ja des de la Llei 57/2003, de modernització del govern local, encara no s'ha materialitzat. Una reforma integral permetria replantejar de manera coherent el sistema competencial actual i la seva aplicació pràctica.

Segons el que s'ha analitzat, es plantegen diversos dubtes: la petició d'informes imposada per l'article 7.4 de la LBRL és un mer tràmit o bé és realment una garantia envers els ens locals per a la prestació de serveis i l'exercici de competències de manera propera al ciutadà? La crisi sanitària del 2020 va posar en relleu la tensió existent entre la voluntat dels ajuntaments de donar resposta a necessitats socials urgents i l'aplicació rigorosa dels principis d'estabilitat pressupostària.

Aquest escenari posa de manifest la dissociació entre els requeriments normatius i la realitat operativa dels municipis, especialment dels més petits. No es pot obviar que els ajuntaments constitueixen administracions de primer nivell, ja que són les més properes a la ciutadania, i disposen de mecanismes privilegiats per a detectar, entendre i atendre les necessitats reals de la població.

Davant l'exigència de complir amb aquests postulats d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, cal reconèixer, tanmateix, el desajust existent entre els plantejaments normatius derivats de la transposició de directives comunitàries i la seva escassa adequació a la realitat local, sobretot en el cas dels petits municipis.

Amb aquest estudi ha quedat palès que la LRSAL no va sorgir del consens necessari, sinó de la urgència del seu context, per la qual cosa la major part de la doctrina coincideix a plantejar la necessitat d'una reforma que abordi la planta municipal i el finançament, però es considera insuficient la incorporació d'un títol específic per als petits municipis, que potser resoldria determinades necessitats però no abordaria la reforma global, decidida i consensuada del règim local. Persisteixen problemes estructurals com l'atomització, l'asimetria i la despoblació, que corren el risc de consolidar-se com a disfuncions endèmiques del sistema local malgrat els intents de reforma duts a terme.

La LRSAL aparegué en un moment que en certa manera es podria considerar idoni, ja que, a banda de l'increment de les competències complementàries, suposà un fre a certes atribucions de competències als municipis que s'efectuaven sense previsió ni projecció de les conseqüències que se'n podien derivar per als ens locals. [37]

37. Un dels exemples fou l'aprovació de la Llei 3/1988, del 4 de març, de protecció dels animals (posteriorment refosa pel Decret legislatiu 2/2008, del 15 d'abril, pel qual s'aprovà el text refós de la Llei de protecció

Però persisteixen les valoracions crítiques sobre els efectes de la LRSAL, especialment pel que fa a l'impacte en l'àmbit de les competències locals que no han estat resolts. Així, malgrat que la norma va aconseguir alguns objectius en matèria de control i intervenció de la despesa pública, des d'una perspectiva competencial no ha assolit les expectatives ni ha resolt els problemes estructurals del règim local. A més, el marc jurídic que regula els serveis públics locals i la iniciativa econòmica local es manté ancorat en una normativa antiquada, amb deficiències tècniques i escassa claredat, cosa que comporta incertesa i inseguretat jurídica. Per tant, existeix consens a afirmar que la qualitat tècnica de la LRSAL ha generat, en molts casos, més incerteses que no pas solucions.

La reforma dels governs locals ha estat anunciada en diversos preàmbuls legislatius, però mai no s'ha completat. Mesures puntuals com l'Estatut dels municipis rurals responen només parcialment a una problemàtica estructural.

Cal que els governs locals afirmin el seu reconeixement com a nivell de govern plenament integrat en l'organització territorial de l'Estat i no poden ser concebuts com a actors instrumentals o merament receptors de les decisions adoptades en l'àmbit de la distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes.

La reforma del règim local ha de garantir una actualització coherent de les competències i el finançament, que no poden ser objecte de debat de forma separada. Tanmateix, és imprescindible afrontar el debat pendent sobre els serveis impropis i les competències delegades, que cal dotar d'una atribució clara i d'un finançament adequat.

Amb aquesta reforma també caldria revisar l'estructura dels governs locals, els seus òrgans, les funcions que tenen atribuïdes i les relacions que estableixen amb altres administracions, tot reivindicant la proximitat com a element clau per a reforçar els principis d'autonomia, subsidiarietat, suficiència financera i diferenciació, alhora que caldria apostar per l'autoavaluació institucional i la definició d'estàndards de qualitat democràtica.

Per tot això, la reforma local hauria d'abordar aquesta realitat i donar resposta a la necessitat d'una regulació moderna, racionalitzadora i ajustada a les particularitats del món local a Catalunya.

11. BIBLIOGRAFIA

Barrero Rodríguez, Concepción (2024). «La cooperacion supramunicipal. En particular, las mancomunidades de municipios». A: *Estudios sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local con motivo de su X aniversario.* Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 161-194 (Claves; 41).

Carbonell Porras, Eloísa (2023). «Las competencias locales diez años después de la LRSAL». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* [INAP], p. 8-28. Disponible en línia a: https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/11192/12509.

dels animals), que comportava per als ajuntaments l'atribució d'obligacions en matèria de sanitat animal difícils d'assumir, sense preveure's en la mateixa llei una assignació certa i efectiva de recursos als ajuntaments per al desenvolupament d'aquestes funcions, més enllà del vague compromís del Govern d'establir la dotació pressupostària suficient per al seu desenvolupament i la seva aplicació, que es preveia en la disposició final primera.

Cuesta Revilla, José (2014). «Les competències municipals: una aproximació al seu nou règim jurídic». *Quaderns de Dret Local* [Fundació Democràcia i Govern Local], p. 94-120.

Diego Gómez, Alejandro de (2014). «Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, con especial referencia a las competencias propias». *La Administración al Día* [INAP], 4 de juliol. Disponible en línia a: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>.

Font i Llovet, Tomàs (2024). «Balance General a los diez años de la LRSAL desde la perspectiva del sistema institucional». A: *Estudios sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local con motivo de su X aniversario.* Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 29-43 (Claves; 41).

Galán Gálan, Alfredo; Gracia Retortillo, Ricard (2010). «Incidència de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya sobre els governs locals». *Revista Catalana de Dret Públic*: *Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, p.* 225-244.

Gifreu i Font, Judith (2017). «La atomización de la planta municipal y sus repercusiones en la prestación eficiente de los servicios mínimos obligatorios: la operatividad de la función coordinadora de las diputaciones provinciales». A: *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios.* Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 131-214 (Claves; 22).

Jiménez Asensio, Rafael (2014). *«Vademècum» sobre la reforma local. 100 qüestions sobre l'aplicació de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.* Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 19 p.

Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio (2014). «Competències municipals: competències delegades i impròpies». *Quaderns de Dret Local* [Fundació Democràcia i Govern Local], p. 67-75.

Rivero Ortega, Ricardo (2024). «Autonomía local y competencias locales diez años después de la LRSAL. A: *Estudios sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local con motivo de su X aniversario.* Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 45-61 (Claves; 41).

Zafra Víctor, Manuel (2024). «La provincia y la intermunicipalidad: mirar el pasado con ojos de futuro». A: *Estudios sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local con motivo de su X aniversario.* Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 93-127 (Claves; 41).

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 125-189
ISSN: 2938-5733 / DOI: 10.2436/20.3004.04.30
https://revistes.iec.cat/index.php/RCAP
Data de lliurament: 23 d'abril de 2025
Data de l'avaluació cega: 19 de maig de 2025 i 20 de maig de 2025
Data d'acceptació: 27 de maig de 2025

ELS SERVEIS PÚBLICS LOCALS EN EL QUARANTÈ ANIVERSARI DE LA PROMULGACIÓ DE LA LLEI REGULADORA DE LES BASES DEL RÈGIM LOCAL[1]

José Luis Martínez-Alonso Camps[2]
Director
Gabinet Jurídic, Generalitat de Catalunya
Professor associat de ciència política, dret constitucional i filosofia del dret
Universitat de Barcelona

Resum

L'article analitza els serveis públics en el marc de l'Estat social (art. 1.1 de la Constitució espanyola [CE]) i els governs locals com a agents de benestar. Examina l'activitat de servei públic, les competències municipals i la classificació de les formes de gestió dels serveis, que desplega començant per les caracteritzades per l'exclusivitat en la intervenció d'entitats públiques (gestió directa), ja sigui la d'una única entitat, ja sigui amb la col·laboració entre diverses o bé donant lloc a personificacions instrumentals locals (PIL) sota les configuracions d'organisme autònom, entitat pública empresarial, societat mercantil, mancomunitat de municipis o consorci.

El segon criteri de classificació incorpora la participació d'un privat (gestió indirecta). Dins d'aquesta forma s'inclouen figures diferenciades per raó del vincle jurídic entre l'entitat local i qui gestiona el servei: si té caràcter contractual, amb les modalitats de concessió de serveis o contracte de serveis, en funció de si es produeix transferència de risc operacional al contractista en la seva gestió, en aplicació de la Llei de contractes del sector públic de 2017; o si s'estableix una relació jurídica de caràcter no contractual, tot desenvolupant les directives comunitàries de 2014, respecte dels serveis a les persones, mitjançant les figures de la gestió delegada, el concert social o altres d'anàlogues.

Malgrat les crisis econòmiques i les limitacions sobre l'efectivitat de l'autonomia local, la resiliència mostrada pels governs locals i la seva capacitat per a mantenir els sistemes de benestar constitueixen el millor bagatge per a commemorar els quaranta anys de la promulgació de la Llei de les bases del règim local de 1985.

Paraules clau: Estat social, governs locals, serveis públics, formes de gestió pública directa, formes de

1. Agraeixo a la *Revista Catalana d'Administració Pública* l'oportunitat que m'ha brindat per retre homenatge a aquest subsistema local en el qual he estat prestant serveis fins al setembre del 2024, primer com a secretari interventor (Ajuntament de Prats de Lluçanès, 1981) i després com a lletrat (Diputació de Barcelona, 1984). També agraeixo els comentaris de les persones que han efectuat l'avaluació cega, els suggeriments de les quals he incorporat en la mesura de les possibilitats de les dimensions d'aquest article.

2. ORCID 0009-0002-3363-6059.

gestió pública indirecta, sector públic local, personificacions instrumentals locals (PIL), Llei reguladora de les bases del règim local.

LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN EL CUARENTAVO ANIVERSARIO DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

Resumen

El artículo analiza los servicios públicos en el marco del Estado social (art. 1.1 de la Constitución española) y los gobiernos locales como agentes de bienestar. Examina la actividad de servicio público, las competencias municipales y la clasificación de las formas de gestión de los servicios, que desarrolla empezando por las caracterizadas por la exclusividad en la intervención de entidades públicas (gestión directa), ya sea por una sola entidad, ya sea con la colaboración entre varias o dando lugar a personificaciones instrumentales locales (PIL) bajo las configuraciones de organismo autónomo, entidad pública empresarial, sociedad mercantil, mancomunidad de municipios o consorcio.

El segundo criterio de clasificación incorpora la participación de un privado (gestión indirecta). Dentro de esta forma se incluyen figuras diferenciadas por razón del vínculo jurídico entre la entidad local y quien gestiona el servicio: si tiene carácter contractual, con las modalidades de concesión de servicios o contrato de servicios, en función de si se produce transferencia de riesgo operacional al contratista en su gestión, en aplicación de la Ley de contratos del sector público de 2017; o si se establece una relación jurídica de carácter no contractual, desarrollando las directivas comunitarias de 2014, respecto de los servicios a las personas, mediante las figuras de la gestión delegada, el concierto social u otras análogas.

A pesar de las crisis económicas y las limitaciones sobre la efectividad de la autonomía local, la resiliencia mostrada por los gobiernos locales y su capacidad para mantener unos sistemas de bienestar constituyen el mejor bagaje para conmemorar los cuarenta años de la promulgación de la Ley de las bases del régimen local de 1985.

Palabras clave: Estado social, gobiernos locales, servicios públicos, formas de gestión pública directa, formas de gestión pública indirecta, sector público local, personificaciones instrumentales locales (PIL), Ley reguladora de las bases del régimen local.

LOCAL PUBLIC SERVICES ON THE FORTIETH ANNIVERSARY OF THE PROMULGATION OF THE LAW REGULATING THE BASIS OF THE LOCAL REGIME

Abstract

This article analyzes public services within the framework of the welfare state (art. 1.1 Spanish Constitution) and local governments as agents of welfare. It examines public service activity, municipal competencies, and the classification of service management methods, developing them starting with those characterized by exclusive intervention by public entities (direct management), whether by a single entity, with collaboration between several, or giving rise to local instrumental personifications (PIL), under the configurations of autonomous bodies, public business entities, commercial company, associations of municipalities, or consortium.

The second classification criterion incorporates the participation of a private party (indirect management); this form includes differentiated forms based on the legal relationship between the lo-

cal entity and the service manager: whether it is contractual in nature, under the modalities of service concession or service contract, depending on whether operational risk is transferred to the contractor in its management, in application of the Public Sector Contracts Law of 2017; or if a non-contractual legal relationship is established, developing the 2014 Community directives, regarding services to people, through the figures of delegated management, social agreement or other similar ones.

Despite economic crises and limitations on the effectiveness of local autonomy, the resilience demonstrated by local governments and their ability to maintain welfare systems constitute the best evidence to commemorate the forty years of the promulgation of the 1985 Law regulating the basis of the local regime.

Keywords: Welfare state, local governments, public services, direvct and indirect forms of public management, local public sector, local instrumental personifications (PIL), Law regulating the foundations of local government.

Sumari: 1. Introducció. 1.1. L'activitat de servei públic en l'àmbit local. 1.2. Competències municipals i serveis públics locals. 1.3. Establiment, modificació i supressió dels serveis. 1.4. Classificació de les formes de gestió dels serveis. 2. Formes de gestió directa: consideracions generals. 3. Prestació de serveis per una sola administració local sense personificació instrumental. 3.1. Gestió per l'entitat local. 3.2. Gestió mitjançant una organització especial desconcentrada. 4. Prestació mitjançant organismes públics: organisme autònom i entitat pública empresarial. 4.1. Introducció. 4.2. Procediment de constitució i aprovació dels estatuts. 4.3. Característiques. 5. Prestació mitjançant una societat mercantil local. 6. Col·laboració entre administracions locals sense personificació instrumental. 6.1. Convenis interadministratius. 6.2. Les comunitats de municipis. 7. Les mancomunitats de municipis. 8. Els consorcis. 9. Les societats mercantils constituïdes per diverses entitats locals. 10. Formes de gestió indirecta: introducció. 11. La concessió de serveis. 12. El contracte de serveis en el marc de la prestació indirecta de serveis públics. 13. La gestió no contractual de serveis públics. 14. Epíleg. 15. Bibliografia

1. INTRODUCCIÓ

1.1. L'activitat de servei públic en l'àmbit local

El principal senyal d'identitat de l'Estat social el constitueixen els serveis públics, un conjunt de prestacions que procuren el benestar de la ciutadania. En la distribució de responsabilitats, el protagonisme correspon a les comunitats autònomes i als governs locals, després que els antics serveis públics de titularitat estatal (electricitat, gas i telefonia, per a esmentar els més rellevants) canviessin el seu estatus al d'activitats privades d'interès general amb els processos de liberalització de finals del segle xx. L'anàlisi dels serveis locals esdevé rellevant amb motiu del quarantè aniversari de la promulgació de la Llei estatal 7/1985, reguladora de les bases del règim local (LBRL).[3]

3. Les explicacions de l'article es complementen amb accessos en línia a normes (fet que permet consultar les modificacions hagudes) i a altres documents; en el cas del BOE, a més, l'accés és directe al precepte esmentat.

A manca d'una definició legal, cal dir que els serveis públics són un conjunt d'activitats diverses (sanitat, educació, recollida de residus...), de titularitat pública, susceptibles de ser prestades tant per una entitat pública (gestió directa) com per una entitat privada amb qui la pública està vinculada mitjançant una relació jurídica (gestió indirecta), contractual o d'un altre tipus, per a satisfer les necessitats dels usuaris.

Podem parlar d'una noció àmplia, segons la qual qualsevol actuació de l'Administració és de servei públic, i una d'estricta, que distingeix diferents modalitats d'activitat pública, entre les quals hi ha la de servei públic. La legislació espanyola pren com a criteri general la noció estricta de *servei públic*, tant la contractual (art. 287.2 de la Llei estatal 9/2017, de contractes del sector públic [LCSP]) com la normativa local estatal (art. 85 de la LBRL), l'autonòmica (art. 249 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya [TRLMC]) o les sectorials (per exemple, sobre els serveis d'educació, els sanitaris o els serveis socials). També la jurisprudència utilitza aquest concepte estricte de *servei públic*:

> Una actuación técnica, dirigida al público, prestada de forma regular y continua, encaminada a la satisfacción de una necesidad pública, y cuya titularidad esté atribuida a una Entidad Pública, lo que no es obstáculo para que la gestión corresponda a un particular (STS de 2.3.1979, ROJ 1278, FJ 4t).

L'activitat de servei públic local s'identifica a partir de la concurrència de les característiques següents:

a) Qualificació legal, expressa (comunicació audiovisual local, art. 40.2 de la LE 7/2010), genèrica (recollida de residus i la resta dels serveis obligatoris esmentats a l'article 26 de la LBRL) o vinculada amb la competència municipal i el contingut prestacional.

b) Activitat tècnica, que integra unes prestacions identificables materialment (en els camps sanitari, educatiu, cultural i altres d'inherents a l'existència de l'ésser humà).

c) Existència d'usuaris, persones a les quals es procura unes utilitats i que veuen satisfetes les seves necessitats.

d) Concurrència de raons d'interès públic, requisit de caràcter causal que justifica la intervenció de l'Administració.

e) Configuració de la prestació sota els criteris d'universalitat o generalitat i els principis de continuïtat i regularitat.

f) Vinculació entre finalitat, matèria i competència de l'ens públic prestador.

g) Adopció, en els no obligatoris, de la decisió d'establir el servei públic i procura de les utilitats que l'integren (l'anomenada *publicatio*).[4]

L'activitat caracteritzada així es diferencia de l'exercici de funcions públiques i de les activitats de foment, intervenció administrativa i iniciativa econòmica, les quals són públiques, però tenen unes característiques i un règim jurídic diferenciats dels del servei públic.

4. Sobre els serveis públics locals no obligatoris, vinculats a la idea de competència i objecte de la *publicatio*, vegeu la STS del 23 de maig de 1997 (ECLI 3633, FJ 6è).

1.2. Competències municipals i serveis públics locals

1.2.1. *El vincle finalitat-matèria-competència*

Segons l'article 85.1 de la LBRL, «son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias». Es tracta d'una definició que remet a les competències locals, determinades per les municipals, que es configuren a partir de finalitats i matèries. La resta dels serveis locals s'articulen mitjançant les funcions i les competències de diputacions (art. 31 i 36 de la LBRL i 91 i 92 del TRLMC) i consells comarcals (art. 25-36 del text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya [TRLOCC]), la definició de les quals ve donada per les municipals.[5] Els governs locals tenen un àmbit competencial que els permet prestar serveis en tres nivells successius, que són els següents:

— Primer nivell: el nucli dur, constituït pels serveis mínims o obligatoris, en funció del tram de població en què es trobi el municipi (art. 26.1 de la LBRL i 67 del TRLMC), fet que confereix a tot veí el dret d'exigir el seu establiment o la seva prestació (art. 18.1*g* de la LBRL i 43.1*g* del TRLMC), que inclouen:

a) Serveis obligatoris a tots els municipis: enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueres, accés als nuclis de població, pavimentació i conservació de les vies públiques (art. 67*a* del TRLMC).

b) Altres serveis obligatoris en municipis amb més de cinc mil habitants: parc públic, biblioteca pública, mercat i tractament de residus (art. 26.1*b* de la LBRL i 67*b* del TRLMC).

c) Altres serveis obligatoris en municipis amb més de vint mil habitants: protecció civil, prestació de serveis socials, prevenció i extinció d'incendis, instal·lacions esportives d'ús públic i, a Catalunya, protecció civil i serveis socials (art. 26.1*c* de la LBRL i 67*c* del TRLMC).

d) Altres serveis obligatoris en municipis amb més de trenta mil habitants: lectura pública descentralitzada (art. 67*d* del TRLMC).

e) Altres serveis obligatoris en municipis capital de comarca o amb més de cinquanta mil habitants: transport col·lectiu urbà de viatgers, protecció del medi ambient i servei de transport adaptat a persones amb mobilitat reduïda (art. 67*e* del TRLMC).

f) Altres serveis municipals obligatoris establerts per la legislació sectorial, estatal o catalana.

— Segon nivell: serveis municipals voluntaris configurats a partir de l'exercici de competències pròpies (art. 25.2 de la LBRL), la concurrència de les característiques pròpies de l'activitat de servei públic i l'assumpció pel ple del servei (*publicatio*, art. 22.2*f* de la LBRL i 284.2 de la LCSP).[6]

5. En el cas de les diputacions, aquesta afirmació és absoluta en identificar-se amb la cooperació i assistència als municipis; en el cas de les comarques, també es compleix, però cal tenir en compte les possibilitats d'atribució i delegació de competències (art. 25.1*b* i *c* del TRLOCC).

6. La jurisprudència ha avalat la configuració dels serveis municipals de caràcter voluntari: STS del 6

Dins d'aquest segon cercle s'inclouen els serveis voluntaris conformats a partir de l'exercici de competències pròpies conferides per la legislació autonòmica i legitimades pel Tribunal Constitucional.[7]

— Tercer nivell: serveis constituïts sobre la base de l'exercici de competències delegades per l'Administració central i les comunitats autònomes, i de les anomenades competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació (art. 7.4 i 27 de la LBRL, respectivament).[8]

1.2.2. *Els serveis essencials*

La legislació local sobre serveis essencials té una empara constitucional, que prescriu que «mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio» (art. 128.2 de la CE). El desplegament es disposa en l'article 86.2 de la LBRL, que diu:

> Se declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.[9]
>
> La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.

Tots són serveis públics, qualificats d'essencials i amb la possibilitat de la seva prestació en règim de monopoli, eventualitat cada dia menys freqüent per la incidència del dret comunitari.[10]

---

de maig de 1999 (Ar 4300, aparcament públic) i 20 de juny de 2006, 14 de febrer de 2007 i 29 de juny de 2009 (Ar 8317, 1523 i 4424, serveis esportius d'aeròbic, *fitness* i altres d'anàlegs).

7. Així, els casos d'Andalusia, amb la «gestió dels serveis socials comunitaris» (EA/2007, art. 92.2*c*) o «el desenvolupament de polítiques d'acció social i comunitària en matèria de salut» (Llei 5/2010, art. 13*c*), i Catalunya, amb la «prestació de serveis de telecomunicacions» (EA/2006, art. 84.2*l*) o la «cohesió social» (TRLMC, art. 66.2). Sobre el pronunciament del TC, vegeu la STC 41/2016 (FJ, 10*c*).

8. Sobre les competències dels art. 25.2 i 7.4 de la LBRL, segons la LRSAL, i els pronunciaments del TC, vegeu Velasco (2017: 41-45) i Jiménez Asensio (2018: 7-12).

9. El cas dels serveis funeraris, reservats per la Llei catalana 2/1997.

10. En la redacció inicial de l'art. 86.3 de la LBRL (actual 86.2) s'incloïen les mencions sobre «suministro de gas» i «servicios mortuorios», suprimides, respectivament, per la Llei 34/1998 i el Reial decret llei 7/1996, així com les de «calefacción, mataderos, mercados y lonjas centrales», eliminades per la LRSAL. Complementa la regulació l'article 97 del text refós de règim local (TRRL) aprovat pel Reial decret legistatiu 781/1986. Sobre l'obertura dels serveis locals a la lliure competència, vegeu Galán Vioque (2020), l'aproximació jurisprudencial, Coello (2022) i la iniciativa econòmica, Montoya (2023).

1.2.3. *Servei universal, serveis d'interès general i serveis d'interès econòmic general*

Servei universal és una categoria del dret comunitari europeu que inclou un conjunt mínim de serveis definits d'una qualitat determinada, prestats a tots els usuaris, independentment de la seva situació geogràfica, i, ateses les condicions nacionals concretes, a un preu assequible. Els prestadors d'aquest servei universal, els operadors, són subjectes privats que desenvolupen aquesta activitat privada d'interès general, proveïts del títol corresponent (llicència, autorització o mera comunicació tramesa a un registre públic) i als quals s'imposen obligacions de servei públic que han de complir. I l'Administració exerceix una funció reguladora, arbitral i garantidora d'aquest conjunt de prestacions. Reconduïts a aquesta categoria del servei universal antics serveis estatals monopolitzats (energia elèctrica, gas, telecomunicacions i servei postal), aquesta articulació es desenvolupa en un marc de liberalització dels serveis respecte a les normes de la competència i en unes condicions de mercat que permeten un repartiment de costos entre els operadors i un finançament adequat del servei, així com la seva evolució al ritme del progrés tècnic i dels canvis en les necessitats dels usuaris. La categoria de *servei universal* es diferencia de la de *servei públic* atesa la direcció i la prestació, directa o indirecta, que sempre hi exerceix l'Administració. És probable que alguns serveis locals passin a estar configurats sota aquesta altra categoria, principalment els que, amb uns rendiments econòmics suficients i un nombre elevat d'usuaris, facin possible el desenvolupament del servei universal en els termes descrits.[11]

Provinents de l'àmbit comunitari, també incideixen els *serveis d'interès general*, aquells que les autoritats públiques consideren d'interès general i que comporten obligacions de servei públic, i el subtipus dels *serveis d'interès econòmic general*.[12]

1.3. Establiment, modificació i supressió dels serveis

La potestat d'autoorganització es projecta sobre l'establiment, la modificació i la supressió dels serveis públics (art. 4.1*a* de la LBRL i 8.1*a* i 246.1 del TRLMC), els aspectes i tràmits essencials dels quals són els següents (art. 22.1.1 de la LBRL, 245-248 del TRLMC i 163-187 del Reglament d'obres, activitats i serveis [ROAS], aprovat pel Decret 179/1995):

a) La competència per a l'aprovació definitiva correspon al ple, prèviament duts a terme els tràmits d'aprovació inicial, informació pública durant trenta dies i audiència dels interessats.

b) A l'expedient s'han d'incorporar el reglament del servei, una memòria justificativa i un projecte d'establiment i prestació del servei.

c) La prestació en règim de monopoli i la dispensa de la prestació dels serveis obligatoris requereixen l'acord del Govern de la Generalitat.

11. Això va succeir amb els serveis funeraris, liberalitzats pel Reial decret llei 7/1996 (art. 22).

12. Sobre la incidència del dret comunitari i la configuració de la tipologia dels serveis esmentats, consulteu <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/universal-service.html>.

1.4. Classificació de les formes de gestió dels serveis

Els serveis locals poden ser gestionats de diverses maneres, i això respon a l'anomenat *principi de llibertat d'elecció de la forma de gestió*, el qual, però, va quedar limitat per la LRSAL. El primer criteri de diferenciació és si la gestió és únicament pública, i aleshores rep la denominació de *gestió directa*. En canvi, si duu a terme la prestació un privat vinculat amb l'Administració mitjançant una relació jurídica, contractual o d'un altre tipus, parlem de *gestió indirecta*. Tant si es tracta de l'un o de l'altre tipus de gestió, cal observar el principi constitucional d'eficiència (art. 31.2 de la CE) i els requeriments que se'n deriven (Soriano, 2021). Fetes les precisions anteriors i abans d'analitzar les modalitats, pot ser útil el següent esquema de la classificació de les formes de gestió:

a) Gestió directa

– *Per una sola entitat local*

- Gestió per la mateixa entitat (diferenciada o no)
- Organisme autònom (OA)
- Entitat pública empresarial (EPE)
- Societat mercantil amb capital social íntegrament públic de l'entitat (SM)

– *Per dues o més entitats locals o altres entitats públiques*

- Mancomunitat de municipis
- Consorci
- Societat mercantil amb capital social íntegrament públic i participació de diverses entitats (SMP)
- Conveni entre administracions: comunitat de municipis, delegació, encàrrec de gestió, sistemes de gestió col·laborativa o altres actuacions cooperatives

b) Gestió indirecta

– *Gestió contractual*

- Concessió de serveis públics (amb transferència del risc operacional al concessionari)
- Contracte de serveis públics (sense transferència del risc operacional al contractista)

– *Gestió no contractual*

- Concert social, gestió delegada o altres modalitats regulades en la legislació autonòmica

2. FORMES DE GESTIÓ DIRECTA: CONSIDERACIONS GENERALS

La gestió directa es caracteritza pel fet que és únicament pública i les notes que en permeten una diferenciació són les següents:

a) Si es produeix o no un desdoblament de la personalitat jurídica que dona lloc, en cas afirmatiu, al fenomen de les PIL.

b) Si presta el servei públic una PIL resultant de l'opció d'una administració conside-

rada aïlladament (descentralització funcional) o si la personificació és producte de la intervenció de dues o més entitats públiques (descentralització cooperativa).

c) Pel que fa a les PIL, és rellevant recordar que la LRSAL va disposar unes mesures severes destinades a reduir-ne el nombre, que havia assolit unes dimensions alarmants, i a limitar-ne el creixement. De les mesures previstes, identificades sota l'expressió «redimensionament del sector públic local» (nova disposició novena [DA] 9a de la LBRL), algunes tenien caràcter conjuntural (s'havien d'executar durant els exercicis 2014 i 2015, apartats 2 i 4) i d'altres, permanent (apartats 1 i 3).

Altres mesures disposades —encara vigents— feien referència a l'obligació de classificar les entitats vinculades o dependents de cada entitat territorial, conjunt identificat amb els termes *subsector perimetrat* o *sectoritzat*, a les retribucions dels directius en els contractes mercantils i d'alta direcció, i al nombre màxim de membres dels òrgans de govern d'aquestes entitats (DA 12a).

Les PIL han de ser inscrites a l'Inventari d'Entitats del Sector Públic Estatal, Autonòmic i Local (INVENTE), registre públic administratiu que garanteix la informació pública i l'ordenació de les entitats del sector públic institucional, independentment de la seva naturalesa jurídica (art. 82 i 83, bàsics, de la Llei estatal 40/2015, de règim jurídic del sector públic [LRJSP]). Les PIL estan sotmeses als principis de legalitat, eficiència, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, així com al de transparència en la gestió (art. 2.2*b* i 81.1, bàsics, de la LRJSP).

L'evolució de les dimensions quantitatives de les PIL es mostra a continuació:[13]

Taula 1. Dimensions quantitatives de les PIL a Catalunya[14]

Any (mes)	OA	EPE	SML	M	C	Total
2013 (7)	304	32	312	83	319	1.050
2016 (5)	224	31	282	82	266	885
2018 (7)	192	31	275	81	256	835
2020 (12)	165	30	256	81	228	760
2025 (3)	131	30	252	75	208	827
Reducció 2025/2013 (%)	–173 (56,9%)	–2 (6,2%)	–56 (19,2%)	–2 (9,6%)	–91 (34,8%)	–290 (33,7%)

OA: organisme autònom. EPE: entitat pública empresarial. SML: societat mercantil local. M: mancomunitat. C: consorci.

13. Sobre les dades de les PIL relatives al període 1998-2013, vegeu Martínez-Alonso (2013: 66-68).

14. Elaboració pròpia. Font: per a les dades de 2013 a 2020, Martínez-Alonso (2013: 84); per a les de 2020 i 2025, <https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/BDGEL/aspx/utilidades/contaDes.aspx> (consulta: 9 de desembre de 2020 i 18 de març de 2025, respectivament).

L'efecte de reducció del nombre de PIL queda enervat parcialment, però, pel creixement experimentat per dos altres tipus d'entitats dependents.

Taula 2. Dimensions quantitatives d'altres entitats dependents[15]

Any (mes)	Fundacions	AISAL	Total
2013 (12)	72	269	341
2025 (3)	179	288	467
Increment 2025/2013 (%)	+104 (148,6%)	+19 (7%)	+126 (37%)

AISAL: altres institucions sense ànim de lucre (agrupacions de defensa forestal, associacions i altres).

Les fundacions i les AISAL s'esmenten per a deixar constància de la seva existència i del *contraefecte* que suposen respecte del redimensionament del sector públic local, i recordem que no són objecte de regulació ni per la LBRL ni per la legislació local catalana. Atesa l'heterogeneïtat d'aquestes figures, el seu estudi requeriria una extensió que desborda els límits d'aquest treball.[16]

d) Sobre les relacions entre les PIL i les administracions matriu, cal tenir en compte les determinacions de la LCSP relatives als sistemes de cooperació vertical i horitzontal (art. 31 i 32). Respecte de la cooperació horitzontal, són especialment rellevants els pronunciaments jurisprudencials relatius a l'encàrrec com a mitjans propis de consorcis (Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Aragó del 4 de març de 2020, recurs 194/2017, fonaments jurídics [FJ] 5 i 7, sobre la gestió de residus urbans, i Sentència del Tribunal Suprem [STS] del 9 de maig de 2024, recurs 7962/2020, FJ 3 i 4, sobre l'abastament d'aigua) i societats mercantils plurals (STS del 4 de juliol de 2024, recurs 3044/2021, FJ 6, sobre Sumar, servei de residència).

e) Finalment, cal remetre's al que resulti del desenvolupament dels anomenats *sistemes de gestió col·laborativa*, incorporats a la LBRL (art. 28) amb el nou redactat introduït pel Reial decret llei (RDL) 6/2023 (preàmbul, IV, 3r par., i art. 128.5) al precepte que la LRSAL havia deixat sense contingut. D'aplicació als municipis de menys de vint mil habitants, aquests sistemes estan dirigits a garantir els recursos suficients, entre altres coses, per a la prestació de qualitat i finançament sostenible dels serveis públics mínims obligatoris, mitjançant mesures de racionalització organitzativa i de funcionament i fórmules de gestió comunes o associatives. Es tracta d'un règim especial que requerirà la intervenció de la Generalitat i de les administracions cooperadores, així com la conformitat dels municipis afectats, tot im-

15. Elaboració pròpia. Font: per a les dades de 2013, Martínez-Alonso (2013: 84); per a les de 2025, <https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/BDGEL/aspx/utilidades/contaDes.aspx> (consulta: 18 de març de 2025).

16. Com a referències de legislacions autonòmiques locals que regulen les fundacions poden esmentar-se el *Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón* (art. 317-320), aprovat pel Decret 347/2002), i la Llei 5/2010, *de autonomía local de Andalucía* (art. 33.3*g* i 40-42). Quant a la vessant doctrinal, vegeu González Leal (2022).

plementant tècniques «de diversa naturaleza, desde las de asistencia y cooperación técnica, jurídica y económica hasta las encomiendas de gestión, desde los convenios y los consorcios hasta las mancomunidades incentivadas» (Font, 2024).

3. PRESTACIÓ DE SERVEIS PER UNA ÚNICA ADMINISTRACIÓ LOCAL SENSE PERSONIFICACIÓ INSTRUMENTAL

3.1. Gestió per l'entitat local

La gestió de serveis públics que exerceix la mateixa entitat local, sense una organització diferenciada, té les característiques següents (art. 252 del TRLMC i 190-191 del ROAS):

a) L'ens local centralitza la gestió del servei i assumeix el risc i els mitjans personals, econòmics i materials que s'integren en la plantilla, el pressupost i l'inventari de l'ens local.

b) La direcció superior l'exerceix la presidència de la corporació o el membre en qui delegui, i els actes administratius són adoptats per aquests òrgans, per la junta de govern i pel ple.

c) El servei és prestat pel personal de la plantilla, agrupat en una unitat al capdavant de la qual hi ha un administrador, cap o director.

d) L'ens exerceix les potestats reglamentària i d'autoorganització, tributària i financera, de programació i planificació, expropiatòria, de presumpció de legitimitat i executivitat dels actes, d'execució forçosa, de protecció dels béns afectes als serveis públics, sancionadora, de revisió d'ofici dels actes i de remissió a la jurisdicció contenciosa administrativa (art. 4.1 de la LBRL i 8.1 del TRLMC).

3.2. Gestió mitjançant una organització especial desconcentrada

Per a la gestió del servei es pot crear una organització especial (art. 253 del TRLMC, 101-102 del TRRL i 192-198 del ROAS). Suposa l'aplicació de la desconcentració, comporta una redistribució de competències sense desdoblament d'una persona jurídica i requereix l'aprovació mitjançant una norma reglamentària (arg. *ex* art. 49 de la LBRL i 192 i concordants del ROAS). Sobre la seva estructuració, la legislació preveu:

— Un consell d'administració, integrat per una presidència, la de la corporació o un dels seus membres, i els vocals que nomeni el ple (membres, professionals qualificats o representants dels usuaris).

— Una gerència, amb les funcions d'executar els acords del consell d'administració, gestionar el servei i altres que les normes reguladores li assignin o li encarregui el consell d'administració.

— Una diferenciació economicopressupostària, una comptabilitat especial i l'obligació de retre anualment una memòria i un compte de gestió del servei.

Pel que fa als aspectes de personal, contractació i patrimonials, i a l'exercici de potestats, l'organització especial no presenta diferències de la gestió per a l'entitat local. En tot cas, la corporació pot fer ús de la potestat d'autoorganització i completar l'estructura d'aquesta organització especial desconcentrada (OED) amb altres òrgans, o pot atribuir més competències als esmentats, amb el límit de les indelegables del ple i de la presidència (art. 21, 22, 33, 34 i 47.2 de la LBRL).

La figura de l'OED, per la seva flexibilitat, constitueix una alternativa a la creació de personificacions instrumentals (OA, EPE, consorci o fundació) per a evitar les duplicitats que comporten (pressupost i plantilla, entre d'altres).

4. PRESTACIÓ MITJANÇANT ORGANISMES PÚBLICS: ORGANISME AUTÒNOM I ENTITAT PÚBLICA EMPRESARIAL

4.1. Introducció

L'expressió *organismes públics* inclou les modalitats organisme autònom (OA) i entitat pública empresarial (EPE), segons la modificació introduïda en la LBRL (art. 85 bis) per la Llei 57/2003, amb les característiques següents:

— Va suposar l'aplicació a l'àmbit local de les figures homònimes de l'Administració ge-neral de l'Estat (AGE), regulades en la Llei 6/1997, d'organització i funcionament de l'Admi-nistració general de l'Estat (LOFAGE), derogada per la LRJSP, i la supressió de la distinció entre *organismes autònoms administratius* i *organismes autònoms econòmics* prevista en el ROAS (art. 210).

— La denominació unitària *organismes públics* es justifica per una regulació comuna d'OA i EPE, fet que no n'exclou les especialitats.

— La principal diferència rau en el règim jurídic: íntegrament de caràcter públic, en el cas dels OA, i mixt, públic i privat, en el de les EPE. Amb la LRSAL, l'EPE va passar a tenir caràcter subsidiari respecte als OA (també quant a la mateixa entitat local) i únicament pot ser utilitzada quan quedi acreditat, mitjançant una memòria justificativa, que és més sostenible i eficient, per a la qual cosa s'han de tenir en compte criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió (art. 85.2, 2n par., de la LBRL).

— En els estatuts de l'organisme s'han de consignar els serveis públics la gestió dels quals li atribueix, en règim de descentralització funcional, l'Administració matriu.

— Quant a les EPE, el model estatal afirma que, llevat del mitjà propi personificat segons la LCSP, es financen majoritàriament amb ingressos de mercat, és a dir, quan tinguin la consideració de productor de mercat d'acord amb el sistema europeu de comptes (art. 107.3 de la LRJSP), l'anomenat SEC-2010 (RUE 549/2013), malgrat que aquesta no sigui la tònica de les EPE locals.

4.2. Procediment de constitució i aprovació dels estatuts

Els estatuts dels organismes els ha d'aprovar el ple de l'entitat matriu i han de ser publicats amb anterioritat a la seva entrada en funcionament (art. 85.bis.1*a* i 3 de la LBRL). El ROAS regula el procediment per a l'aprovació dels estatuts dels OA (art. 201), fet que aconsella aplicar-lo als de les EPE, proposta avalada pel fet que als estatuts se'ls atribueix naturalesa de reglaments, en què el procediment per a aprovar-los és substancialment coincident (art. 49 de la LBRL), i amb els tràmits següents:

— Aprovació inicial de la constitució de l'organisme i dels seus estatuts pel ple.
— Informació pública i audiència dels interessats durant un termini mínim de trenta dies per a reclamacions o suggeriments.
— Resolució de les reclamacions o suggeriments formulats i aprovació definitiva pel ple; en el cas que no se n'haguessin presentat, s'entendrà que l'acord d'aprovació inicial és definitiu.
— Publicació al *Butlletí Oficial de la Província* (BOP) dels estatuts i una referència al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC).
— Inscripció al Registre d'Ens Locals i a l'INVENTE (art. 81 de la LRJSP).

El contingut dels estatuts resulta de la LBRL (art. 85.bis.2) i del ROAS (art. 200): finalitats, funcions i competències, potestats; òrgans de govern, atribucions, designació i règim de funcionament; control i direcció que es reserva l'Administració matriu; béns i recursos assignats; règim relatiu als recursos humans, patrimoni i contractació; règim pressupostari, economicofinancer, de comptabilitat i de control, i extinció de l'organisme i efecte.

4.3. Característiques

Les característiques dels OA i les EPE poden fixar-se a partir de la LBRL (art. 85 bis) i de la legislació catalana (art. 254 del TRLMC i 199-210 del ROAS).

4.3.1. *Creació, naturalesa i règim jurídic*

Els acords sobre creació, modificació i supressió dels OA i les EPE corresponen al ple de l'entitat local. Es tracta d'organismes dotats d'autonomia funcional, si bé estan sotmesos al control i la direcció de l'Administració que els ha constituït.

Tenen la naturalesa d'entitats de dret públic, i aquest és el règim jurídic dels OA. Les EPE tenen un règim mixt i, en tot cas, se sotmeten al dret públic pel que fa a la formació de la voluntat dels òrgans, l'exercici de les potestats i els aspectes regulats en la normativa pressupostària, de contractació i de subvencions i en els estatuts.

4.3.2. *Òrgans i potestats*

Ha d'haver-hi un òrgan col·legiat de govern, que en les EPE rep la denominació de *consell d'administració* i en els OA, de *consell rector* (art. 85 bis.1*c* de la LBRL) o *junta de govern* (art. 202.1 del ROAS). En formen part la presidència de la corporació o el membre en qui delegui, i els vocals que designi el ple.

És també adient que hi hagi un màxim òrgan unipersonal de govern, la presidència, i ha de correspondre a la de l'entitat o al membre en qui delegui.

L'article 85 bis.1*b* de la LBRL preveu:

> El titular del máximo órgano de dirección de los mismos deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las administraciones públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo. En los municipios señalados en el título X a la LBRL [els de gran població], tendrá la condición de órgano directivo.[17]

L'article 202.1 del ROAS consigna la denominació de *gerents*, però se'n poden establir d'altres (*direcció* o *direcció general*).

Les atribucions i competències dels òrgans han de consignar-se en els estatuts, amb el límit de les indelegables del ple i de la presidència. La formació de la voluntat d'aquests òrgans es regeix pel dret local i pels requeriments inherents (exercici de la funció pública de secretaria i formalització d'acords i resolucions, entre d'altres).

Pel que fa a les potestats que poden exercir els organismes públics, es fixen els criteris següents:

— Són susceptibles de ser atribuïdes estatutàriament als OA i les EPE les següents: financera, programació i planificació, exercici de la sancionadora (no la seva regulació), execució forçosa, protecció dels béns, control i direcció immediats del servei, i presumpció de legitimitat i executivitat dels actes.

— Han de quedar reservades a l'Administració matriu, per la doble raó que són privatives de les entitats territorials i que el seu exercici està atribuït exclusivament al ple (art. 22, 33 i 47.2 de la LBRL), les potestats reglamentària i d'autoorganització, que inclou el control i la direcció superiors del servei, tributària, expropiatòria i revisió d'ofici dels actes.

4.3.3. *Règim de recursos humans*

Els OA i les EPE se subjecten en matèria de personal a les limitacions anuals dels pressupostos generals de l'Estat (art. 2.2*a* i 81.2, bàsics, de la LRJSP). Fora d'això, no s'estableixen determinacions generals, raó per la qual la integració normativa s'haurà d'efectuar a partir de les previsions bàsiques i autonòmiques i de l'aplicació de la legislació local.

17. La vigència d'aquest precepte es veu afectada per la regulació complexa i equívoca del personal directiu, continguda en el TREBEP (art. 13), el TRLMC (art. 306) i la LBRL (art. 32 bis i 130.3).

La legislació local catalana estableix determinacions sobre els funcionaris que presten serveis en OA dependents (art. 300.2 del TRLMC, 206 del ROAS i 191 del Reglament de personal del 1990). La LBRL preveu que les condicions retributives del personal dels organismes s'han d'ajustar a les normes que aprovi l'Administració matriu (art. 85 bis.1*e*).

4.3.4. *Règim de contractació*

Els OA tenen la consideració d'administracions públiques i han d'ajustar la seva activitat contractual íntegrament a la LCSP (art. 3.1*c* i 3.2*a*).

La contractació de les EPE se subjecta a les regles següents (art. 3.1*g*, 3.2*b* i 3.3*d* de la LCSP):

- En gestionar serveis públics, s'entén que han estat creades per a satisfer necessitats d'interès general que no tenen caràcter industrial o mercantil.
- Si no es financen majoritàriament amb ingressos de mercat, tenen la consideració d'administracions públiques i el seu règim contractual és el mateix que per als OA.
- Les EPE, en canvi, si es financen majoritàriament amb ingressos de mercat es consideren poders adjudicadors no administracions públiques (PANAP), sempre que les entitats de què depenen financin majoritàriament la seva activitat o en controlin la gestió o nomenin més de la meitat dels membres del seu òrgan d'administració, direcció o vigilància. En aplicació d'aquesta qualificació resultarà que els contractes que formalitzin tindran la consideració de privats (art. 26.1*b*) i es regiran per les prescripcions del títol I del llibre tercer (art. 316-320).
- En el supòsit excepcional de les EPE com a entitats del sector públic que no tinguin el caràcter de poder adjudicador, aquesta caracterització és pròpia de les que han estat creades per a satisfer necessitats d'interès general i tenen caràcter industrial o mercantil (art. 321-322).

4.3.5. *Règim pressupostari i economicofinancer*

La legislació d'hisendes locals conté previsions en relació amb els OA en l'àmbit del pressupost i la despesa pública (art. 162 a 223 del TRLHL/20043) i, en canvi, no n'hi ha cap per a les EPE. Per a aquestes entitats, la Llei 57/2003 (disposició transitòria [DT] 2a) va disposar que els serà d'aplicació el règim de les societats mercantils locals mentre no es modifiqui la legislació d'hisendes locals, modificació que no s'ha produït.

Els pressupostos dels OA tenen caràcter limitador per a les despeses i estimatiu quant als ingressos, mentre que, per identitat amb les societats, en les EPE és estimatiu també respecte de les despeses, amb estats de previsió de despeses i ingressos (art. 162-167 del TRLHL). Els pressupostos dels OA i els estats de previsió de les EPE els ha d'aprovar inicialment el ple, conjuntament amb el de la corporació, han d'exposar-se al públic durant quinze dies i han de ser aprovats definitivament pel ple, si es formulen reclamacions, o considerant-los aprovats si

no es presenten. Els comptes generals dels OA i les EPE s'integren en el de l'entitat local de la qual depenen (art. 192, 193 i 208-212 del TRLHL).

4.3.6. *Patrimoni, controls i altres previsions*

El conjunt de béns i drets dels OA i les EPE constitueixen inventaris parcials que s'han d'integrar en l'inventari general de l'Administració matriu, l'aprovació del qual correspon al ple (art. 222 del TRLMC, 100 a 105 del Reglament català de patrimoni de 1988 i 204.2 del ROAS).

La LBRL preveu que l'Administració matriu efectuï controls d'eficàcia i sobre recursos humans, així com per a contractacions (art. 85 bis.1, lletres *f*, *h* i *i*). La LRJSP prescriu que totes les administracions han d'establir un sistema de supervisió contínua de les seves entitats dependents (art. 81.2, bàsic).

La legislació catalana conté altres previsions relatives als OA, extrapolables a les EPE i referides a l'extinció de l'organisme amb l'acord plenari de l'entitat matriu, la qual el succeeix universalment (art. 208 i 209 del ROAS) i la impugnació dels actes administratius de l'organisme davant l'òrgan competent de l'entitat matriu, mitjançant un recurs d'alçada (art. 254.4 del TRLMC).

5. PRESTACIÓ MITJANÇANT UNA SOCIETAT MERCANTIL LOCAL[18]

5.1. Concepte i règim jurídic

La societat mercantil local (SML) és la personificació instrumental creada, sota la forma de societat anònima o de responsabilitat limitada, per a exercir activitats o serveis públics econòmics, que es regeix majoritàriament pel dret privat i amb un capital social que pertany íntegrament a l'entitat local que l'ha constituïda.

La regulació de les SML es troba en els textos normatius següents: de caràcter administratiu, LBRL (art. 85.2.A*d* i 3, 85 ter i DA 9a), TRLMC (art. 255-257), TRRL (art. 103) i ROAS (art. 211-226), i de dret mercantil, el text refós de la Llei de societats de capital, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2010; normativa pressupostària, comptable, de control financer i d'eficàcia continguda en el TRLHL/2004; i normes de dret administratiu referides a l'acord de creació; funcions de direcció, vigilància i coordinació de l'ens matriu; actes d'aplicació de les normes del servei (art. 217 del ROAS); contractació (LCSP) i responsabilitat patrimonial (art. 35 de la LRJSP i 2*e* de la LJCA).

L'objecte de les SML està integrat pels serveis locals de caràcter econòmic (art. 211.1 del ROAS), els que tinguin un contingut i uns rendiments econòmics significatius, fet que n'hauria d'excloure els gratuïts i els permanentment deficitaris.

18. Referències bibliogràfiques: Flores (2022), Martínez-Alonso (2014: 608 i 634) i Montoya (2014).

5.2. Formes de creació i procediment

El sistema ordinari de creació d'una SML és el de l'aprovació de la seva constitució i dels seus estatuts pel ple seguint el procediment indicat per als OA (art. 212.5 del ROAS, en relació amb el 201), per bé que, atès que es tracta de serveis econòmics, cal consignar la tendència a exigir el compliment dels requeriments previstos als articles 86.1 de la LBRL i 97.1 del TRRL, relatius a la iniciativa pública per al desenvolupament d'activitats econòmiques. El capital social ha d'estar totalment desemborsat (art. 255.2 del TRLMC) i, finalitzats els tràmits administratius, caldrà completar els que exigeix la legislació mercantil (escriptura pública i inscripció al Registre Mercantil).

També és possible que la societat passi a ser íntegrament pública a partir de l'adquisició per l'entitat local de les accions o de les participacions d'una societat privada o mixta (art. 256 del TRLMC), però caldrà fer-ho mitjançant un procediment en què es garanteixin els principis d'objectivitat, publicitat i, llevat d'excepcions justificades, concurrència.[19]

5.3. Òrgans, atribucions i funcionament

Sobre els òrgans i el seu funcionament i atribucions, cal destacar, des del dret públic, les regles següents (art. 85 ter de la LBRL, 257 del TRLMC i 219-222 del ROAS):

— La direcció i l'administració de la societat les exerceixen la junta general, assumida pel ple de l'ens local, el consell d'administració, i la gerència. La societat ha de tenir un secretari, que pot ser el de la corporació.

— Els estatuts han de determinar les atribucions, la designació i el règim de funcionament dels seus òrgans.

— El ple de la corporació, quan actuï com a junta general, es regeix, quant a les reunions i l'adopció d'acords, per la legislació de règim local, i pel que fa a les altres qüestions compreses dins de l'objecte social, per la mercantil i pels estatuts.

— Els estatuts poden preveure que la junta general tingui una composició inferior a la del ple; han de determinar el nombre de membres i la ponderació del vot en funció dels grups polítics que l'integren.

— La junta general nomena els membres del consell d'acord amb els estatuts a favor de persones professionalment qualificades, modifica els estatuts i el capital social i exerceix aquelles facultats que la legislació mercantil li atribueix.

— El consell d'administració és l'òrgan de gestió, administració i representació de la societat i pot exercir totes les facultats que, dins de l'objecte social, no estiguin reservades a la junta general o la gerència.

— La gerència és designada per la junta general.

19. Sobre les causes que justifiquen l'excepció de la concurrència es poden considerar les que s'aprecien en les STS de 20 de desembre 2019, en relació amb la selecció d'Agbar per l'Àrea Metropolitana de Barcelona per a la constitució de la societat mixta per a la prestació del servei integral de l'aigua; no és un cas idèntic al de la societat íntegrament pública que s'analitza en aquest apartat, però sí que hi manté una certa identitat de raó.

Les previsions del dret mercantil les contenen el TRLSCapital/2010, el Reglament del Registre Mercantil, aprovat pel Reial decret 1784/1996 i la legislació concordant.

5.4. Règim de personal, contractació i patrimoni

El principi general sobre la submissió al dret privat comporta la preferència del personal laboral, per a la selecció del qual regeixen els principis d'igualtat, publicitat, capacitat i mèrit (art. 222.2 del ROAS). No s'ha de descartar l'adscripció de funcionaris de l'entitat local, solució admesa pel Reglament català de personal de 1990 (art. 184*g* i 186*a*), i que esdevé natural quan la constitució de la societat resulta de la segregació d'un servei prestat fins aleshores per la matriu. Les SML també se sotmeten a les limitacions anuals dels pressupostos generals de l'Estat (art. 2.2*b* i 81.2, bàsics, de la LRJSP).

La contractació de les SML se subjecta a les determinacions següents (art. 3.1*h* i 3.3*d* de la LCSP):

1. En gestionar serveis públics, s'entén que han estat creades per a satisfer necessitats d'interès general que no tenen caràcter industrial o mercantil.
2. Les SML es consideren poders adjudicadors no administracions públiques (PANAP), sobre la base que les entitats de les quals depenen financin majoritàriament la seva activitat, en controlin la gestió o nomenin més de la meitat dels membres del seu òrgan d'administració, direcció o vigilància. Així, els contractes que formalitzin tindran la consideració de privats (art. 26.1*b*) i es regiran per les prescripcions del títol I del llibre tercer (art. 316-320).
3. En el supòsit de les SML com a entitats del sector públic que no tinguin el caràcter de poder adjudicador, aquesta caracterització és pròpia de les que han estat creades per a satisfer necessitats d'interès general i tenen caràcter industrial o mercantil (art. 321-322).

Sobre el patrimoni de les SML, les regles de dret públic són les següents (art. 214-217 del ROAS):

1. Els béns de domini públic adscrits al compliment dels seus fins conserven la qualificació jurídica originària i l'adscripció no implica transmissió del domini ni desafectació. Es poden constituir drets reals d'aprofitament sobre els béns de domini públic a favor de la societat.
2. Els béns patrimonials aportats s'incorporen al patrimoni de la societat. L'aportació en espècie ha de ser objecte de valoració, de conformitat amb la legislació mercantil. Els béns patrimonials que adquireixi la societat s'integren al seu patrimoni.
3. S'ha de formar un inventari dels béns i dels drets de la societat, que ha de quedar integrat a l'inventari general consolidat de l'ens local del qual depèn.

5.5. Règim econòmic, dissolució i altres previsions

Anualment, les SML han d'elaborar els estats de previsions d'ingressos i despeses, els quals s'integren en el pressupost general de l'entitat matriu d'acord amb el procediment descrit en analitzar les EPE (Llei 57/2003, disposició transitòria [DT] 2a, en relació amb els art. 162-171 del TRLHL); el compte general s'integra en el de l'entitat local (art. 208-212) i se'n regulen el règim de comptabilitat pública, el control intern i financer (art. 200.2, 204.2, 209, 212, 213 i 220 del TRLHL).

Sobre la dissolució de les SML, es preveuen les regles següents (art. 226 del ROAS i 103.2 del TRRL):

— La societat es dissol per les causes que estableix la legislació societària i per la supressió del servei de l'ens local titular.

— En cas de dissolució de la societat, l'ens local ha de resoldre sobre la continuïtat i, si escau, sobre la forma de gestió del servei.

Sobre les limitacions de les SML, cal tenir en compte que han d'observar les regles de la lliure concurrència i els ens locals no els poden concedir ajudes que comportin avantatges econòmics gratuïts que la falsegin (art. 223.1 del ROAS).[20]

6. Col·laboració entre administracions locals sense personificació instrumental

6.1. Convenis interadministratius

6.1.1. *Regulació, definició i configuració*

La figura del conveni troba empara constitucional en el principi de coordinació (art. 103.1) i està regulada en la LRJSP (art. 47-53), la LBRL (art. 57), la LCSP (art. 6.1 i 31.1*b*), el TRLMC (art. 150 i 191), la Llei catalana 26/2010, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (art. 108-112), i el ROAS (art. 303-311).

Els convenis interadministratius es defineixen com els acords amb efectes jurídics adoptats per les administracions i altres entitats públiques que poden tenir per objecte la prestació de serveis públics, l'exercici d'activitats d'interès comú i el desenvolupament de les competències atribuïdes, amb possibilitats diverses (gestió d'un servei per compte de l'Administració titular, assignació i transferència de funcions o activitats, o altres actuacions cooperatives).[21]

20. En l'àmbit dels serveis públics no és inusual que les entitats locals adoptin acords que comportin una minoració dels ingressos d'explotació o un augment dels costos de producció, la qual cosa justificaria una compensació econòmica a partir del mateix ROAS (art. 138.2).

21. D'acord amb la LRJSP, les seves determinacions no seran d'aplicació a les encomandes o encàrrecs de gestió, i quan tingui per objecte la delegació de competències en una entitat local ha de complir el que disposa la LBRL (art. 48.9 i 7, respectivament).

Els convenis tenen caràcter voluntari i base negocial, s'han d'estipular en termes d'igualtat i es regeixen per les normes de les competències respectives i de les relacions interadministratives. La perfecció dels convenis es produeix amb la prestació del consentiment de les parts.

La subscripció de convenis ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, eliminar duplicitats administratives, complir la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i és preferent respecte a la constitució de consorcis (art. 57 de la LBRL i 48.3 de la LRJSP).

L'exclusió de la legislació de contractes del sector públic queda condicionada al fet que les entitats intervinents no han de tenir vocació de mercat, el conveni ha d'establir o desenvolupar una cooperació entre les entitats participants amb la finalitat de garantir que els serveis públics que els incumbeixen es presten de manera que s'aconsegueixin els objectius que tenen en comú i el desenvolupament de la cooperació s'ha de guiar únicament per consideracions relacionades amb l'interès públic, actuacions que s'emmarquen en els anomenats sistemes de cooperació horitzontal (art. 6.1 i 31.1*b* de la LCSP).

6.1.2. *Tràmits i contingut del conveni*

La tramitació d'un conveni requereix l'elaboració d'una memòria justificativa i el compliment de la resta d'actuacions relacionades amb les despeses derivades que incloguin compromisos financers.

En funció del seu objecte, els convenis han d'incloure: entitats i administracions que el subscriuen i la seva aprovació; actuacions objecte del conveni; competències que exerceixen; obligacions i compromisos que contreuen les parts; finançament de l'actuació convinguda; previsions sobre la gestió d'aquesta actuació; termini de vigència del conveni i, si escau, una pròrroga;[22] mesures i conseqüències en cas d'incompliment, i causes i formes d'extinció. Entre les concrecions que s'hi poden incloure, destaquen la creació d'un òrgan plural i de gestió comuna (art. 303.2 del ROAS), d'una comissió mixta de seguiment, amb caràcter executiu (art. 310.2 del ROAS), i la utilització de mitjans, serveis i recursos d'una altra Administració pública, organisme públic o entitat de dret públic, vinculat o dependent, per a l'exercici de competències pròpies o delegades (art. 47.2*a* de la LRJSP).

Una vegada assolits i definits els acords, el conveni ha de ser aprovat per les entitats que el subscriuen i objecte de formalització, registre (LCat 19/2014, DA 9a) i comunicació a la Sindicatura de Comptes, si els compromisos econòmics superen els 0,6 M€ (art. 53 de la LRJSP).

22. Quant al termini de vigència del conveni, cal tenir en compte les regles establertes (art. 49*h* de la LRJSP). Sobre els efectes disfuncionals de la limitació quadriennal, quan el conveni es configura per a satisfer necessitats permanents, amb especial incidència en la cooperació local, i les alternatives proposades, podeu consultar Mahillo i Martínez-Alonso (2020).

6.1.3. *Extinció dels convenis*

Els convenis s'extingeixen pel compliment de l'objecte o per alguna de les causes de resolució:

— Transcurs del termini de vigència sense que se n'hagi acordat la pròrroga.
— Acord unànime de tots els signants.
— Incompliment de les obligacions i els compromisos assumits per part d'algun dels signants.
— Decisió judicial declaratòria de la nul·litat del conveni.
— Qualsevol altra causa diferent de les anteriors prevista en el conveni o en les lleis.

El compliment i la resolució dels convenis dona lloc a la seva liquidació amb l'objecte de determinar les obligacions i els compromisos de les parts, i tot tenint en compte les regles establertes (art. 52 de la LRJSP).

6.2. Les comunitats de municipis

Segons el TRMLC (art. 123), els municipis, per a gestionar i executar tasques i funcions comunes, poden associar-se amb altres municipis i crear una comunitat de municipis, la qual pot tenir caràcter temporal o indefinit. Les comunitats no tenen personalitat jurídica pròpia i s'articulen sobre la base d'un conveni que subscriuen els municipis que s'hi associen.

Es regeixen pel TRMLC (art. 123-132), pels convenis respectius i, supletòriament, per la normativa de règim local. Es constitueixen per a gestionar i executar tasques i funcions comunes, fórmula àmplia que inclou la prestació de serveis públics.

*El procediment de constitució es divideix en tres fases (*art. *125 del TRLMC):*

— En la primera fase, es preveu que les alcaldies dels municipis dictin sengles resolucions i es conforma l'expedient que ha d'incloure el projecte de conveni i la designació dels respectius representants municipals.
— En la segona, s'obre un tràmit d'informació pública amb un termini de vint dies hàbils per a presentar al·legacions.
— En la tercera fase, i resoltes, si escau, pel municipi on s'hagin presentat les al·legacions formulades, al si de cada ajuntament i amb el quòrum de la majoria absoluta, s'ha d'adoptar un acord plenari d'aprovació de la constitució de la comunitat i del conveni que la regula; l'acord plenari i el conveni han de ser publicats als taulers d'anuncis i al BOP, i cal inserir-hi una referència al DOGC.

D'acord amb el TRLMC (art. 125.2 i 126), el conveni ha de regular els aspectes orgànics i de funcionament (municipis que comprèn, objecte, denominació i finalitats; municipi on té el domicili; drets i deures dels municipis; relació de competències; òrgans, composició,

règim de funcionament i d'adopció d'acords; recursos financers; termini de durada i dissolució i liquidació; i condicions per a la incorporació i la separació dels municipis).

La comunitat s'estructura d'acord amb les previsions següents:

a) Un consell, al si del qual han d'integrar-se els representants, membres de les corporacions respectives (art. 125.2 i 128.2 i 3 del TRLMC) i la presidència de la comunitat, designada pel ple del consell d'entre els alcaldes dels municipis que la constitueixen (art. 128.4).

b) L'exercici de les funcions públiques correspon a la secretaria i a la intervenció de l'ajuntament on se situa el domicili de la comunitat (art. 130 i 132.4 del TRLMC). El règim de funcionament dels òrgans s'assimila al dels òrgans dels ens locals (art. 129 del TRLMC): les competències atribuïdes a la presidència i al consell seran les assignades a l'alcaldia i al ple de l'ajuntament, llevat que el conveni disposi una altra cosa.

c) En la vessant economicopressupostària es preveu que la comunitat compti amb una secció pròpia en el pressupost dels ajuntaments integrants; que l'autorització i la disposició de la despesa siguin aprovades per la presidència i el consell d'acord amb la distribució de competències efectuada, i que anualment s'elabori una memòria i un compte de gestió del servei, que els ha d'aprovar el consell (art. 132 del TRLMC).

El legislador ha articulat incentius i mecanismes de reforç per a fer-les més viables, tant en l'àmbit financer (art. 188.1*e* i 197.2 del TRLMC), com per a garantir la virtualitat jurídica de les actuacions de les comunitats: vinculació dels acords (art. 123.2 del TRLMC); atribució de potestats i responsabilitat solidària dels municipis agrupats (127.2 del TRLMC).

7. LES MANCOMUNITATS DE MUNICIPIS

7.1. Concepte, naturalesa i règim jurídic

Les mancomunitats són associacions voluntàries de municipis constituïdes per a gestionar o executar en comú obres i serveis determinats de llur competència i venen regulades per la LBRL (art. 3.2*d*, 4.1 i 3 i 44), TRLMC (art. 2, 8 i 115-122), Decret 244/2007 (art. 48-50) i TRRL (art. 35-36).

Tenen la naturalesa d'entitats locals, el seu àmbit d'actuació no pot comprendre totes les competències assignades als municipis i no s'exigeix que hi hagi continuïtat territorial.

Qüestionable des dels principis constitucionals i estatutaris d'autonomia local i municipal (art. 137 i 140 de la CE i 86.3 i 87.2 de l'EAC), es prescriu que els municipis d'una comarca no es poden associar amb altres d'una comarca diferent si la mancomunitat té per objecte obres i serveis compresos en el programa d'actuació comarcal (art. 115.4 del TRLMC), i no està prohibida la mancomunitat amb municipis que pertanyin a altres comunitats autònomes.

7.2. Contingut i aprovació dels estatuts i constitució

Els estatuts constitueixen la norma que regula el funcionament de la mancomunitat i les relacions amb els municipis (art. 116.2 del TRLMC i 48.2 del Decret 244/2007):

— Municipis, objecte i competències, denominació i domicili.
— Recursos financers i drets i deures dels municipis.
— Òrgans de govern, representants dels municipis i administradors.
— Termini de durada, dissolució i liquidació.
— Relacions amb municipis i comarques interessades.
— Normes per a la incorporació dels municipis i separació.
— Sistemes d'elecció i destitució del president i membres dels òrgans de govern, i de computar els vots.
— Competències del president i de l'assemblea general.
— Criteris per a determinar els llocs de treball reservats a funcionaris, i els compartits amb els d'algun ajuntament de la mancomunitat.

El procediment per a constituir mancomunitats i aprovar els seus estatuts el regulen la LBRL (art. 44.3) i el TRLMC (art. 117-120), és complex i segueix els criteris següents: han de ser aprovats per acord del ple de cada ajuntament, per majoria absoluta. Abans, però, han de complir-se els tràmits següents:

— Elaboració del projecte per una comissió integrada per un membre de cada municipi.
— Constitució d'una assemblea integrada pels membres dels municipis, que haurà d'aprovar el projecte i resoldre les al·legacions formulades durant el termini d'informació pública.
— Emissió d'informes de la Generalitat i les diputacions afectades.

Aprovats la constitució i els estatuts, caldrà, atesa la seva naturalesa reglamentària, publicar-los al BOP i inserir una referència al DOGC (art. 66.1 del ROAS). I haurà de tenir lloc la sessió constitutiva de l'òrgan col·legiat màxim de la mancomunitat, amb els representants dels municipis, sota la presidència i amb l'assistència de la secretaria.

7.3. Característiques

Els òrgans necessaris d'una mancomunitat són la presidència, la vicepresidència, l'assemblea general (representats tots els ajuntaments) i la comissió de comptes, i és habitual que els estatuts consignin els òrgans de gerència i un de col·legiat amb composició reduïda. Exerciran les competències que els estatuts els atribueixin; a falta de regulació expressa, exerciran les atribucions del ple, l'alcaldia i els tinents d'alcalde (art. 140 del ROF/1986).

Corresponen a la mancomunitat les potestats que determinin els seus estatuts d'entre les atribuïdes a les entitats territorials en els termes fixats legalment (art. 4.3 de la LBRL).

Sobre el personal regeixen les determinacions previstes per als funcionaris i altres empleats (art. 92-104 bis de la LBRL). Les reduïdes dimensions de les mancomunitats fan que el personal propi sigui escàs, i és habitual que tasques i funcions siguin desenvolupades per personal dels mateixos municipis.

És d'aplicació a la mancomunitat la legislació de contractes del sector públic (art. 3.1*a* de la LCSP, en relació amb el 3.2*d* la LBRL), així com la del patrimoni dels ens locals.

Les mancomunitats podran establir taxes, contribucions especials i preus públics, de conformitat amb els seus estatuts i la legislació d'hisendes locals, així com disposar de les aportacions dels municipis que les integren (art. 152 i 154 del TRLHL). Sobre el pressupost i la despesa pública serà d'aplicació la legislació d'hisendes locals (art. 162- 221 del TRLHL), i l'aprovació del pressupost correspon a la mancomunitat, mitjançant acords del seu òrgan col·legiat màxim.

Per a la modificació i dissolució cal seguir els tràmits consignats al TRLMC (art. 120.3 i 121), anàlegs als de la constitució i s'han d'anotar al Registre d'Ens Locals i publicar al DOGC i al BOE (art. 50 del Decret 244/2007).

8. ELS CONSORCIS

8.1. Definició, naturalesa i règim jurídic

D'acord amb la LRJSP (art. 118), els consorcis són entitats de dret públic amb personalitat jurídica, creades per diverses administracions públiques o entitats del sector públic institucional, entre si o amb participació d'entitats privades, per al desenvolupament d'activitats d'interès comú dins de l'àmbit de les seves competències.[23]

Poden dur a terme activitats de foment, prestacionals o de gestió comuna de serveis públics i en la denominació hi ha de figurar la indicació «consorci» o la seva abreviatura «C».

La seva naturalesa mai havia estat pacífica. Fins al 2013 es va defensar que els consorcis podien considerar-se entitats locals si estaven constituïts majoritàriament per ens d'aquest caràcter i els serveis que prestaven o les activitats que exercien ho eren en l'àmbit de les competències locals, i aquest caràcter local es determinava en els estatuts (art. 312.3 del ROAS).[24] Amb la LRSAL, però, se'n va perfilar la consideració com a personificació de caràcter instrumental, com a administracions públiques del sector públic institucional (art. 2.2*a* i 3 de la

23. Fins a l'entrada en vigor de la LRJSP, la presència d'entitats privades se circumscrivia a les que no tenien ànim de lucre (LBRL, art. 87, fins a la seva derogació). La possibilitat d'incorporació d'entitats privades amb ànim de lucre planteja molts interrogants, des de com s'articula d'inici a eventuals conflictes d'interessos una vegada integrades en el consorci; per a l'anàlisi d'aquesta problemàtica, la qual ultrapassa els límits d'aquest treball, em remeto a Martínez-Alonso (2022: 196-197 i 233, nota 96).

24. Sobre el debat aleshores a l'entorn de la naturalesa local i les referències doctrinals, vegeu Martínez-Alonso i Ysa (2003: 57). La STS del 30 d'abril de 1999 (núm. rec. 7268/1992) va declarar la naturalesa d'entitat local del «Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil del Principado de Asturias».

LRJSP i 3.1*d* i 2*b* de la LCSP).[25] El règim jurídic actual es defineix en la LRJSP amb els criteris següents (art. 119):

• Els consorcis es regeixen pel que estableixen aquesta llei, la normativa autonòmica de desplegament i els seus estatuts.
• En allò que no preveuen, cal atenir-se al Codi civil sobre la societat civil, llevat del règim de liquidació, sotmès a l'article 97 de la LRJSP, i al Reial decret legislatiu 1/2010 (sobre societats de capital).
• Les normes establertes en la LBRL i la LRSAL sobre els consorcis locals tenen caràcter supletori.

A més de la LRJP (art. 118-127), la regulació dels consorcis al subsistema local de Catalunya queda constituïda, en tot allò en què no s'hi oposi, per la LBRL (art. 57), la LRSAL (DA 13a i 14a), el TRLHL (DA 15a), el TRLMC (art. 269-272), la Llei 26/2010 (art. 113-115) i el ROAS (art. 312-324).

8.2. Contingut, aprovació i naturalesa dels estatuts, i constitució

D'acord amb la LRJSP (art. 124), els estatuts de cada consorci han de determinar l'Administració pública a què està adscrit, així com el seu règim orgànic, funcional i financer, i els aspectes següents:

a) Seu, objecte, fins i funcions.
b) Identificació de participants, aportacions dels membres i fórmules tendents a l'assegurament de les quantitats compromeses per les entitats consorciades, en aplicació del principi de responsabilitat previst en la LOEPSF/2012 (art. 8).
c) Òrgans de govern i administració, composició i funcionament, clàusules que penalitzin les entitats consorciades que incompleixin les seves obligacions de finançament.
d) Causes de dissolució.

En aplicació del ROAS, s'hi afegiren: pressupost, comptabilitat i comptes; modificació dels estatuts i separació dels membres; dissolució i liquidació (art. 316); disposició sobre béns i instal·lacions cedides pels membres consorciats (art. 321.2); termini de preavís per a separar-se (art. 323*a*); causes especials de dissolució i majoria que requereix l'acord de dissolució (art. 324). Completen el contingut les referències al règim jurídic aplicable a les relacions amb les entitats consorciades i a les potestats que pot exercir (art. 114*d* i *h* de la Llei catalana 26/2010).

25. Sobre aquest caràcter d'entitat instrumental, vegeu Castillo (2017: I), Martínez-Alonso (2022: 192-198), Toscano (2017: 2573-2577) i Vilalta *et al.* (2016: 118-120). Així mateix, les STS de 9 de febrer de 2017 (núm. rec. 3671/2015), 9 d'octubre de 2019 (rec. 1987/2017) i 28 de maig de 2020 (rec. 3122/2018) s'adscriuen a la tesi que els consorcis, de resultes de la LRSAL i després amb la LRJSP, tenen la naturalesa d'ens instrumental, i no la d'ens local.

La LRJSP estableix que els consorcis s'han de crear mitjançant un conveni subscrit per les entitats participants (art. 123.1). La constitució ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, eliminar duplicitats administratives i complir la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera; i només pot tenir lloc quan la cooperació no es pugui formalitzar a través d'un conveni i sempre que, en termes d'eficiència econòmica, permeti una assignació més eficient dels recursos econòmics, i que no posa en risc la soste-nibilitat financera i de l'entitat local i del consorci, que no pot demanar més recursos dels previstos inicialment (art. 57 LBRL).

Quant als tràmits que s'han de seguir per a constituir el consorci, el ROAS (art. 313.3) efectua una remissió al procediment d'establiment de serveis (regulat en l'art. 160 i en l'epígraf 1.3). Els tràmits previstos hauran de seguir-los totes les administracions implicades, tenint en compte les consideracions següents:

— La remissió al procediment d'establiment de serveis té com a destinataris els ens locals, puix que els d'altra naturalesa hauran de seguir els tràmits fixats en la legislació respectiva (així, la Generalitat, les lleis 13/1989 i 26/2010, i l'Administració general de l'Estat, la LRJSP, art. 123.2).

— Els ens locals hauran de seguir els tràmits previstos (aprovació inicial, informació pública i publicació prèvia al BOP i al DOGC, aprovació definitiva i altres de fixats a l'art. 160 del ROAS).

— La complexitat d'aquest macroprocediment, integrat per sengles procediments que segueixen els ens que volen consorciar-se, creix en funció del nombre d'actuants.

Efectuades les actuacions, cal consignar dues especificacions més:

— Si en el consorci participa una diputació, és necessari l'informe previ dels consells comarcals afectats (art. 150.1 del TRLMC).

— La constitució no ha d'excedir el termini de sis mesos i l'incompliment comporta la caducitat (art. 313.4 del ROAS).

Ultimats tots els tràmits, hauran de publicar-se els estatuts (BOP i referència al DOGC) i inscriure el consorci en el Registre d'Ens Locals i a l'INVENTE (art. 313.5 del ROAS i 83 de la LRJSP).

La naturalesa dels estatuts del consorci havia estat controvertida, per bé que la doctrina majoritària ens inclinarem pel caràcter reglamentari en atenció al tràmit observat, coincident amb el de les ordenances locals (art. 49 de la LBRL), consideració que va quedar confirmada amb la Llei 26/2010 en afirmar que «els estatuts són la norma reguladora dels consorcis» (art. 114, primer incís).

8.3. Règim d'adscripció

La LRJSP regula el règim d'adscripció dels consorcis de conformitat amb les determinacions i els criteris següents (art. 120):

— Els estatuts han de determinar l'Administració pública a què està adscrit.

— D'acord amb els criteris ordenats per prioritat i referits a la situació en el primer dia de l'exercici pressupostari, el consorci queda adscrit, en cada exercici pressupostari, a l'Administració pública que:

a) Disposi de la majoria de vots en els òrgans de govern.

b) Tingui facultats per a nomenar o destituir la majoria dels membres dels òrgans executius, del personal directiu i de l'òrgan de govern.

c) Disposi de més control sobre l'activitat del consorci a causa d'una normativa especial.

d) Financi en més d'un 50% o en una mesura més gran l'activitat duta a terme pel consorci, tenint en compte tant l'aportació del fons patrimonial com el finançament concedit cada any.

e) Tingui el major percentatge de participació en el fons patrimonial.

f) Tingui un nombre d'habitants o una extensió territorial més grans depenent de si els fins definits a l'estatut estan orientats a la prestació de serveis a les persones o al desenvolupament d'actuacions sobre el territori.

— En el supòsit que hi participin entitats privades, el consorci no ha de tenir ànim de lucre i ha d'estar adscrit a l'Administració pública que resulti d'acord amb els criteris que estableix l'apartat anterior.

— Qualsevol canvi d'adscripció a una administració pública, independentment de la causa, comporta la modificació dels estatuts en un termini no superior a sis mesos, comptats des de l'inici de l'exercici pressupostari següent a aquell en què es va produir el canvi d'adscripció.[26]

8.4. Òrgans i potestats

Sobre els òrgans, el ROAS fa esment de «l'òrgan decisori superior», que «ha d'estar integrat per representants de tots els ens consorciats» (art. 317.2). A més d'aquest òrgan (normalment anomenat assemblea o consell general), és habitual que n'hi hagi un altre de composició més reduïda (comissió executiva o una altra denominació semblant). Quant als unipersonals, a més de la presidència i les vicepresidències, s'acostuma a preveure una gerència o direcció.

26. La possibilitat que el consorci vagi canviant d'adscripció en cada exercici pressupostari (criteri segon) cal evitar-la, pels trastorns que això produiria, i fixar la vinculació amb una administració amb caràcter permanent, amb més motiu pel fet que l'adscripció ha de constar als estatuts, i això sens perjudici que pugui produir-se un canvi, amb totes les conseqüències que això comporti.

Les normes sobre funcionament dels òrgans s'han d'ajustar a la normativa dels ens locals, sens perjudici de les peculiaritats fixades en els estatuts (art. 318.1 del ROAS).

El tema de les potestats susceptibles de ser exercides havia estat controvertit fins que la Llei 26/2010 va afirmar que «els consorcis poden exercir qualsevol potestat administrativa, inclosa la sancionadora i les tributàries» (art. 114*b*). Es fixen els criteris generals següents:

— És imprescindible que els estatuts consignin les potestats atribuïdes (art. 4 de la LBRL i 8.3 del TRLMC).

— Serien susceptibles d'atribuir als consorcis les següents: autoorganització (en el marc dels estatuts), reglamentària (referida als serveis que presti), tributària i financera (amb exclusió dels impostos, i concretada a taxes, preus públics i apel·lació al crèdit), de programació o planificació, execució forçosa i sancionadora, revisió d'ofici dels actes, les necessàries per a la protecció dels béns; presumpció de legitimitat i executivitat dels seus actes, prelacions i preferències dels seus crèdits i inembargabilitat de béns i drets en els termes establerts per les lleis. De la relació en quedaria exclosa l'expropiatòria per dictat del TRLMC (art. 8.3*b*), la qual cosa no impedeix que el consorci pogués resultar beneficiari de la potestat exercida per l'ens local territorial corresponent.

8.5. Règim de personal i de contractació

El règim de personal es localitza en la LRJSP i estableix les determinacions següents (art. 121):

— El personal pot ser funcionari o laboral i ha de procedir exclusivament de les administracions participants. El règim jurídic és el de l'Administració pública d'adscripció i les retribucions no poden superar les establertes per a llocs de treball equivalents en aquella.

— Excepcionalment, quan no sigui possible disposar de personal procedent de les administracions participants tenint en compte la singularitat de les funcions a desenvolupar o quan, després d'un anunci públic de convocatòria per a la cobertura d'un lloc de treball restringida a les administracions consorciades, no fos possible cobrir dit lloc, l'òrgan competent de l'Administració d'adscripció pot autoritzar la contractació de personal pel consorci en els termes previstos a la Llei de pressupostos generals de l'Estat.

Aquesta regulació comporta una vinculació amb l'Administració matriu i la resta de participants pel que fa a la provisió de personal als llocs de treball del consorci gairebé absoluta.[27] Els consorcis se subjecten en matèria de personal a les limitacions i a les previsions anuals dels pressupostos generals de l'Estat (art. 2.2*a* i 81.2, bàsics, de la LRJSP).

27. Soc partidari que la selecció i adscripció de personal interí al consorci l'efectuï l'Administració matriu per a donar compliment al primer incís de l'art. 121 de la LRJSP i a la inclusió de la plaça en l'oferta pública d'ocupació com una mesura d'optimització de recursos i procediments.

Quant a la contractació, els consorcis tenen la consideració d'administracions públiques (art. 3.1*d* i 2*b* de la LCSP), fet que determina l'aplicació plena de la legislació de contractes del sector públic.

8.6. Règim pressupostari, de comptabilitat, control economicofinancer i patrimonial

Sobre aquests àmbits, la LRJSP estableix les determinacions següents (art. 122):

a) Els consorcis estan subjectes al règim de pressupostació, comptabilitat i control de l'Administració d'adscripció, amb subjecció a la LOEPSF/2012.

b) Per a determinar el finançament de les administracions consorciades s'han de tenir en compte tant els compromisos estatutaris o convencionals existents com el finançament real.

c) S'ha de portar a terme una auditoria dels comptes anuals que és responsabilitat de l'òrgan de control de l'Administració d'adscripció.

d) Els consorcis han de formar part dels pressupostos i s'han d'incloure en el compte general de l'Administració pública d'adscripció.[28]

e) Els consorcis es regeixen per les normes patrimonials de l'Administració d'adscripció.[29]

8.7. Exercici del dret separació i dissolució

La LRJSP regula el dret de separació d'un consorci, d'acord amb les determinacions següents (art. 125):

- Els membres se'n poden separar sempre que no s'hagi assenyalat un termini per a la durada del consorci. Quan tingui una durada determinada, es poden separar abans que acabi el termini si algun dels membres ha incomplert les seves obligacions estatutàries i, en particular, l'obligació d'efectuar aportacions al fons patrimonial. Quan un municipi deixi de prestar un servei, d'acord amb el que preveu la LBRL, i aquest servei sigui un dels prestats pel consorci al qual pertany, el municipi se'n pot separar.
- El dret de separació s'ha d'exercir mitjançant un escrit notificat al màxim òrgan de govern del consorci.

28. L'expressió textual és imprecisa (no es parla dels *pressupostos*, sinó directament dels *consorcis*), fet que ha donat lloc a la polèmica sobre si els pressupostos han de ser aprovats per l'Administració matriu. Entenc que no, per tal com ho han de ser pels mateixos consorcis, i han d'observar les determinacions relatives a la despesa pública d'acord amb la legislació d'hisendes locals (TRLHL, art. 162-221, i ROAS, art. 320).

29. Els béns adscrits pels ens associats conserven la seva qualificació originària, i el consorci té les facultats de disposició limitades a les finalitats estatutàries (ROAS, art. 321).

La LRJSP determina els efectes de l'exercici del dret de separació amb els criteris següents (art. 126):

• Produeix la dissolució del consorci, llevat que la resta dels membres acordin la seva continuïtat i hi romanguin, almenys, dues administracions o organismes públics.
• Quan l'exercici del dret de separació no comporti la dissolució s'ha de calcular la quota de separació a qui exerceixi el dret de separació i fixar el pagament, d'acord amb les regles fixades (art. 126.2). Si el consorci està adscrit a l'Administració que ha exercit el dret de separació, el consorci ha d'acordar a qui s'adscriu, de la resta d'administracions o organismes públics vinculats o dependents d'una administració que hi romanen.

La LRJSP estableix les prescripcions següents (art. 127):

• La dissolució del consorci produeix la seva liquidació i extinció.
• El màxim òrgan de govern, en l'acord de dissolució, ha de nomenar un liquidador, que ha de ser un òrgan o entitat de l'Administració d'adscripció. La responsabilitat és assumida per l'entitat pública que va designar el liquidador, i pot exigir d'ofici a l'empleat públic la responsabilitat quan hagi concorregut dol, culpa o negligència greus de conformitat amb la legislació de responsabilitat patrimonial.
• El liquidador ha de calcular la quota de liquidació que correspongui a cada membre i la forma de pagament, en el cas que resulti positiva, de conformitat amb les regles establertes.
• Les entitats consorciades poden acordar, amb la majoria que estableixin els estatuts, o a falta de previsió per unanimitat, la cessió global d'actius i passius a una altra entitat del sector públic jurídicament adequada amb la finalitat de mantenir la continuïtat de l'activitat i assolir els objectius del consorci que s'extingeix. La cessió global d'actius i passius implica l'extinció sense liquidació del consorci cedent.

El ROAS preveu la dissolució del consorci per causes diverses (decisió dels membres, impossibilitat o altres previstes als estatuts) i requereix acord del seu òrgan superior i la ratificació de les entitats que el formen, amb determinació de la forma de liquidació dels béns i la reversió d'obres i instal·lacions a les entitats consorciades titulars (art. 324).

9. LES SOCIETATS MERCANTILS CONSTITUÏDES PER DIVERSES ENTITATS LOCALS

La societat mercantil amb capital íntegrament públic aportat per diverses corporacions locals es una figura introduïda pel ROAS (art. 227), que recull la LBRL (art. 85.2.A*d*). Sobre aquesta figura es poden establir els criteris següents:

• Cal que adopti una de les dues modalitats de societat mercantil previstes en la LBRL: anònima o de responsabilitat limitada (art. 85 ter.2, en relació amb el TRLSCapital/2010).
• L'objecte de la societat ha de ser un dels serveis de la competència dels ens que la constitueixin, amb rendiments econòmics significatius.

• Per a l'aprovació dels estatuts i la constitució cal que les entitats adoptin els acords corresponents, raó per la qual el procediment vist per als consorcis es presenta com el més adient (epígraf 8.2), seguit de les formalitats exigides per la legislació mercantil.

• Per a la resta d'aspectes, cal basar-se, en tot allò que afecti el règim jurídic i de funcionament, en les determinacions consignades respecte de les societats mercantils locals (epígraf 5), i per a les facetes derivades de la base associativa plural (representació en els òrgans, estatuts i relacions amb les entitats matriu, entre d'altres), en les consideracions formulades sobre els consorcis (epígraf 8).

10. FORMES DE GESTIÓ INDIRECTA: INTRODUCCIÓ

10.1. Potestat d'autoorganització i gestió indirecta de serveis públics

A més de la gestió directa, els serveis públics poden ser proveïts per un privat, amb la denominació de prestació o gestió indirecta. El fet d'acudir-hi és el resultat de l'exercici de la potestat d'autoorganització (art. 4.1*a* de la LBRL i 8.1*a* i 249.1 del TRLMC), en el marc de la vigència del principi de llibertat d'elecció en la forma de gestió, per bé que subjecte a condicionaments legals: en la modalitat contractual, a la concurrència de transferència o no del risc operacional, la qual cosa determinarà les tipologies de la concessió o del contracte de serveis, introduïdes l'any 2017 (LCSP); en la no contractual, al fet que pugui inserir-se en les categories establertes a l'empara de les directives comunitàries de 2014.

L'opció en favor de la gestió indirecta s'empara en el reconeixement constitucional de la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat (art. 38 de la CE). Seran consideracions financeres i pressupostàries les que incidiran sobre l'elecció en favor la gestió indirecta i invariablement s'esgrimeixen els arguments d'un cost menor, introduir tècniques de gestió privada i adequades al mercat i no comprometre un volum excessiu de recursos públics.

Entre els criteris que cal considerar en l'opció entre gestió directa i indirecta, cal consignar el de la competència, com va destacar la Comissió Nacional de la Competència (CNC) que optà per la indirecta.[30] Altrament, s'ofereixen criteris associats a la gestió privada de serveis: professionalitat de la gestió (menys obstacles i incentius que potencien l'eficàcia), aprofitament de les economies d'escala, capacitat d'inversió, flexibilitat en la instrumentació jurídica i gerencial de la gestió, agilitat en la presa de decisions, decisions no lligades al curt termini o al cicle electoral, i introducció de competència en la fase d'accés al mercat (Colomé i Grau, 2017: 128). També s'esgrimeixen arguments que qüestionen la gestió indirecta: discutible qualitat dels serveis, frau en els processos de licitació (corrupció i comportaments anticompetitius dels operadors), costos del servei (retribució del gestor i cost del procés de licitació) i escassa transparència en la gestió (Colomé i Grau, 2017: 128).

En qualsevol cas, la decisió ha de ser el resultat d'una anàlisi de les circumstàncies que concorren. En funció de l'opció escollida, es derivaran conseqüències que portaran el govern local a haver d'actuar de manera congruent (així, que la gestió directa li suposarà un sobre-

30. Vegeu l'Informe del 13 de març de 2013 (IPN 88/13) en relació amb l'Avantprojecte de la LRSAL (p. 7).

esforç en les estructures i en la indirecta, que haurà d'implementar mecanismes de fiscalització per a evitar perdre el control i la direcció del servei públic).

10.2. Del contracte de gestió de serveis públics als contractes de concessió i de serveis

D'entre les novetats de la LCSP destaca la supressió del contracte de gestió de serveis públics (CGSP) i les seves modalitats (concessió, gestió interessada, concert i societat d'economia mixta), figures amb què s'havia anat articulant la gestió contractual dels serveis públics des de mitjan del segle passat (Reglament de serveis de les corporacions locals de 1955 i Llei de contractes de l'Estat de 1965). Aquesta supressió va tenir com a correlat la seva substitució pels contractes de concessió i de serveis.

Aquesta havia estat la proposta dels avantprojectes de la LCSP de 2015 i del projecte de llei de 2016, i s'emparava en la dualitat de les figures comunitàries de la concessió de serveis i els contractes de serveis, objecte de les directives 2014/23 i 24/UE, respectivament. Es tractava d'una opció legalment possible, però no exigida per les directives, que per la seva configuració obliguen pel que fa al resultat, i deixen a les autoritats nacionals l'elecció de la forma i els mitjans (Tractat de Funcionament de la Unió Europea, art. 288, par. 3r). I aquest resultat era perfectament assolible amb una actualització del CGSP que distingís la concessió, caracteritzada per la transferència del risc operacional, de la resta de les modalitats d'aquest contracte, identificades per la seva no-assumpció per part del contractista, sotmetent l'una i les altres a la publicitat i a les exigències de les Directives, i sota l'empara d'un règim jurídic unitari que garantís els drets dels usuaris i la continuïtat i regularitat dels serveis públics en el marc de l'estat social. I d'aquí provenen la contestació i el debat suscitats, tant en l'àmbit doctrinal com del Consell d'Estat.[31]

Malgrat la supressió del CGSP i tal com recull la LCSP, els contractes adjudicats amb anterioritat a la seva entrada en vigor es regiran, quant als efectes, el compliment i l'extinció, incloent-hi la modificació, la durada i el règim de pròrrogues, per la normativa anterior (DT 1a, par. 2). De resultes d'aquesta determinació es produeix la ultraactivitat de la legislació de serveis públics locals, això és, la combinació de llargs períodes de durada dels contractes (fins a cinquanta anys, si comprenien execució d'obres i explotació de serveis, i vint-i-cinc o deu, si només preveien l'explotació de serveis no sanitaris o sanitaris, respectivament, arg. *ex*. art. 278 del TRLCSP/2011), i el principi segons el qual a tot contracte li és aplicable el règim jurídic que va presidir la seva adjudicació, criteri ja inclòs en el Codi civil (art. 4.3 i DT 2a), segons el que va recordar el Tribunal Suprem (Interlocutòria de la Sala Tercera del 22 de novembre de 1989).

31. L'oposició al plantejament de la LCSP va ser inicialment minoritària: Martínez-Alonso (2015, v i vi.3), amb els meus arguments que van ser acollits pel Dictamen 116/2015 del Consell d'Estat (març de 2016, p. 34-36 i 115-116), Fuertes (2015 i 2017) i Hernández González (2016). Posteriorment la crítica es va ampliar: Fortes (2018 i 2019), Laguna de Paz (2017), Magide (2017), Martínez López-Muñiz (2017), Martínez Pallarés (2018: 112), Menéndez (2018 i 2020) i Sahún (2019).

Quant al manteniment d'aquesta vigència, sembla oportú recordar que aquest CGSP era objecte d'una regulació unitària en el TRLCSP/2011 (art. 275-289), i que la regulació a Catalunya es completava amb el TRLMC (art. 258-267) i ROAS (art. 228-296).

Suprimit el CGSP, el plantejament de la LCSP/2017 s'articula a partir dels criteris següents:

• Atribució a la concessió de la gestió d'aquells serveis en què la contrapartida estigui constituïda pel dret a explotar els serveis objecte del contracte o per aquest dret acompanyat del de percebre un preu, explotació que implicarà la transferència al concessionari del risc operacional (art. 15).

• Configuració dual d'aquesta concessió, que podrà tenir per objecte tant serveis públics com serveis no públics (preàmbul, IV, par. 16è i 284), translació dels preceptes sobre el CGSP del TRLCSP/2011 a la regulació de la concessió i remissió, supletòriament, a la regulació del contracte de concessió d'obres, sempre que resulti compatible amb la seva naturalesa (art. 297).

• Subsumpció en el contracte de serveis de la gestió d'aquells serveis en els quals el prestatari no assumeix el risc operacional (art. 17, par. 1r, i preàmbul, IV, par. 12-15 i 312).

• Establiment del criteri interpretatiu segons el qual les referències en la legislació al CGSP s'han d'entendre fetes al contracte de concessió de serveis, en la mesura en què s'adeqüin al que la LCSP regula per a aquest contracte (DA 34a).

• Un tractament suficient de la concessió de serveis, però que mostra imprecisions pel fet que no distingeix les determinacions exclusives dels serveis públics, la qual cosa provoca efectes disfuncionals en estendre potestats exorbitants de l'Administració als serveis no públics.

• Un articulat del contracte de serveis (art. 308-313) que resulta insuficient i equívoc per a regular els tres objectes que intenta abastar (serveis per a l'Administració, serveis públics i serveis no públics sense transferència del risc operacional), i diferenciar el respectiu règim jurídic, amb la conseqüència de traslladar a l'operador jurídic la tasca de fornir el plec de clàusules administratives particulars (PCAP) per a suplir les deficiències de la LCSP.

• La remissió a les comunitats autònomes de la regulació de la gestió no contractual de serveis públics, en virtut del repartiment competencial (DA 49 de la LCSP, art. 148 de la CE i estatuts d'autonomia), i que sota diferents denominacions (concert social, acció concertada i gestió delegada, entre les més utilitzades) es caracteritzen pel fet que el vincle entre el prestatari i l'Administració titular del servei ve definit negativament (art. 11.6 de la LCSP).

11. LA CONCESSIÓ DE SERVEIS

11.1. Dimensió comunitària, origen i condicionants del risc operacional

L'aspecte més transcendental de les concessions rau en la transferència de risc operacional i és oportú assenyalar els trets bàsics sobre el seu origen i els seus condicionaments:[32]

32. Referències bibliogràfiques: Huergo (2018), Lavilla (2018: 1434-1438) i Lazo (2018: 519-521).

• La jurisprudència del TJUE, davant la realitat a diversos països europeus que l'adjudicació de concessions era molt laxa, es va pronunciar repetidament per a evitar que amb contractes de serveis, és a dir, sense transferència del risc operacional al contractista, es produís una «fugida cap a les concessions».[33]

• En el marc economicofinancer de la UE (SEC/2010), les normes perquè els contractes no computessin com a dèficit ni com a deute requerien que s'efectués una transferència del risc operacional.

• La tradicional regulació de l'anomenada *responsabilitat patrimonial administrativa* (RPA), vigent a Espanya fins a l'octubre de 2015, atès que assegurava l'abonament al concessionari de l'import de la inversió efectivament realitzada i no amortitzada, suposava una negació de la transferència de risc operacional.[34]

• Aquests factors van ser determinants a l'hora que fossin regulades les concessions en la Directiva 23/2014/UE.

11.2. Conceptes de *risc operacional* i *transferència*

11.2.1. *Definicions de les concessions*

La Directiva 23/2014/UE defineix les concessions d'obres i de serveis en l'article 5.1, lletres *a* i *b*, respectivament. La LCSP regula aquests contractes en els articles 14 i 15:

> Article 15. Contracte de concessió de serveis
>
> El contracte de concessió de serveis és aquell en virtut del qual un o diversos poders adjudicadors encarreguen a títol onerós a una o diverses persones, naturals o jurídiques, la gestió d'un servei la prestació del qual sigui de la seva titularitat o competència, i la contrapartida del qual estigui constituïda pel dret a explotar els serveis objecte del contracte o per aquest dret acompanyat del de percebre un preu.
>
> El dret d'explotació dels serveis implica la transferència al concessionari del risc operacional, en els termes que assenyala l'apartat quart de l'article anterior.

> Article 14. Contracte de concessió d'obres [...]
>
> 4. El dret d'explotació de les obres, a què es refereix l'apartat primer d'aquest article, ha d'implicar la transferència al concessionari d'un risc operacional en l'explotació de les obres esmentades que abraci el risc de demanda o el de subministrament, o tots dos. S'entén per risc de demanda el que es deu a la demanda real de les obres o serveis objecte del contracte, i risc de subministrament el relatiu al subministrament de les obres o serveis objecte del contracte, en particular el risc que la prestació dels serveis no s'ajusti a la demanda.

33. Entre les STJUE, cal esmentar les de 13 d'octubre de 2005 (C-458/03, Parking Brixen), 18 de juliol de 2007 (C-382/07, incineradora de Sicília), 13 de novembre de 2008 (C/437/07, tramvia de L'Aquila), 10 de setembre de 2009 (C-206/08, Eurowasser, servei de subministrament d'aigua potable i tractament d'aigües residuals) i 10 de març de 2011 (C-274/09, servei de socors).

34. El règim tradicional de la RPA va ser alterat amb la LRJSP (DF 9a, par. 9-11, que va modificar els art. 288.1 i 271bis i 271 ter del TRLCSP).

> Es considera que el concessionari assumeix un risc operacional quan no estigui garantit que, en condicions normals de funcionament, aquest pugui recuperar les inversions efectuades ni cobrir els costos en què hagi incorregut com a conseqüència de l'explotació de les obres que siguin objecte de la concessió. La part dels riscos transferits al concessionari ha de suposar una exposició real a les incerteses del mercat que impliqui que qualsevol pèrdua potencial estimada en què incorri el concessionari no és merament nominal o menyspreable.

11.2.2. *Precisions sobre el risc operacional i la seva transferència*

Amb vista a fixar els contorns de la transferència del risc operacional pot resultar útil desagregar-ne el concepte, i complementar-lo amb la remissió a la mateixa Directiva 23 i els seus *considerants* (CD). Així, el risc operacional transferit al concessionari es caracteritza per:

- La possibilitat de no recuperar les inversions realitzades pel concessionari ni cobrir els costos que ha sufragat (CD 18, 3r par.).
- El no assegurament per part de l'Administració d'uns ingressos mínims (CD 19, 1r par.).
- L'alienitat dels factors que incideixen en el risc operacional i l'exposició a les incerteses del mercat; al risc de la demanda o al del subministrament (o d'oferta o d'ús), o a tots dos (CD 20).
- Tot i que s'admet que la remuneració procedeixi de la mateixa Administració (CD 18, 5è par.).
- Per bé que també és admissible que l'Administració assumeixi una part del risc (CD 19, 2n i 3r par., i CD 18, 3r par.).

En sentit oposat, quan no es transfereix el risc operacional no s'està davant una concessió, sinó d'un contracte de serveis, tal com afirma la jurisprudència comunitària: STJCE del 29 d'abril de 2010 (C-160/08, cas Eurowasser) i 10/03/2011 (C-274/09, servei de socors, FJ 26), així com STJUE del 10 de novembre de 2011 (C-348/10, transport col·lectiu d'autobús).

Finalment, sembla lògic entendre que el risc operacional és quelcom més que el tradicional risc i ventura que adjectivava la concessió de serveis públics (art. 277*a* del TRLCSP/2011), per bé que aquesta subjecció al principi del risc i ventura, definit com la càrrega de suportar el contractista la generalitat dels riscos de l'execució del contracte, era i és comuna a tots els contractes públics (art. 215 del TRLCSP/2011 i 197 de la LCSP/2017).[35]

35. Sobre les diferències entre el risc i ventura a què estava sotmesa la concessió de serveis públics tradicional i el risc operacional la transferència del qual caracteritza la concessió de serveis en la LCSP/2017, vegeu Fuentes (2021: 251-259), Huergo (2017), Lazo (2018), López Mora (2019: 263-267), Martínez Fernández (2019: 40-49) i, especialment, Sahún (2019: 344-345).

11.2.3. *Judici sobre transferència de risc operacional i conseqüències derivades*

Com a corol·lari, hom pot intentar fixar criteris de concurrència de transferència de risc operacional. Com a factors que la caracteritzarien, poden enunciar-se: la construcció o reposició d'instal·lacions i subsegüent explotació de serveis amb rendiments econòmics significatius (així, abastament d'aigua potable, complexos esportius i serveis funeraris); tarifes com a únic mitjà de retribució del contractista; tarifes acompanyades d'un preu que no tingui caràcter compensatori en funció dels resultats decreixents de l'explotació, o abonament d'un preu, sotmès a criteris de risc i aleatoris.

Inversament, entre els factors que denotarien la no-transferència de risc es podrien esmentar: serveis gratuïts o subvencionats (serveis assistencials, sanitaris i, eventualment, educatius i culturals) o aquells l'equació econòmica dels quals no permetria articular-la en termes d'assumpció pel contractista. La no-transferència de risc pot resultar també d'una decisió adoptada per l'entitat titular del servei (per exemple, no obstant ser susceptible de transferit el risc, s'acorda configurar el contracte com de serveis per a garantir una determinada qualitat en la prestació del servei).

11.3. Àmbit, objecte, valor estimat i durada

La LCSP regula l'àmbit del contracte de concessió de serveis (art. 284):

a) L'Administració pot gestionar indirectament, mitjançant concessió, els serveis de la seva titularitat o competència susceptibles d'explotació econòmica per particulars. En cap cas es poden prestar mitjançant concessió de serveis els que impliquin exercir l'autoritat inherent als poders públics.[36]

b) Abans de procedir a contractar una concessió de serveis públics, se n'ha d'haver establert el règim jurídic que declari que l'activitat queda assumida per l'Administració com a pròpia, determini les prestacions a favor dels administrats i reguli els aspectes de caràcter jurídic, econòmic i administratiu relatius a la prestació del servei.[37]

c) El contracte ha d'expressar l'àmbit de la concessió, tant en l'ordre funcional com en el territorial.

36. Els problemes poden plantejar-se en relació amb funcions vinculades amb la coacció administrativa o l'exercici de funcions públiques, per la qual cosa mentre siguin desenvolupades per funcionaris públics (TREBEP, art. 9.2 i LBRL, art. 92.3), res no hauria d'oposar-se que la resta d'actuacions siguin objecte de gestió indirecta. Com a exemple, poden esmentar-se la retirada, la immobilització i el dipòsit de vehicles per part dels agents de l'autoritat en el servei d'estacionament de vehicles a la via pública mitjançant control horari (text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial, aprovat pel Reial decret legislatiu 6/2015, art. 7*c*, 104 i 105).

37. Aquest requeriment s'identifica amb l'anomenada *publicatio* i concorda amb la regulació que sobre l'establiment del servei efectua el ROAS (art. 159 i seg.).

L'objecte del contracte ha de ser determinat i concretat a un servei (així, subministrament d'aigua potable o piscina municipal), amb la possibilitat d'incorporar innovacions tecnològiques, socials o ambientals que millorin l'eficiència i la sostenibilitat dels serveis (art. 99.1). No es pot fraccionar amb la finalitat d'eludir requisits de publicitat o relatius al procediment d'adjudicació (art. 99.2).

Sempre que la naturalesa o l'objecte del contracte ho permetin, se n'ha de preveure la divisió en lots. No obstant això, pot no dividir-se quan (art. 99.3):

a) La divisió comporti risc de restringir la competència (caldrà l'emissió d'un informe previ de l'autoritat de defensa de la competència).

b) La realització independent de prestacions dificulti l'execució correcta tècnicament, o bé el risc per a l'execució correcta procedeixi de la naturalesa del seu objecte, en implicar la necessitat de coordinar l'execució de les prestacions per una pluralitat de contractistes.

La divisió pot resultar desaconsellable en la prestació de serveis personals (educatius, sanitaris i assistencials), on cal garantir un mateix nivell de qualitat per a tots els usuaris, mentre que es presenta com a possible, i fins i tot aconsellable, en els logístics (recollida de residus i neteja viària, amb la divisió per barris, per exemple).

L'objecte diferencia la concessió de serveis de la d'obres, en funció de quina sigui la prestació essencial del contracte. La disjuntiva ha de resoldre's en favor de la concessió de serveis quan es manifesta amb evidència l'activitat prestacional en favor dels usuaris i es tracta de l'exercici d'una competència local. En canvi, seran susceptibles de reconduir al contracte de concessió d'obres aquells casos en què tinguin preponderància les instal·lacions i els immobles oberts al públic, sobre la base d'una activitat que proporciona utilitats a tercers amb un estatus difús. En qualsevol cas, la incorporació d'obres forma part del contingut de moltes concessions de serveis (art. 287.1 de la LCSP/2017), de manera que la seva execució es resol amb l'aplicació del contracte d'obres a la concessió.

Sobre el valor estimat (VEC) de les concessions de serveis, la LCSP estableix que s'ha de prendre l'import net de la xifra de negocis, sense l'IVA, que, segons les seves estimacions, ha de generar l'empresa concessionària durant la seva execució com a contraprestació pels serveis objecte del contracte, així com dels subministraments relacionats, tot fixant determinacions per al seu càlcul (art. 101).

Sobre la durada, les previsions són les següents (art. 29.6 i 9 de la LCSP):[38]

• Els contractes de concessió d'obres i de serveis tenen un termini de durada limitat, el qual s'ha de calcular en funció de les obres i dels serveis que constitueixin el seu objecte i s'ha de fer constar al PCAP.

38. La regulació de la durada i les seves limitacions és tributària del plantejament de la Directiva 23/2014/UE, segons el qual «la duración de una concesión debe limitarse para evitar el cierre del mercado, la restricción de la competencia [...]. Ahora bien, tal duración puede estar justificada si resulta indispensable para permitir que el concesionario recupere las inversiones previstas para la ejecución de la concesión y obtenga además un beneficio sobre el capital invertido» (CD 52, primera part).

• Si la concessió sobrepassa el termini de cinc anys, la durada màxima no pot excedir el temps que es calculi raonable perquè el concessionari recuperi les inversions efectuades, juntament amb un rendiment sobre el capital invertit, tenint en compte les inversions necessàries per a assolir els objectius contractuals. El període de recuperació de la inversió s'ha de calcular d'acord amb el Reial decret 55/2017 i els articles 4 i 5 de la Llei 2/2015, de desindexació de l'economia espanyola. Les inversions als efectes del càlcul han d'incloure tant les inicials com les efectuades durant la concessió.

• La durada dels contractes de concessió d'obres o de serveis, incloses les pròrrogues, no pot excedir els:

a) Quaranta anys per als contractes que comprenguin l'execució d'obres i l'explotació de serveis.

b) Vint-i-cinc anys en els contractes de concessió que comprenguin sols l'explotació de serveis no sanitaris.

c) Deu anys en els contractes de concessió que comprenguin sols l'explotació de serveis sanitaris.

• Els terminis fixats en els PCAP es poden ampliar en un 15% de la durada inicial per a restablir l'equilibri econòmic del contracte en les circumstàncies que preveuen els articles 270.3 i 290.5 de la LCSP.

11.4. Actuacions preparatòries

La subscripció de contractes requereix la tramitació de l'expedient, que ha d'iniciar l'òrgan de contractació motivant la necessitat del contracte (art. 28 i 116.1 de la LCSP). En el marc de les actuacions preparatòries, la LCSP estableix especialitats respecte al contracte de concessió de serveis.

11.4.1. *Plecs de clàusules administratives i de prescripcions tècniques particulars (PCAP i PPTP)*

Els PCAP i els PPTP han de fer referència, almenys, als aspectes següents (art. 285.1 de la LCSP):

a) Objecte del contracte.

b) Condicions i abast de les prestacions del servei en favor dels usuaris i tarifes que hagin d'abonar, i cànon o participació que s'hagi de satisfer a l'Administració.

c) Distribució de riscos entre Administració i concessionari, si bé en tot cas el risc operacional li correspon al contractista.

d) Requisits de capacitat i solvència financera, econòmica i tècnica exigibles als licitadors.

e) Possibilitat de cessió del contracte de conformitat amb l'article 214 de la LCSP, de participacions en la societat concessionària quan es constitueixi específicament pels licitadors per a l'execució del contracte i fixació de les altres determinacions.

f) Règim jurídic del servei públic.

En aplicació de la clàusula de supletorietat (art. 297 de la LCSP), el contingut del PCAP de la concessió de serveis ha de completar-se amb els altres aspectes que inclou la concessió d'obres (art. 250*d*-*l* de la LCSP).

11.4.2. *Estudi de viabilitat*

D'acord amb la LCSP (art. 285.2), en els contractes de concessió de serveis, la tramitació de l'expedient ha d'anar precedida de la realització i l'aprovació d'un estudi de viabilitat o, si escau, d'un estudi de viabilitat economicofinancera, que tenen caràcter vinculant quan concloguin la inviabilitat del projecte. Novament cal acudir a la clàusula de supletorietat i traslladar, amb adequacions i en funció de les característiques de la concessió de serveis, les determinacions de la concessió d'obres (art. 247 de la LCSP), en relació amb:

a) Contingut (art. 247.2): característiques del servei, justificació dels avantatges de la concessió, previsions sobre demanda d'ús i incidència, valoració de dades i informes sobre planejament, estudi d'impacte ambiental, justificació de la solució, riscos, cost de la inversió i del sistema de finançament, estudi de seguretat i salut, valor inversions, costos i ingressos, així com criteris per a valorar taxa de descompte, i ajuda d'Estat i compatibilitat amb el TFUE.

b) Procediment, d'acord amb les previsions que s'hi comenten i referides a (art. 247.3-7):

- L'Administració ha de sotmetre l'estudi de viabilitat a informació pública pel termini d'un mes, prorrogable per un termini idèntic per la seva complexitat.
- S'admet la iniciativa privada en la presentació d'estudis de viabilitat d'eventuals concessions.[39]
- L'Administració pot acordar la substitució de l'estudi de viabilitat per un estudi de viabilitat economicofinancera quan per la naturalesa i finalitat de les obres o serveis, o per la quantia de la inversió requerida, consideri que és suficient.
- L'Administració ha d'aprovar l'estudi de viabilitat o, si escau, adoptar la decisió de substitució i ha de publicar aquestes decisions en el perfil del contractant.

En els contractes de concessió d'obres i de serveis, l'expedient acreditatiu de la conveniència i oportunitat de la iniciativa pública econòmica que exigeix l'article 86.1 de la LBRL, s'ha de tramitar conjuntament amb l'estudi de viabilitat (DA 3a, par. 5, de la LCSP).[40]

11.4.3. *Execució d'obres*

Tal com prescriu la LCSP (art. 285.2, 2n incís), en els casos en què els contractes de concessió de serveis comprenguin l'execució d'obres, la tramitació de l'expedient ha d'anar

39. Sobre la presentació de l'estudi de viabilitat d'iniciativa privada en les concessions de serveis i la problemàtica de l'aplicabilitat de la prima de cinc punts percentuals o la compensació econòmica del seu cost, vegeu Martínez-Alonso i García Manzanares (2022).

40. La DA 3a, par. 5, inclou l'esment «amb el contingut determinat per reglament», que cal entendre'l referit, avui, al TRRL (art. 97.1) i ROAS (art. 136-149).

precedida de l'elaboració i aprovació de l'avantprojecte de construcció i explotació de les obres necessàries, amb les prescripcions tècniques relatives a la realització; i, a més, de la redacció, supervisió, aprovació i replantejament del projecte de les obres, per la qual cosa resultaran d'aplicació les prescripcions de la concessió d'obres (art. 248 i 249).

11.5. Règim jurídic

L'article 286 de la LCSP estableix que els efectes, el compliment i l'extinció dels contractes de concessió de serveis es regulen per aquesta Llei, exclosos els articles 208 i 210, així com excepte en la fase de construcció d'obres, els articles 192.2, 193 i 195. Les exclusions tenen les raons de ser següents:

a) Les dels articles 192.2, 193 i 195 perquè es vinculen amb els incompliments, la demora en l'execució del contracte i la resolució i la seva inadequació respecte de la concessió de serveis, contracte d'activitat, així com pel fet que les penalitats diàries (0,6/1000 euros del preu del contracte) estan pensades per als contractes de resultat.

b) La del 208, sobre la suspensió dels contractes, en aplicació del principi de continuïtat i regularitat en la prestació dels serveis públics, que determina la no-aplicació de l'article 198.5 de la LCSP, i per tant la no suspensió per la demora en el pagament superior a quatre mesos.

c) L'exclusió del 210 per raó que les determinacions, sobre compliment dels contractes i recepció de la prestació, estan pensades per als contractes de resultat, i no per als d'activitat com la concessió.

11.6. Execució del contracte

L'execució se subjecta a (art. 287 de la LCSP):

• El concessionari està obligat a organitzar i prestar el servei amb subjecció al contracte i dins dels terminis que assenyala i, si escau, a l'execució de les obres d'acord amb el projecte aprovat.

• En cas que la concessió recaigui sobre un servei públic, l'Administració ha de conservar els poders de policia necessaris per a assegurar la bona marxa dels serveis.[41]

• Les concessions de serveis poden ser objecte d'hipoteca en els casos en què comportin la realització d'obres o instal·lacions fixes necessàries per a prestar el servei, i en garantia de deutes que tinguin relació amb la concessió (aplicació art. 273-279 de la LCSP).

41. L'expressió *poders de policia* és arcaica; seria més adient referir-se a la potestat de control i direcció del servei (TRLMC, art. 251, i ROAS, art. 229).

11.7. Obligacions generals

D'acord amb la LCSP (art. 288), el concessionari està obligat a:

a) Prestar el servei amb la continuïtat convinguda i garantir als particulars el dret a utilitzar-lo en les condicions establertes i mitjançant l'abonament, si escau, de la contraprestació econòmica compresa en les tarifes aprovades. En cas d'extinció del contracte per compliment d'aquest, el contractista ha de seguir prestant el servei fins que es formalitzi el nou contracte.[42]

b) Cuidar-se del bon ordre del servei, amb possibilitat de dictar instruccions, sens perjudici dels poders de policia esmentats.

c) Indemnitzar pels danys causats a tercers com a conseqüència del desenvolupament del servei, excepte quan el dany es produeixi per causes imputables a l'Administració.

d) Respectar el principi de no discriminació per raó de nacionalitat, respecte de les empreses d'estats membres de la Comunitat Europea o signataris de l'Acord sobre contractació pública de l'Organització Mundial del Comerç, en els contractes de subministrament conseqüència del de concessió de serveis.

e) Qualsevol altra que prevegi la legislació, el PCAP i la resta de la documentació contractual.[43]

Cal complementar l'enumeració de les obligacions:

f) Prestar el servei d'acord amb les modificacions ordenades per l'Administració amb posterioritat a l'adjudicació i formalització del contracte, de conformitat amb les previsions sobre modificació del contracte (art. 203-207 de la LCSP i 248*a* del ROAS).

g) Conservar els béns afectes al servei i complir la resta d'obligacions derivades, com ara, no alienar els que hagin de revertir, ni gravar-los, llevat d'autorització de la corporació (arg. *ex* art. 259 de la LCSP i 235*d* del ROAS).

h) Exercir per a si mateix la concessió, amb les excepcions de la subcontractació de les prestacions accessòries (arg. *ex* art. 296 de la LCSP) o la cessió del contracte (art. 214 de la LCSP).

42. Aquest segon incís va ser introduït en la tramitació parlamentària com a esmena (núm. 718 del Grup Parlamentari Socialista/GPS, a l'art. 286, antecedent del 288; BOCG-CD del 16 de març de 2017, p. 551, i del 2 d'agost de 2017, p. 18 i 209). Prèviament, jo havia proposat incorporar aquesta previsió recollida al ROAS (art. 235*a*) (Martínez-Alonso, 2017: 109).

43. En el PLCSP, la referència era «a les lleis», i vaig proposar modificar-la per la remissió a «la legislació» (la qual cosa permet incloure-hi els reglaments) i a «la resta de la documentació contractual» per a tancar així el cercle obligacional (Martínez-Alonso, 2017: 109). Posteriorment es tramitaria i se n'acceptaria l'esmena presentada en aquest sentit (la mateixa esmentada en la nota anterior).

11.8. Prestacions econòmiques i drets ordinaris

Sobre les prestacions econòmiques i els drets ordinaris del concessionari, la LCSP estableix (art. 281):

• El concessionari té dret a les contraprestacions econòmiques que preveu el contracte, entre les quals s'inclou el dret a explotar el servei, una retribució fixada en funció de la seva utilització que s'ha de percebre dels usuaris o de l'Administració, qualificada aquesta com a preu o subvenció.[44]

• Les contraprestacions econòmiques pactades, que es denominen tarifes i tenen la naturalesa de prestació patrimonial de caràcter públic no tributari quan hagin estat establertes coactivament (DA 46a), s'han de revisar en la forma que estableix el contracte, que s'ha d'ajustar al que preveuen els articles 103-105, relatius a la revisió de preus en els contractes de les entitats del sector públic.[45]

• Si ho estableix el PCAP, el concessionari ha d'abonar a l'Administració un cànon, que s'ha de determinar i abonar en la forma i les condicions que preveuen el plec i la documentació contractual restant.[46]

Sobre la revisió de preus, cal remetre's a la regulació continguda, a més dels articles 103-105 de la LCSP, a la Llei 2/2015, de desindexació de l'economia espanyola, i al Reial decret 55/2017, precisant els criteris sobre la revisió periòdica i predeterminada de preus en els contractes de concessió, el període de recuperació de les inversions dels quals sigui igual o superior a cinc anys, amb els límits i les condicions establerts a la normativa esmentada, sempre que estigui previst en els plecs i d'acord amb el procediment fixat.[47]

44. Quan aboni el preu, haurà d'observar l'art. 102 de la LCSP, mantenint la transferència de risc operacional. La Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat (JCCPEstat) conclou que la LCSP «considera posible que en el contrato de concesión de servicios la Administración contratante acuerde conceder aportaciones, ayudas o subvenciones a la explotación del servicio con el fin de garantizar su viabilidad económica, pero ello debe hacerse en términos tales que se mantenga la asunción del riesgo por el concesionario» (exp. 106/18).

45. Sobre les tarifes, cal esmentar la STC 63/2019, que confirmà la constitucionalitat com a prestació patrimonial de caràcter públic no tributari sobre la base de la seva coactivitat (FJ 5è i 6è). Si no té caràcter coactiu, la tarifa té la naturalesa jurídica de preu privat. Vegeu Tornos (2017 i 2019).

46. En el PLCSP la menció era exclusivament al plec, per això vaig proposar estendre-la al que resultés de l'adjudicació i la formalització del contracte (Martínez-Alonso, 2017: 110); posteriorment es presentaria l'esmena que va donar lloc al redactat incorporat a la llei (núm. 719 del GPS, a l'art. 288, antecedent del 290; BOCG-CD del 16 de març de 2017, p. 552, i del 2 d'agost de 2017, p. 18 i 209). Sobre el cànon, cal afegir-hi la pràctica de l'establiment d'una part fixa i una de variable, així com que sigui proporcional al llarg de la concessió (per a evitar una mena de «subhasta a l'alça»).

47. Sobre l'aplicació de la revisió de preus a la concessió de serveis, vegeu la RTCatCP 75/2020 i la Instrucció 1/2020, del Comitè de Preus de la Generalitat de Catalunya.

11.9. Modificació del contracte de concessió i manteniment del seu equilibri econòmic: drets extraordinaris[48]

11.9.1. *La regulació de la LCSP*

La LCSP regula la modificació del contracte i el manteniment del seu equilibri econòmic, com a drets extraordinaris del concessionari, d'acord amb les determinacions següents (art. 290):

• L'Administració pot modificar les característiques del servei i les tarifes únicament per raons d'interès públic i si concorren les circumstàncies dels articles 203-207 de la LCSP.

• Quan les modificacions afectin el règim financer del contracte, s'ha de compensar de manera que es mantingui l'equilibri dels supòsits econòmics que es van considerar bàsics en adjudicar el contracte.

• En cas que els acords no tinguin transcendència econòmica, el concessionari no té dret a indemnització.

• S'ha de restablir l'equilibri econòmic del contracte, en benefici de la part que correspongui, en els supòsits següents:

a) Quan l'Administració efectuï una modificació de les característiques del servei contractat i les tarifes en els termes assenyalats a la determinació primera.[49]

b) Quan actuacions de l'Administració pública concedent, pel seu caràcter obligatori per al concessionari, determinin de manera directa la ruptura substancial de l'economia del contracte[50].

48. Sobre el tema es pot consultar la tesi doctoral i la bibliografia esmentada (Martínez-Alonso, 2016: 408-514); vegeu també Sospedra (2025).

49. Es tracta del *ius variandi*, les possibilitats del qual van restringir-se notablement des de la modificació del TRLCSP/2011 per la Llei 2/2011. D'acord amb la LCSP, haurà de subjectar-se a les modificacions previstes en el PCAP (203 i 204) o a la concurrència de les determinacions sobre causes no previstes (art. 205), i en els termes fixats sobre potestats de l'Administració (art. 203), obligatorietat de les modificacions (art. 206) i especialitats procedimentals (art. 207). Sobre la regulació anterior, vegeu la del ROAS (art. 248*a*, 249*b* i 250*b*).

Quant a les modificacions no previstes, la LCSP, art. 205.2*b*, les admet quan la necessitat de modificar un contracte derivi de «circumstàncies sobrevingudes i que siguin imprevisibles» en el moment de la licitació del contracte i es compleixin les condicions següents: 1) que la necessitat de la modificació derivi de circumstàncies que una administració diligent no hauria pogut preveure; 2) que la modificació no alteri la naturalesa global del contracte; 3) que la modificació del contracte impliqui una alteració en la seva quantia que no excedeixi, aïlladament o conjuntament amb altres modificacions acordades de conformitat amb aquest article, el 50% del seu preu inicial, IVA exclòs, un supòsit que coincidiria, en part, amb el del ROAS (art. 249*b*, darrer incís). Sobre l'aplicació del risc imprevisible, vegeu Tornos (2020).

50. Integra l'anomenat *factum principis* i són mesures adoptades al marge del contracte, però que determinen el seu desequilibri econòmic. La LCSP incorpora el qualificatiu *concedent*, que exigeix que es tracti de la mateixa Administració que contracta, tot separant-se de la regulació tradicional que no ho requeria, situació que afectava les entitats locals pel fet que donava peu a al·legar aquesta causa de resultes de decisions de l'AGE o de la comunitat autònoma (els casos de l'increment de l'IVA o del percentatge del cànon de sanejament en la recollida de residus, respectivament).

Fora dels casos anteriors, únicament és procedent restablir l'equilibri econòmic quan causes de força major determinin de manera directa la ruptura substancial de l'economia del contracte (vegeu l'art. 239).

No hi ha dret al restabliment de l'equilibri economicofinancer per incompliment de les previsions de la demanda recollides en l'estudi de l'Administració o el que hagi efectuat el concessionari.

• El restabliment de l'equilibri econòmic s'ha de fer mitjançant les mesures que en cada cas siguin procedents.[51] Poden consistir en la modificació de les tarifes, de la retribució que ha d'abonar l'Administració, en la reducció del termini de la concessió i en qualsevol modificació de les clàusules del contracte.[52] En el *factum principis* i la força major es pot ampliar el termini del contracte per un període que no excedeixi un 15 % la durada inicial, respectant els límits màxims previstos legalment (els quaranta, vint-i-cinc i deu anys assenyalats anteriorment).

• El contractista té dret a desistir del contracte quan li resulti extraordinàriament onerós com a conseqüència d'una de les circumstàncies següents:

a) L'aprovació d'una disposició general per part d'una administració diferent de la concedent amb posterioritat a la formalització del contracte.[53]

b) Quan el concessionari hagi d'incorporar, obligat legalment o contractualment, a les obres (hauria de dir «serveis») o a la seva explotació avenços tècnics que els millorin notòriament i la disponibilitat dels quals en el mercat, d'acord amb l'estat de la tècnica, s'hagi produït amb posterioritat a la formalització del contracte.[54]

S'entén que el compliment del contracte esdevé extraordinàriament onerós per al concessionari quan la incidència de les disposicions de les administracions, o l'import de les millores tècniques que calgui incorporar, suposin un increment net anualitzat dels costos d'almenys el 5% de l'import net de la xifra de negocis de la concessió, pel període que resti fins a la seva conclusió. Per a calcular l'increment s'han de deduir els possibles ingressos addicionals que la mesura pugui generar.

Si el contractista desisteix del contracte com a conseqüència del que estableix aquest apartat, la resolució no dona dret a cap indemnització per a cap de les parts.[55]

51. Sobre el nivell de cobertura en favor del concessionari, s'han considerat els criteris del caràcter integral en el *ius variandi* i la força major, i parcial en el *factum principis*, tot compartint el sobrecost Administració i concessionari.

52. Això inclou, per a compensar el concessionari, tant una retribució per l'Administració com la reducció del cànon que ha de satisfer el concessionari.

53. Aquesta causa acull les actuacions de les administracions no concedents, que compensa així la reducció del *factum principis* assenyalada abans.

54. Es tracta de l'aplicació de l'anomenada «clàusula de progrés» o actualització dels serveis públics (TRLMC, art. 251, incís final).

55. Aquesta previsió allibera el concessionari de l'aplicació de la causa i les conseqüències derivades de la resolució per incompliment del contracte (arg. ex. art. 211.1*f* de la LCSP).

11.9.2. *La regulació excepcional de la COVID-19*

En el marc de la crisi de la COVID-19 es va dictar el Reial decret llei 8/2020 (modificat pel Reial decret llei 17/2020), que contenia mesures de contractació pública a l'article 34.4, amb els criteris aplicables als contractes públics de concessió d'obres i de serveis vigents a l'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei 8/2020.

Cal destacar el seu caràcter preferent pel que fa al règim ordinari de restabliment de l'equilibri econòmic, i que les opcions de la modificació de les clàusules econòmiques o l'ampliació de la durada de la concessió fins a un màxim del 15% eren alternatives.[56]

11.10. Reversió

Segons l'article 291 de la LCSP:

• Finalitzat el termini de la concessió, el servei ha de revertir a l'Administració, i el contractista ha de lliurar les obres i instal·lacions a què estigui obligat d'acord amb el contracte i en l'estat de conservació i funcionament adequats.[57]

• Durant un període anterior a la reversió, fixat en el plec, l'Administració ha de garantir que el lliurament dels béns es verifiqui en les condicions convingudes.

• Els béns afectes a la concessió que hagin de revertir no poden ser objecte d'embargament.

11.11. Falta de lliurament de contraprestacions econòmiques i mitjans auxiliars

L'article 292 de la LCSP disposa que si l'Administració no fa efectiva al concessionari la contraprestació econòmica o no lliura els mitjans auxiliars a què es va obligar en el contracte dins dels terminis que preveu, i no és procedent resoldre el contracte o no ho sol·licita el concessionari, aquest té dret a l'interès de demora de les quantitats o valors econòmics que aquells signifiquin, de conformitat amb el que estableix l'article 198.4.

11.12. Segrest o intervenció del servei públic

La LCSP regula el segrest o intervenció del servei públic amb les previsions següents (art. 293, 263 i 264):

56. Sobre aquest règim excepcional, vegeu Tornos (2020) i Pérez de los Cobos (2022).

57. Cal distingir en la documentació contractual quins béns són els que no han de revertir, ja que, en defecte de previsió, la regla és la reversió gratuïta (STS del 29 de maig de 2000, rec. 5361/1994, FJ 8, i del 5 de juny de 2001, rec. 4235/1995, FJ 9).

• Quan el contracte recaigui sobre un servei públic, si per causes alienes al concessionari o bé per l'incompliment d'aquest es deriva una pertorbació greu i no reparable per altres mitjans en el servei, l'Administració en pot acordar el segrest o la intervenció en aquests termes:

a) L'acord ha de ser notificat al concessionari i si aquest, dins del termini fixat, no corregeix la deficiència s'ha d'executar el segrest o intervenció.

b) Correspon a l'òrgan de contractació l'explotació del servei i la percepció de la contraprestació, pot utilitzar el personal i material del concessionari i ha de designar interventors que substitueixin el personal directiu de l'empresa concessionària. L'explotació del servei s'ha d'efectuar per compte i risc del concessionari, a qui s'ha de retornar, quan finalitzi, amb el saldo que resulti després de satisfer les despeses, inclosos els honoraris dels interventors, i deduir la quantia de les penalitats imposades.

c) El segrest té caràcter temporal i la seva durada és la que determini l'òrgan sense que pugui excedir, incloses les pròrrogues, els tres anys. L'òrgan ha d'acordar el cessament del segrest quan resulti acreditada la desaparició de les causes que l'hagin motivat i el concessionari justifiqui estar en condicions de prosseguir l'explotació normal. Transcorregut el termini fixat sense que el concessionari hagi garantit l'assumpció de les seves obligacions, l'òrgan ha de resoldre el contracte.

d) En tot cas, el concessionari ha d'abonar a l'Administració els danys i perjudicis que efectivament li hagi ocasionat.[58]

• En cas d'incompliment pel concessionari de serveis és aplicable el règim de penalitats que estableix l'article 264 de la LCSP respecte de la concessió d'obres, que prescriu que els PCAP han d'establir un catàleg d'incompliments de les obligacions del concessionari, distingint entre els de caràcter lleu i greu, multes coercitives i altres determinacions que hi conté.

11.13. Extinció del contracte i causes generals de resolució aplicables

Els contractes s'extingeixen pel seu compliment o per resolució (art. 209 de la LCSP). El contracte s'entén complert pel contractista quan aquest hagi realitzat, a satisfacció de l'Administració, la totalitat de la prestació (210). La resolució del contracte de concessió pot obeir a l'aplicació de causes generals o específiques (art. 211 i 294 de la LCSP, respectivament).

De les causes generals de resolució regulades a l'article 211 de la LCSP, resulten d'aplicació a la concessió de serveis les següents:

a) La mort o incapacitat sobrevinguda del contractista individual o l'extinció de la personalitat jurídica de la societat contractista, sens perjudici del que preveu l'article 98, relatiu a la successió del contractista.

b) La declaració de concurs o d'insolvència en qualsevol altre procediment.

c) El mutu acord entre l'Administració i el contractista.

d) L'incompliment de l'obligació principal del contracte, així com de les obligacions essencials restants, sempre que s'hagin qualificat en els plecs, quan concorrin els requisits següents:

58. La intervenció de la concessió es regula també en el ROAS (art. 254.3 i 257).

• Que respectin els límits que estableix l'article 34.1 per a la llibertat de pactes.

• Que figurin de manera precisa, clara i inequívoca en els plecs, i no són admissibles clàusules de tipus general.

e) La impossibilitat d'executar la prestació en els termes inicialment pactats, quan no sigui possible modificar el contracte de conformitat amb els articles 204 i 205; o quan, encara que es donin les circumstàncies que estableix l'article 205, les modificacions impliquin, aïlladament o conjuntament, alteracions del preu en una quantia superior, en més o en menys, al 20 % del preu inicial del contracte, IVA exclòs.

f) L'impagament, durant l'execució del contracte, dels salaris pel contractista als treballadors, o l'incompliment de les condicions dels convenis col·lectius.

En els casos en què concorrin diverses causes de resolució amb diferents efectes pel que fa a les conseqüències econòmiques, s'ha de tenir en compte la que hagi aparegut amb prioritat en el temps (art. 211.2 de la LCSP), així com les determinacions sobre l'aplicació de les causes de resolució i els seus efectes (art. 212 i 213, respectivament).

11.14. Causes específiques de resolució de la concessió de serveis

Les causes específiques de resolució són les següents (art. 294 de la LCSP):

a) L'execució hipotecària declarada deserta o la impossibilitat d'iniciar el procediment d'execució hipotecària per falta d'interessats autoritzats.[59]

b) La demora superior a sis mesos per l'Administració en el lliurament al concessionari de la contraprestació o dels mitjans auxiliars a què es va obligar segons el contracte.[60]

c) El rescat del servei per part de l'Administració per a gestionar-lo directament per raons d'interès públic. El rescat requereix que s'acrediti que la gestió directa és més eficaç i eficient que la concessional, causa aquesta de gran càrrega ideològica que s'ha vinculat amb el moviment anomenat *remunicipalització dels serveis públics*.[61]

d) La supressió del servei per raons d'interès públic.[62]

59. Va constituir una novetat amb la LCSP, vinculada amb la incorporació d'obres o instal·lacions fixes a la concessió de serveis (LCSP, art. 287.3 i 273-276).

60. Aquesta manca de mitjans auxiliars ha de comportar la impossibilitat substancial de prestar el servei.

61. El rescat té naturalesa expropiatòria i se subjecta al procediment de fixació del preu just, que requereix un preavís de sis mesos (TRRL, art. 99, Llei d'expropiació forçosa del 1954, art. 24-37 i 40-43, i ROAS, art. 263-265). L'exigència sobre que l'opció pel rescat ha de resultar més eficaç i eficient no figurava en el PLCSP. Aquest requeriment serà d'aplicació als acords de rescat adoptats amb posterioritat a l'entrada en vigor de la LCSP (DT 1a, par. 3). Sobre la municipalització, entesa com a opció per la gestió directa de serveis públics, vegeu Caamaño *et al.* (2017), Coello (2022), Gimeno (2022), Mahillo i Martínez-Alonso (2017), Magaldi (2012), Ponce (2016) i Tornos (2016).

62. Emparada en la potestat d'autoorganització (LBRL, art. 4.1*a*, i TRLMC, art. 8.1*a*), aquesta causa té com a límit en els municipis els serveis mínims o obligatoris (LBRL, art. 26*i*, i TRLMC, art. 67), llevat que el Govern de la Generalitat aprovi la seva dispensa (TRLMC, art. 68 i 69).

e) La impossibilitat d'explotar el servei com a conseqüència d'acords adoptats per l'Administració amb posterioritat al contracte.[63]

f) El transcurs del termini fixat per l'òrgan de contractació per al segrest o intervenció de la concessió sense que el concessionari hagi garantit l'assumpció completa de les obligacions, en el termini de tres anys (art. 263.3 de la LCSP).

11.15. Efectes de la resolució i procediment d'exercici

La LCSP fixa els efectes de la resolució de la concessió de serveis a l'article 295, malgrat que amb una redacció asistemàtica, la qual cosa aconsella una reordenació d'acord amb el criteris que s'exposen a continuació.

11.15.1. *Causes de resolució imputables a l'Administració i efectes (LCSP)*

11.15.1.1. Causes

• Demora superior a sis mesos per l'Administració en el lliurament al concessionari de la contraprestació econòmica o dels mitjans auxiliars obligats segons contracte, amb abonament al contractista de l'interès de demora fins a la liquidació, així com dels danys i perjudicis soferts (art. 294*b* i 295.3).

• Rescat del servei públic per l'Administració (art. 294*c*).

• Supressió del servei per raons d'interès públic (art. 294*d*).

• Impossibilitat de l'explotació del servei com a conseqüència d'acords adoptats per l'Administració amb posterioritat al contracte (art. 294*e*).

11.15.1.2. Efectes

Abonament al concessionari de l'import de les inversions efectuades per raó de l'expropiació de terrenys, execució d'obres de construcció i adquisició de béns que siguin necessaris per a explotar els serveis objecte de concessió, atenent el seu grau d'amortització, i aplicant un criteri d'amortització lineal de la inversió (art. 295.1, 1r par.).[64]

Indemnització pels danys i perjudicis irrogats, càlcul que inclou el lucre cessant pels beneficis futurs pel temps que resti o el transcorregut si és menor, i el dany emergent pels béns i instal·lacions que no hagin de revertir i tenint en compte el seu grau d'amortització (art. 295.4 i 280.3, que conté altres precisions).

63. Causa amb perfils imprecisos i que limita amb el *ius variandi* i el *factum principis*, però amb uns efectes que determinen la impossibilitat essencial de l'explotació del servei.

64. Suposa l'aplicació en l'àmbit de les concessions de l'anomenada *responsabilitat patrimonial de l'Administració* (*RPA*) o garantia implícita segons la regulació establerta ja per la LCEstat de 1965.

11.15.2. *Causes de resolució no imputables a l'Administració i efectes (LCSP)*

11.15.2.1. Causes

- Mort o incapacitat del concessionari (art. 211*a*).
- Declaració de concurs o insolvència del concessionari (art. 211*b*).
- Incompliment de les obligacions principal o essencials del contracte (art. 211*f*).
- Frustració de l'execució hipotecària (art. 294*a*).
- Transcurs del termini màxim fixat per al segrest de la concessió (art. 294*f*).

11.15.2.2. Efectes

Abonament al concessionari del valor de mercat de la concessió, el qual resulta d'una nova licitació i la determinació del tipus segons els criteris establerts (art. 281 i 282 de la LCSP).[65]

Si la resolució és per causa imputable al contractista, se li ha de confiscar la garantia i ha d'indemnitzar l'Administració pels danys i perjudicis ocasionats en allò que excedeixi l'import de la garantia confiscada (arg. *ex* art. art. 297 i 280.2 de la LCSP).

11.15.3. *Altres efectes i procediment d'exercici de la resolució de la concessió*

Si el concessionari no abona les indemnitzacions als expropiats i, per resolució judicial, l'Administració ha de fer-se'n càrrec, quedarà subrogada en el crèdit de l'expropiat i podrà descomptar-lo de l'abonament previst (*ex* LCSP, 297 i 280.5).

Acordar la resolució dels contractes administratius i determinar-ne els efectes es qualifica com a prerrogativa de l'òrgan de contractació (art. 190 de la LCSP). El procediment d'exercici de la prerrogativa aplicat a la resolució en l'àmbit local de Catalunya, preveu els tràmits següents (art. 191 de la LCSP):

a) Audiència al contractista.

b) Emissió d'informe per la secretaria o l'assessoria jurídica als municipis de gran població (DA 3a, par. 8).

65. La diferència d'efectes amb l'altre supòsit és rellevant: quan les causes de resolució són imputables a l'Administració, s'abona al concessionari «l'import de les inversions que ha realitzat»; quan les causes de resolució no són imputables a l'Administració (al concessionari o a ningú, com en el concurs declarat com a fortuït, per oposició al culpable, arg. *ex*. TRLConcursal, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2020, art. 441-441 i 455), el que rep el concessionari és «el valor de mercat», el qual es determina en funció de la licitació efectuada, i tendeix a ser molt inferior a aquell import de resultes del procediment de resolució iniciat. Fins a la modificació del TRLCSP/2011 per la LRJSP/2015 (DA 9a), el règim era el mateix, i si es va modificar va ser per a evitar els efectes de casos com el dels procediments concursals a les societats concessionàries a una desena d'autopistes (les anomenades *radials* de Madrid i altres del sud-est espanyol, a partir del 2012) i l'obligació d'indemnitzar el concessionari per l'import de les inversions efectivament realitzades. Sobre aquest assumpte i la RPA, es pot consultar la tesi doctoral i la bibliografia esmentades (Martínez-Alonso, 2016: 602-631).

c) Quan es formuli oposició pel contractista, serà preceptiu el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora.

d) Adopció dels acords de resolució i determinació dels efectes per l'òrgan de contractació, els quals posaran fi a la via administrativa i seran immediatament executius.

11.16. Altres previsions

Altres previsions rellevants són les relatives a l'adjudicació de contractes de concessió d'obres i de serveis a societats d'economia mixta (art. 28.3 i DA 22a de la LCSP), el recurs especial en matèria de contractació (art. 44.1*c* i concordants de la LCSP, a partir del llindar de 3 M€) i l'Oficina Nacional d'Avaluació, que té com a finalitat analitzar la sostenibilitat financera dels contractes de concessions d'obres i de serveis (art. 333 de la LCSP).

11.17. La concessió de serveis no públics

La categoria dels serveis no públics neix del contrast entre les directives comunitàries, que utilitzen el terme genèric *serveis*, i el concepte tradicional de *serveis públics*, propi del dret continental, d'arrel francesa i arrelat en l'espanyol, de manera que els serveis no públics integrarien unes actuacions que, constituïdes per utilitats i rebudes per tercers, la seva prestació no respon a una obligació derivada de la competència de l'Administració, i no integrant, per tant, del concepte de *serveis públics*. Faltant aquest títol, però concorrent la titularitat dels immobles en què es presten els serveis o una altra raó que justifica l'acció pública, correspon donar cobertura contractual a supòsits en què es produeix una explotació econòmica d'un servei per l'Administració i concorre la transferència del risc operacional, mitjançant la figura de la concessió de serveis (arg. *ex* art. 284.1 de la LCSP).[66]

66. Així, els serveis de cafeteria i restauració d'edificis públics (ministeris, universitats i altres), objecte de controvèrsia sobre la seva qualificació com a contractes de serveis, administratius especials o patrimonials, han trobat acomodament en aquesta concessió de serveis no públics sobre la base que el concessionari assumeixi els riscos de demanda i oferta i la resta de determinacions que s'hi estableixin (tarifes, execució de les obres i cànon que cal satisfer, entre d'altres). Altres supòsits serien els serveis de fotocòpies, enquadernació i copisteria, habituals en les facultats i escoles de grau mitjà i superior, i els serveis de premsa, llibreria i regals als hospitals i centres de pública concurrència (Martínez-Alonso, 2015: 18; Martínez-Alonso, 2017: 3.4.1).

Aquesta tesi va arrelar, com acrediten diversos acords i resolucions dels òrgans i tribunals de recursos contractuals; per exemple, RTACentralRC 411 i 417/2017 (activitat de restauració de l'aeroport del Prat/AENA) i RTOARCCA Euskadi 102/2017 (explotació de cafeteria i màquines expenedores de l'Hospital Alfredo Espina). I els tribunals contenciosos administratius també se n'han fet ressò; per exemple, la SAN 463/2019 (729/2017) i la STS 317/2021 (rec. 3210/2019) confirmaren el contracte de concessió de serveis com la figura que dona cobertura als contractes que tenen per objecte activitats de restauració, desenvolupades en espais que no estan afectes als serveis públics i en concórrer la transferència de risc operacional, i no el contracte privat d'arrendament, que era la modalitat que aplicava AENA (FJ 6è). Això no obstant, el TACRC varià la seva posició i en el cas d'AENA considera que es produeix la cessió del dret d'ús d'un immoble a canvi d'un preu, accepta la qualificació com a arrendatari i inadmet els recursos especials de contractació (RTACRC núm. 1884/2021 i 588/2022). Sobre la controvèrsia, vegeu Martínez-Alonso (2022: 445 i seg.) i Guimerá (2024).

Quant al seu règim jurídic, es troba mancada de causa l'extensió de les prerrogatives i les potestats pròpies del règim exclusiu dels serveis públics. En aquest sentit, no resultarien aplicables als serveis no públics les previsions següents: obligacions del concessionari vinculades al servei públic (art. 288 de la LCSP); modificació del contracte i manteniment de l'equilibri econòmic (art. 290); rescat i supressió del servei (art. 294*c* i *d*); no embargabilitat dels béns afectes (art. 291.3), i inaplicació de la no suspensió del contracte de concessió per impagament per un termini superior a quatre mesos (art. 286, en relació amb el 198.5 i el 208.1).

12. EL CONTRACTE DE SERVEIS EN EL MARC DE LA PRESTACIÓ INDIRECTA DE SERVEIS PÚBLICS

12.1. Concepte i objectes

La LCSP parteix de la subsumpció en el contracte de serveis de la gestió d'aquells serveis públics en els quals el prestatari no assumeixi un risc operacional en la seva gestió, un criteri que procedeix del raonament *a contrario sensu* de la definició de la concessió de serveis i de la del contracte de serveis (art. 17, par. 1r, i preàmbul, iv, par. 12-15), complementada amb la regulació de les denominades «especialitats dels contractes de serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania» (art. 312).

Feta aquesta introducció, s'ha de dir que el contracte de serveis incorpora tres tipus de prestacions:

a) Les que tenen per destinatàries les entitats públiques, vinculades amb aspectes logístics i del seu funcionament ordinari (neteja de les oficines, vigilància i altres), i que constituïen l'objecte tradicional d'aquest contracte abans de la LCSP/2017.

b) Prestacions que integren el concepte de serveis públics, sense que es produeixi transferència de risc operacional al contractista.

c) Prestacions que comporten utilitats directes als ciutadans, però que no integren el concepte de *serveis públics*, i sense que tampoc es transfereixi risc operacional al contractista.

Es tracta de prestacions dissemblants que haurien de tenir un règim diferenciat en funció de la seva naturalesa. Succeeix, però, que la regulació de la LCSP manté la del TRLCSP/2011, amb algunes adaptacions, les quals són insuficients per a acollir la regulació dels serveis públics sense transferència de risc operacional i generen dubtes i equívocs.[67]

Aquest treball se centra en les previsions d'aplicació al contracte de serveis públics i en les que comporten utilitats directes als ciutadans però no integren el concepte de *serveis públics*, sense transferència de risc operacional en ambdós casos.[68]

67. En el mateix sentit, Fortes (2018 i 2019) i Menéndez (2018 i 2020).

68. En contrast amb l'objecte de les concessions de serveis no públics, en aquest altre cas el contractista no assumeix un risc operacional, perquè —atès el cas— l'Administració vol garantir-ne la prestació, però no pot transferir-lo davant l'eventualitat (o després de la constatació) que la licitació quedaria deserta (per exemple, serveis de restauració i allotjament en un parc natural o serveis de copisteria en una universitat situats en

12.2. Contingut, límits i divisió en lots

De les previsions sobre continguts i límits del contracte de serveis, resulten d'aplicació les següents (art. 308.2 de la LCSP):

• En cap cas l'entitat contractant pot instrumentar la contractació de personal a través del contracte de serveis.

• En extingir-se els contractes de serveis, no es pot produir la consolidació de les persones que hagin efectuat els treballs objecte del contracte com a personal de l'entitat contractant. Els responsables de l'Administració s'han d'abstenir de dur a terme actes que impliquin exercir facultats que, com a part de la relació juridicolaboral, corresponen a l'empresa contractista.

No poden ser objecte d'aquests contractes els serveis que impliquin exercici de l'autoritat inherent als poders públics (art. 17, 2n par., de la LCSP), respecte del qual cal remetre's al comentari efectuat sobre la mateixa clàusula en relació amb la concessió de serveis (epígraf 11.3, principi). Així mateix, caldrà tenir en compte les determinacions sobre la divisió en lots, però també les possibilitats de la no divisió (art. 99.3 de la LCSP), i atenent l'objecte de serveis públics de manera anàloga a l'efectuada en relació amb la concessió (art. 11.3).

12.3. Durada del contracte

La durada dels contractes es regula en l'article 29 de la LCSP. Concretant-la al contracte de serveis, es fixen les determinacions següents:

• Principi general: els contractes de serveis de prestació successiva tenen un termini màxim de durada de cinc anys, incloses les pròrrogues que acordi l'òrgan de contractació, respectant les condicions i els límits que estableixen les respectives normes pressupostàries que siguin aplicables a l'ens contractant (art. 29.4, 1r par.).

• Excepcions: es pot establir un termini de durada superior als cinc anys, quan ho exigeixi el període de recuperació de les inversions directament relacionades amb el contracte i no siguin susceptibles d'utilitzar-se en la resta de l'activitat productiva del contractista o la seva utilització sigui antieconòmica, sempre que l'amortització de les inversions sigui un cost rellevant en la prestació del servei, circumstàncies que s'han de justificar en l'expedient de contractació amb indicació de les inversions a les quals es refereixi i del seu període de recuperació (art. 29.4, 2n par.).[69] Així mateix, es pot establir en els contractes relatius als serveis a les persones un termini de durada superior quan sigui necessari per a la continuïtat

paratges o dependències allunyats i amb un rendiment econòmic baix), raó per la qual l'actuació hauria de configurar-se com un contracte de serveis.

69. Es tracta d'una previsió que permet cobrir els dèficits que presentava la regulació anterior del contracte de serveis (significativament, la recollida i el tractament de residus i la problemàtica de l'amortització dels béns d'equips utilitzats). El precepte afegeix que el concepte de *cost rellevant en la prestació del servei* ha de ser objecte de desplegament reglamentari, fet que no s'ha produït encara en tancar aquest treball.

d'aquells tractaments als usuaris en què el canvi del prestador pugui repercutir negativament (29.4, 4t par.).

• Possibilitat de pròrroga (art. 29.2): el contracte pot preveure pròrrogues sempre que les seves característiques romanguin inalterables durant el seu període de durada, sens perjudici de les modificacions que es puguin introduir de conformitat amb la LCSP (art. 203-207). La pròrroga l'acorda l'òrgan de contractació i és obligatòria per a l'empresari, sempre que el preavís es produeixi almenys amb dos mesos d'antelació a la finalització del termini de durada del contracte, llevat que el plec estableixi un de superior. En cap cas no es pot produir la pròrroga pel consentiment tàcit de les parts. La pròrroga del contracte que estableix aquest apartat no és obligatòria per al contractista en els casos en què l'Administració s'ha demorat en l'abonament del preu més de sis mesos.

• Pròrroga forçosa: no obstant el que estableixen els apartats anteriors, quan al venciment d'un contracte no s'hagi formalitzat el nou contracte que garanteixi la continuïtat de la prestació que ha d'efectuar el contractista com a conseqüència d'incidències resultants d'esdeveniments imprevisibles per a l'òrgan de contractació, produïdes en el procediment d'adjudicació i hi hagi raons d'interès públic per a no interrompre la prestació, es pot prorrogar el contracte originari fins que comenci l'execució del nou contracte i en tot cas per un període màxim de nou mesos, sense modificar la resta de condicions del contracte, sempre que l'anunci de licitació del nou contracte s'hagi publicat amb una antelació mínima de tres mesos respecte de la data de finalització del contracte originari (art. 29.4, 5è par.).[70]

12.4. Preu i valor estimat

Sobre el preu en els contractes de serveis, l'article 309 de la LCSP disposa:

• El PCAP ha d'establir el sistema de determinació del preu que es pot referir a components de la prestació, unitats d'execució o unitats de temps, o fixar-se en un tant alçat quan no sigui possible o convenient descompondre'l, o resultar de l'aplicació d'honoraris per tarifes o d'una combinació de diverses d'aquestes modalitats.[71]

• En serveis complexos en què l'execució del contracte comporti costos d'inversió inicials i es prevegi que les obres o equipaments que es generin s'hagin d'incorporar al patrimoni de l'entitat contractant en concloure o en resoldre's el contracte, es pot establir un sistema de retribució que les compensi.[72]

70. Es tracta d'una determinació funcional i la seva aplicació requereix una gestió prèvia diligent, en la qual no tenen cabuda la manca de previsió o altres actuacions erràtiques. De tota manera, es tracta d'una previsió que atorga menys garanties per a la continuïtat en la prestació del servei públic que les que dispensa per a la concessió l'art. 288*a* de la LCSP (epígraf 11.7*a*).

71. Les especificacions s'han de completar amb la remissió al pressupost base de licitació (LCSP, art. 100), valor estimat (art. 101) i preu (art. 102).

72. Previsió que pot solucionar algunes de les limitacions del contracte de serveis; per exemple, l'amortització de la inversió en obres o equipaments, que podrà ser compensada mitjançant el sistema de retribució que s'estableixi en el PCAP, malgrat que quedarien exclosos els costos de reposició efectuats al llarg de la durada del contracte.

El valor estimat dels contractes de serveis es localitza en les determinacions contingudes en la regulació general de la LCSP (art. 101).

12.5. Especialitats dels contractes de serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania

12.5.1. *Introducció*

La LCSP pretén donar cobertura a la gestió contractual de serveis públics en què no es produeix transferència de risc operacional mitjançant l'article 312. Per a fer-ho, encabeix en aquest precepte aspectes del seu règim jurídic, majorment traslladats de la concessió, malgrat que amb carències. Utilitza l'expressió *contractes de serveis que comporten prestacions directes a la ciutadania*, la qual és equívoca doblement: s'utilitza com a sinònim de *serveis públics* (així ho afirma la LCSP en el preàmbul, iv, par. 13, 14 i 15), però amb un resultat que inclou també els serveis no públics (els que tenen com a destinataris igualment la ciutadania, però que no es corresponen amb competències dels ens públics, com ara els de cafeteria, restauració i altres de logístics). Per a acabar-ho de complicar, en cap cas s'adjectiven com a públics els serveis regulats en aquest precepte. És evident que cal efectuar una interpretació correctora en el sentit d'entendre que, efectivament, la regulació va referida a serveis públics.

12.5.2. *Regulació*

La LCSP estableix que, en els contractes de serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania, s'han de complir les prescripcions següents (312):

a) Abans de contractar un servei d'aquesta naturalesa, s'ha d'haver establert el seu règim jurídic, que declari que l'activitat queda assumida per l'Administració, determini l'abast de les prestacions a favor dels administrats i reguli els aspectes de caràcter jurídic, econòmic i administratiu del servei.

b) L'adjudicatari d'aquest contracte està subjecte a les obligacions de prestar el servei amb la continuïtat convinguda i garantir als particulars el dret a utilitzar-lo en les condicions establertes i mitjançant l'abonament de la contraprestació econòmica fixada; de cuidar-se del bon ordre del servei; d'indemnitzar els danys causats a tercers com a conseqüència de les operacions per a portar a terme el servei, amb l'excepció dels que es produeixin per causes imputables a l'Administració; i de lliurar les obres i instal·lacions a què estigui obligat d'acord amb el contracte en l'estat de conservació i funcionament adequats.[73]

73. S'enquibeixen en aquest apartat les obligacions generals analitzades per a la concessió (LCSP, art. 288 i 291.1). La JCCPEstat conclou que «en los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía las tarifas o prestaciones que deben satisfacer los usuarios al prestador de los servicios tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario cuando se exijan coactivamente» (exp. 53/18). Si no s'exigeix amb caràcter coactiu, la tarifa té la naturalesa jurídica de preu privat.

c) Els béns afectes als serveis no poden ser objecte d'embargament.

d) Si de l'incompliment pel contractista se'n deriva una pertorbació greu i no reparable per altres mitjans en el servei i l'Administració no decideix resoldre el contracte, en pot acordar el segrest o intervenció fins que desaparegui. En tot cas, el contractista ha d'abonar a l'Administració els danys i perjudicis que li hagi ocasionat.[74]

e) L'Administració conserva els poders de policia necessaris per a assegurar la bona marxa dels serveis.

f) Amb caràcter general, la prestació dels serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania s'ha d'efectuar en dependències o instal·lacions diferenciades de les de l'Administració contractant. Si això no és possible, s'han de fer constar les raons objectives que ho motiven. En aquests casos, a l'efecte d'evitar la confusió de plantilles, s'ha d'intentar que els treballadors de l'empresa contractista no comparteixin espais i llocs de treball amb el personal al servei de l'Administració, i els treballadors i els mitjans de l'empresa contractista s'han d'identificar mitjançant signes distintius, com ara uniformitat o retolacions.[75]

g) Són causes de resolució dels contractes de serveis de l'article 312 les de les lletres *c*, *d* i *f* de l'article 294, relatiu a la concessió, és a dir, el rescat per a gestió directa del servei, la seva supressió per raons d'interès públic i el transcurs del termini fixat per l'òrgan de contractació per al segrest o intervenció sense que el contractista hagi garantit l'assumpció completa de les seves obligacions.[76]

12.6. Altres previsions

La LCSP estableix altres previsions en la regulació dels contractes de serveis, malgrat que el fet que reprodueixin les que acollia el TRLCP/2011, referides a les prestacions adreça-

74. Es trasllada la regulació ja estudiada del segrest o intervenció en la concessió, malgrat que s'oblida la referència a les causes alienes al concessionari que el poden motivar (LCSP, art. 293.1).

75. Malgrat la seva ubicació, aquestes determinacions tenen la seva lògica en l'àmbit del contracte que té com a destinatària l'Administració: regla de prestació en les instal·lacions del contractista i identificació dels seus treballadors perquè no es confonguin amb els empleats públics (supòsits habituals dels contractes de neteja i vigilància en edificis públics), determinacions que responen als informes crítics emesos pel Tribunal de Comptes (Resolució del 27 d'octubre de 2010, aprovada per la Comissió Mixta de les Corts Generals per a les Relacions amb el Tribunal de Comptes). Dit això, les reserves que conté el precepte no s'adeqüen a la gestió de serveis públics en els àmbits sanitari, assistencial, educatiu i cultural, en els quals, en no concórrer transferència del risc operacional, serien subsumibles en el contracte de serveis en aplicació de la LCSP. Una vegada més, es posen de manifest les disfuncionalitats del plantejament legal, perquè el que serveix per a un àmbit del contracte (els serveis per a l'Administració), suposa un inconvenient per a l'altre (els serveis públics), ja que els centres d'assistència primària, els de dia per a gent gran, les escoles infantils i els centres culturals són majoritàriament de propietat municipal o autonòmica, béns de domini públic afectes als serveis públics que es presten en aquestes dependències, i la gestió dels quals es contracta amb un tercer. No hi ha cap especialitat, sinó la realitat que havia estat pròpia del contracte de gestió de serveis públics, preferentment sota la modalitat del concert.

76. Quant a l'exclusió de la resta de causes esmenades en l'art. 294, no té lògica l'oblit de la impossibilitat d'explotar el servei com a conseqüència d'acords adoptats per l'Administració amb posterioritat al contracte (lletra *e*).

des a l'Administració, fan dubtar de la seva aplicació als contractes que tinguin per objecte serveis públics; aquestes previsions són les següents:

a) Execució, responsabilitat del contractista i compliment dels contractes de serveis (art. 311 de la LCSP, que reprodueix els art. 305 i 307 del TRLCSP).

b) Causes específiques de la resolució (desistiment i suspensió per causa imputable a l'òrgan de contractació) i els seus efectes (art. 313 de la LCSP, que trasllada els art. 308 i 309 del TRLCSP).

La LCSP conté unes prescripcions relatives a les «reserves en favor de centres especials d'ocupació d'iniciativa social i a empreses d'inserció» (DA 4a) i «de certs contractes de serveis socials, culturals i de salut a determinades organitzacions» (DA 48a).[77] També han de ser esmentades les determinacions sobre «contractes de serveis de prestació successiva» establertes per a pal·liar les conseqüències de la COVID-19 pel Reial decret llei 8/2020 (art. 34.1, modificat pel Reial decret llei 17/2020)

A falta de previsions específiques, resulten d'aplicació les de caràcter general establertes a la LCSP. D'aquestes, i atesa la seva transcendència envers el desenvolupament dels contractes, destaquen les de la modificació (art. 203-207), la suspensió (art. 208),[78] les causes generals d'extinció, la seva aplicació i els seus efectes (art. 211-213).

12.7. Mancances normatives dels contractes de serveis que tinguin per objecte serveis públics i vies de solució

L'estudi dels contractes de serveis públics no es pot acabar sense una reflexió sobre les mancances normatives del seu règim jurídic, fet que cal esperar que sigui corregit en el futur, bé amb una modificació de la LCSP, bé amb una llei del Parlament de Catalunya. Mentrestant, no hi ha cap altra via per a l'operador jurídic que la d'armar els PCAP per a suplir les mancances de la LCSP i prenent com a referència la regulació de les concessions i l'experiència en la gestió contractual del serveis públics locals.[79]

77. Per a l'anàlisi detallada d'aquestes reserves, vegeu Gimeno (2019) i Lazo (2019: 733-736).

78. La inaplicació de la suspensió davant l'impagament de l'Administració per un termini superior a quatre mesos està prevista per a les concessions de serveis en la LCSP (art. 286 en relació amb el 198.5), i he objectat la seva extensió quan la concessió tingui per objecte serveis no públics. En la regulació del contracte de serveis, però, ni en la comuna ni en la de les especialitats dels quals comporten prestacions a favor de la ciutadania, no hi ha cap indici sobre l'excepció a la regla general de la suspensió prevista en la LCSP, amb la qual cosa es produeix una nova diferenciació entre el règim jurídic dels serveis públics objecte d'una concessió i el d'un contracte de serveis. No es tracta de justificar l'impagament per les administracions dels seus compromisos amb els contractistes, sinó de deixar constància del diferent règim en atenció al servei públic que constitueix l'objecte de la concessió en la LCSP i a les exigències derivades de l'aplicació del principi de continuïtat i regularitat servicial i a la garantia dels drets dels usuaris.

79. En la línia suggerida es formulen dues propostes que cal incloure en els PCAP dels contractes de serveis que tinguin per objecte serveis públics. La primera, relacionada directament amb la nota anterior, és la prescripció segons la qual «no assistirà al contractista el dret a la suspensió del contracte en el supòsit previst a l'art. 208.1 en relació amb el 198.5 de la LCSP». La segona proposta és la determinació en el sentit que «en

13. LA GESTIÓ NO CONTRACTUAL DE SERVEIS PÚBLICS

13.1. Consideracions generals

L'altra possibilitat de gestió indirecta inclou la participació d'un subjecte privat, el vincle del qual amb l'Administració titular del servei es defineix per oposició al del contracte, de la qual es fa ressò la mateixa LCSP/2017, i que reuneix les característiques següents:[80]

• Troba empara en les directives 2014/UE/23 (CD 54) i 2014/UE/24 (CD 114, *in fine*), els continguts de les quals es reprodueixen en la llei espanyola, i parteixen de la base que «els poders públics segueixen tenint llibertat per a prestar per si mateixos determinades categories de serveis, en concret els serveis que es coneixen com a serveis a les persones, com ara certs serveis socials, sanitaris, inclosos els farmacèutics, i educatius, o per a organitzar-los de manera que no sigui necessari subscriure contractes públics [...]» (LCSP, preàmbul, IV, par. 7).

• La prestació s'exclou de la LCSP «sempre que aquesta es dugui a terme sense necessitat de subscriure contractes públics, a través, entre altres mitjans, del simple finançament d'aquests serveis o la concessió de llicències o autoritzacions a totes les entitats que compleixin les condicions que el poder adjudicador hagi fixat prèviament, sense límits ni quotes, i que el sistema esmentat garanteixi una publicitat suficient i s'ajusti als principis de transparència i no-discriminació» (art. 11.6).

• Com reconeix la LCSP (DA 49a), es tracta d'una modalitat amb una regulació que correspon, en virtut del repartiment competencial (arg. *ex* art. 148 de la CE i estatuts d'autonomia), a les comunitats autònomes perquè legislin «articulant instruments no contractuals per a prestar serveis públics destinats a satisfer necessitats de caràcter social». Les comunitats autònomes, amb diferents denominacions (*concert social*, *acció concertada* i *gestió delegada*, entre les més utilitzades), han desenvolupat aquest tipus de gestió indirecta, en el qual el vincle entre el prestatari —amb un protagonisme especial per a les entitats sense ànim de lucre— i l'Administració titular del servei es defineix negativament, és a dir, amb el qualificatiu de no contractual i caracteritzat en els termes abans transcrits de l'article 11.6 de la LCSP.[81]

cas d'extinció del contracte per compliment d'aquest, el contractista ha de seguir prestant el servei fins que es formalitzi el nou contracte», estenent així la previsió continguda per a les concessions (LCSP, art. 288, darrer incís). En definitiva, es tracta del resultat d'una interpretació integradora per a garantir els drets dels usuaris dels serveis públics. I en aquest mateix sentit cal portar a col·lació l'opinió de Gimeno, segons el qual «una actividad calificada como servicio público podrá ser prestada con transferencia de riesgos (concesión) o como contrato de servicios, sin que deba existir diferencia en el régimen de prestación al ciudadano ni en la utilización de prerrogativas», i que recorda l'Informe de la JCCA Aragó núm. 2/2014, sobre «[c]alificación de los contratos asistenciales sanitarios y sociales. El riesgo asumido por el contratista como elemento clave para la calificación de un contrato como gestión de servicio público. Posibilidad de incorporar cláusulas propias del régimen jurídico del contrato de gestión de servicio público a los pliegos que han de regir la ejecución de un contrato de servicios» (2022: 174).

80. Referències bibliogràfiques: Garrido (2017), Gimeno (2019), Lazo (2019b) i López-Veiga (2017).

81. Entre els referents normatius poden esmentar-se els següents: Comunitat Valenciana, Llei 7/2017, sobre l'acció concertada per a la prestació de serveis a les persones en l'àmbit sanitari; Comunitat Foral de Navarra, Llei 13/2017, de concerts socials en els àmbits de salut i serveis socials; Principat d'Astúries, Llei

13.2. Regulació a Catalunya

Es desenvolupa a partir dels emparaments següents:

a) EAC, l'article 166 del qual atribueix a la Generalitat competència exclusiva en matèria de serveis socials, que inclou la regulació i l'ordenació de l'activitat de serveis socials, i de les entitats, els serveis i els establiments públics i privats que presten serveis socials a Catalunya, i completats pels dels articles 15-19, 24 i 42.

b) La Llei 12/2007, de serveis socials, que en l'article 2 configura un sistema públic de serveis socials, articulat a partir d'una cartera de serveis socials, integrat pels serveis socials de titularitat pública i privada acreditats i concertats per l'Administració, els quals configuren la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.[82]

c) El Decret llei 3/2016, de mesures urgents en matèria de contractació pública, que estableix, en la DA 3a, que els serveis socials es poden gestionar mitjançant les fórmules no contractuals de gestió delegada i concert social, i que s'entén com a tal la prestació de serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública (XSSAP), de titularitat pública en el primer cas o de titularitat privada en el segon, i amb la previsió de desenvolupament reglamentari en relació amb el sistema d'acreditació administrativa i inscripció al registre d'entitats, serveis i establiments de serveis socials, i altres aspectes.[83]

d) El desenvolupament reglamentari s'ha concretat amb el Decret 69/2020, el qual regula el règim jurídic de l'acreditació d'entitats de serveis socials privades exigible perquè puguin ser proveïdores de la XSSAP, i el del concert social i la gestió delegada,[84] i amb l'Ordre TSF/218/2020, per a la provisió dels serveis de la XSSAP. Sobre el subsistema local, el Decret 69/2020 estableix:

— Els ens locals faran ús dels concerts socials i de les gestions delegades que regula aquest Decret d'acord amb el principi d'autonomia local i les competències que tinguin atribuïdes en matèria de serveis socials (DA 1a, 2n par.).

— Els ens locals, en el marc d'aquest decret i de les seves facultats normatives i les competències en matèria de serveis socials, poden establir normes reglamentàries i executives

3/2019, sobre l'acció concertada amb entitats d'iniciativa social sense ànim de lucre per a la prestació de serveis de caràcter social, i Comunitat de Madrid, Llei 12/2022, de serveis socials (concert social, art. 72-76).

82. Sobre el sistema de serveis socials i el paper de les entitats locals a Catalunya, vegeu Forns (2020).

83. El referit decret llei defineix el concert social com «la prestació de serveis socials de la xarxa de serveis socials d'atenció pública a través de tercers titulars dels serveis i establiments en els quals es prestin amb finançament, accés i control públics. En l'establiment dels concerts socials per a la provisió de serveis socials s'han d'atendre els principis d'atenció personalitzada i integral, arrelament de la persona a l'entorn d'atenció social, elecció de la persona i continuïtat en l'atenció i la qualitat. Per això, es podran establir com a requisits, clàusules, mesures de preferència o mesures de discriminació positiva, criteris socials, de qualitat, d'experiència i trajectòria acreditada, i els altres que es determinin reglamentàriament» (DA 3a, par. 1). I la gestió delegada com «la prestació de serveis socials de la xarxa de serveis socials d'atenció pública en establiments de titularitat de l'Administració pública, a través de tercers, en els termes i en les condicions que li encomani l'Administració pública titular de l'establiment o servei» (DA 3a, par. 2).

84. El Projecte de decret va ser objecte del Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora núm. 114/2020.

per a adaptar al seu territori l'aplicació i el desplegament de la disposició addicional tercera del Decret llei 3/2016, de mesures urgents en matèria de contractació pública (DF 2a).[85]

14. EPÍLEG

L'abril del 1979 van celebrar-se les primeres eleccions locals després de la llarga dictadura; una democratització tardana que va haver d'esperar que se celebressin abans dues convocatòries electorals generals (juny del 1977 i març del 1979) i s'aprovés la Constitució del 1978. Els representants dels nous ajuntaments democràtics van afrontar amb entusiasme els molts problemes que els afectaven i les greus dificultats amb què es trobaren; simplificant: unes institucions fins aleshores políticament deslegitimades i indotades administrativament; una debilitat extrema de les hisendes locals amb un acusat dèficit financer; i una legislació absolutament inadequada per ser expressiva i configurada sota els rígids esquemes d'un règim autoritari i centralista, on els municipis eren simples artificis administratius, mancats de poders de decisió i subordinats jeràrquicament a un poder i una administració central que li aplicava controls de tota classe (jurídics, econòmics i polítics), i òrfena dels mecanismes propis del funcionament de les institucions democràtiques (a tall d'exemple, no es preveia la possibilitat d'abstenir-se en les votacions dels plens, ni la moció de censura, ni els drets bàsics dels membres electes locals a la informació, a percebre retribucions i ser afiliats a la Seguretat Social).[86]

Van haver de passar sis anys fins que l'abril de 1985 es promulgués la Llei reguladora de les bases del règim local, que constitueix la norma institucional bàsica de municipis i províncies i la concreció del principi d'autonomia reconegut en la CE (art. 137); un retard excessiu en l'adequació normativa del subsistema local al marc constitucional, i un període massa llarg —un primer mandat sencer i la meitat del segon— en el decurs del qual els electes locals van governar amb uns instruments manifestament inidonis. Cert és que durant aquest sexenni es van adoptar mesures diverses: des de la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 4/1981 (sobre la declaració d'inconstitucionalitat de diversos preceptes del text articulat i refós de les lleis de bases de règim local aprovat per un decret del juny del 1955), fins a lleis, com la 40/1981 (mesures sobre règim jurídic de les corporacions locals) o la 24/1983 (mesures urgents de sanejament i regulació de les hisendes locals), però sempre d'una manera apressada, provisional i desestructurada.

L'entrada en vigor de la LBRL va suposar el trencament normatiu definitiu amb el passat. I va ser a partir de l'estructura d'aquestes bases del règim local que s'ha anat edificant l'entramat que regula el govern i la democràcia local a Espanya, naturalment amb el concurs

85. En relació amb l'exercici d'aquestes competències i l'aprovació de normes reglamentàries en el subsistema local de Catalunya es pot consultar el fonamentat i molt útil document intitulat *Acció concertada social pels ens locals*, del Consorci de Salut i Social de Catalunya, i accessible al seu *Catàleg de publicacions* (2025).

86. Sobre aquests primers anys dels ajuntaments democràtics em remeto a Martínez-Alonso (1998: 316-319) i a la bibliografia i les opinions esmentades, significadament les de Joaquim Nadal, aleshores alcalde de Girona, i dels professors Joan Subirats i Josep M. Vallès.

de les regidores i els regidors, les alcaldesses i els alcaldes, i la resta de membres electes locals, els seus esforços i la seva dedicació.

El 2 d'abril de 2025 es compliren quaranta anys de la promulgació de la LBRL. Al llarg d'aquest període ha estat objecte de moltes modificacions, un nombre significatiu de les quals ha afectat els serveis públics (art. 85 a 86, en relació amb el 25 i el 26). Durant tots aquests anys, els governs locals han mostrat la seva resiliència, això és, la capacitat per a mantenir els sistemes locals de benestar malgrat les pertorbacions que els han afectat: generals, com les crisis econòmiques, o normatives, com la LRSAL. Respecte d'aquesta llei, el temps ha demostrat que estava mancada de causa l'obsessió per a escometre aquest tipus de reforma dels governs locals, amb la pretensió de reduir competències i serveis locals, si la seva incidència en el conjunt de factors economicofinancers era, per una banda, molt reduïda i, per l'altra, els actors locals, en la seva gran majoria, han anat mostrat un comportament molt més ajustat als objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera que les comunitats autònomes i l'Administració central.[87]

Superades les embranzides de la LRSAL, en part reduïdes pels pronunciaments del Tribunal Constitucional, i les de la legislació economicofinancera pròpia de la crisi, els governs locals mantenen avui un nucli competencial substancial que els permet conservar la titularitat d'un bloc significatiu de serveis públics. Per a la prestació d'aquests serveis disposen d'una gamma de modalitats, malgrat que totes elles subjectes a condicionaments diversos i a uns procediments prolixos, la superació i la tramitació dels quals no és fàcil. Pel que fa a les de la gestió directa, entenc que la clau rau en optimitzar les possibilitats de les administracions territorials, a partir de la gestió pròpia o la que resulta de la cooperació local, tot prioritzant els acords i els convenis i reduint les PIL als supòsits en què resultin funcionals (objectiu definit clarament i de contingut tècnic alt, capacitat de gestió autònoma i grau elevat d'autofinançament). Quant a les formes de gestió indirecta de base contractual, considero que la nova LCSP obliga els operadors jurídics locals a extremar esforços per a suplir les deficiències d'una regulació imprecisa de la concessió i del contracte de serveis, especialment d'aquest darrer, dur a terme una tasca de depuració conceptual en funció de l'objecte contractual i armar el plec de clàusules administratives particulars per a definir els drets i les obligacions de les parts, així com les potestats i les prerrogatives de l'Administració que es corresponguin amb l'objecte del qual es tracti. Tasca complexa, no exempta de riscos i que té els seus límits, ja que es tracta d'una funció executiva, que forçosament ha de subjectar-se als dictats de la norma legal aprovada. Finalment, la gestió indirecta no contractual ha de permetre als governs locals aprofitar les potencialitats del tercer sector i els avantatges que aquest tipus de prestació pot aportar, i tot això sense que resultin minvades les garanties de seguretat jurídica, objectivitat i transparència.

Amb aquests escenaris i la perspectiva que donen els quaranta sis anys de democràcia local, els governs de les entitats que integren aquest subsistema local han d'aplicar-se a la prestació dels serveis públics que fixa la legislació i els demana la ciutadania, i intentant cercar

87. Sobre la LRSAL i els millors nivells d'eficiència i d'adequació als objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera del subsistema local respecte dels subsistemes autonòmic i general de l'Estat, vegeu Martínez-Alonso (2018: 78 i 79).

majors cotes d'eficiència i sostenibilitat entre les diferents formes de gestió; eficiència i sostenibilitat que cal entendre no sols en la seva vessant economicofinancera, sinó també —i sobretot— en la seva dimensió social. Perquè malgrat les dificultats exposades i les limitacions sobre l'efectivitat de l'autonomia local, la resiliència mostrada pels governs locals i la seva capacitat per a mantenir uns sistemes de benestar amb una qualitat i uns nivells de prestació dignes del segle XXI, constitueixen el millor bagatge per a commemorar aquest quarantè aniversari de la Llei reguladora de les bases del règim local del 1985, en el marc de l'Estat social.

15. BIBLIOGRAFIA

Caamaño Domínguez, Francisco; Gimeno Feliu, José M.; Quintero Olivares, Gonzalo; Sala, Pascual. «Servicios públicos e ideología. El interés general en juego». Barcelona: Profit, 2017.

Coello Martín, Carlos. «Una aproximación jurisprudencial: externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales». A: Fuentes i Gasó, Josep Ramon (ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales*: *Entre público y privado*. València: Tirant lo Blanch, 2022.

Colomé Nin, Anna; Grau Arnau, Susana. «Remunicipalización de servicios locales y competencia». *Quaderns de Dret Local* [Fundación Democracia y Gobierno Local], núm. 43 (2017).

Consejo de Estado. Dictamen núm. 1116/2015, de 10 de marzo de 2026, sobre el Anteproyecto de Ley de contratos del sector público.

Consorci de Salut i Social de Catalunya. «Acció concertada social pels ens locals». A: *Catàleg de Publicacions*, març de 2025.

Eurostat. *Manual sobre el déficit público y la deuda. Aplicación del SEC 2010*. 2016.

Flores Domínguez, Luis Enrique. «Las sociedades mercantiles municipales». A: Martí Sardà, Isidre (dir.); Martínez-Alonso Camps, José Luis (coord.). *Régimen jurídico y configuración de las entidades instrumentales y de cooperación para la prestación de servicios públicos*. Thompson Reuters Aranzadi, 2022.

Font Llovet, Tomàs. «La gestión colaborativa en el Gobierno Local. Un nuevo régimen especial». *Acento Local* [Fundación Democracia y Gobierno Local], 30 d'octubre de 2024.

Forns i Fernández, María Victoria. «Les competències locals en materia de serveis socials». A: Gifreu i Font, Judith; Fuentes i Gasó, Josep Ramon. *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch i ACM, 2022, 2a ed.

Fortes Martín, Antonio. *La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos*. Iustel, 2018.

Fortes Martín, Antonio. «El (nuevo) contrato de servicios que conlleve prestaciones directas a favor de la ciudadanía ¿consolidación o disrupción del contrato de servicio público?». *La Administración al Día* [Instituto Nacional de Administración Pública, INAP], 14 de novembre de 2019.

Fuentes i Gasó, Josep Ramon. *La concesión y el procedimiento administrativo*: *Dos instituciones en simbiosis.* Atelier, 2021.

Fuertes López, Mercedes. «Discriminación territorial y una coda». *El blog de esPublico*, 26 de novembre de 2015.

Fuertes López, Mercedes. «Sobre los proyectos de ley de contratos públicos». *El blog de esPublico*, 7 d'abril de 2017.

Galán Vioque, Roberto. «La progresiva apertura de los servicios públicos locales a la libre competencia». *REALA*, núm. 14 (octubre 2020).

Garrido Juncal, Andrea. «Las nuevas formas de gestión de los servicios sociales: elementos para un debate». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (2017).

Gimeno Feliu, José M. «Los contratos de servicios a las persones y su exclusión de la ley de contratos. La colaboración del tercer sector social en la prestación de servicios sociales». A: Martínez Fernández, José Manuel (coord.). *La gestión de los servicios públicos locales*. Wolters Kluwer, 2019.

Gimeno Feliu, José M. «Una aproximación conceptual (iii): la remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo». A: Fuentes i Gasó, Josep Ramon (ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales*: *Entre público y privado*. València: Tirant lo Blanch, 2022.

González Leal, José Luis. «Las fundaciones del sector público local». A: Martí Sardà, Isidre (dir.); Martínez-Alonso Camps, José Luis (coord.). *Régimen jurídico y configuración de las entidades instrumentales y de cooperación para la prestación de servicios públicos*. Thompson Reuters Aranzadi, 2022.

Guimerá Rico, Juan José. «La adjudicación de espacios comerciales en los aeropuertos: a propósito de los alquileres de AENA». *Revista de Administración Pública*, núm. 223 (2024).

Hernández González, Francisco Lorenzo. «La controvertida supresión del contrato de gestión de servicios públicos». *La Administración al Día* [INAP], 25 de maig de 2016.

Huergo Lara, Alejandro. «El riesgo operacional en la nueva Ley de Contratos del Sector Público». *Documentación Administrativa*, núm. 4 (gener-desembre 2017).

Huergo Lara, Alejandro. «Skin in the game: riesgo operacional y responsabilidad patrimonial administrativa». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 74 (març 2018), p. 20-33.

Jiménez Asensio, Rafael. «Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión». *Diario del Derecho Municipal*, 7 de febrer de 2018.

Laguna de Paz, José Carlos. «Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos». *Revista de Administración Pública*, núm. 204 (2017), p. 41-68.

Lavilla Rubira, Juan José. «Régimen jurídico de la concesión de obras». A: Gimeno Feliú, José M. (dir.). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Aranzadi, 2018.

Lazo Vitoria, Ximena. «El riesgo operacional, ¿una nueva era para los contratos de concesión?». *La Administración al Día* [INAP], 18 d'octubre de 2018.

Lazo Vitoria, Ximena. «Contratos de servicios de régimen común y los que conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía. Su virtualidad para la prestación de servicios públicos». A: Martínez Fernández, José Manuel (coord.). *La gestión de los servicios públicos locales*. Wolters Kluwer, 2019.

Lazo Vitoria, Ximena. «Un cambio de rumbo en la prestación de los servicios sociales en Asturias». *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 42 (2019).

López Mora, María Eugenia. *El nuevo contrato de concesión: el riesgo operacional*. Atelier, 2019.

López-Veiga Brega, Jorge. «La contratación pública de servicios a las personas tras la aprobación de las directivas de cuarta generación. Especial referencia a Galicia». A: Gimeno Feliú, José M. (dir.). *Observatorio de los Contratos Públicos 2016*. Cizur Menor: Aranzadi, 2017.

Magaldi Mendaña, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España. El tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz de la municipalización de servicios públicos*. INAP, 2012.

Magide Herrero, Manuel. «Algunas reflexiones a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, en particular sobre los contratos de concesión». *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 46 (2017).

Mahillo García, Petra; Martínez-Alonso Camps, José Luis. «La increíble y errática historia del carácter básico/no básico del rescate como causa de resolución de la gestión contractual de los servicios públicos». *Quaderns de Dret Local* [Fundación Democracia y Gobierno Local], núm. 44 (2017).

Mahillo García, Petra; Martínez-Alonso Camps, José Luis. «¿Convenios interadministrativos de duración cuatrienal para satisfacer necesidades permanentes? Especial referencia a la cooperación local». *Quaderns de Dret Local* [Fundación Democracia y Gobierno Local], núm. 52 (febrer 2020).

Martínez Fernández, Juan Manuel. «Los diferentes tipos de contratos para prestar servicios públicos tras la LCSP y el difícil equilibrio entre los riesgos y la atracción de las inversiones privadas». *Gabilex*: *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. extraordinari, març 2019.

Martínez López-Muñiz, José Luis. «Sentido y alcance de la transposición de las directivas de la Unión Europea (análisis particular en materia de contratación pública)». *Revista de Administración Pública*, núm. 202 (2017), p. 13-41.

Martínez Pallarés, Pedro Luis. «Servicios públicos y contratos de servicios». *Anuario Aragonés del Gobierno Local*. Institución Fernando el Católico, 2018.

Martínez-Alonso Camps, José Luis. «L'organització territorial i els governs locals de Catalunya». A: Caminal Badia, Miquel; Matas Dalmases, Jordi (ed.). *El sistema polític de Catalunya* Barcelona: Tecnos, Edicions Universitat de Barcelona i Universitat Autònoma de Barcelona, 1998.

Martínez-Alonso Camps, José Luis. «Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47 (2013).

Martínez-Alonso Camps, José Luis. «El sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos». A: Carrillo, Juan Antonio; Navarro, Pilar (coord.). *La reforma del régimen jurídico de la Administración local*. La Ley — El Consultor de los Ayuntamientos, 2014.

Martínez-Alonso Camps, José Luis. «Modificación de la Ley de contratos del sector público y gestión de servicios públicos locales: propuestas y alternativas». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 40 *(2015),* i revista *La Adm*inistración al Día, [INAP], 5 de novembre de 2015.

Martínez-Alonso Camps, José Luis. *La gestión contractual de los servicios públicos locales*. Tesi doctoral. Universitat de Barcelona, 2016.

Martínez-Alonso Camps, José Luis. «El proyecto de Ley de Contratos del Sector Público de noviembre de 2016 y la gestión contractual de servicios públicos: análisis de su planteamiento, crítica y propuesta alternativa». A: Gimeno Feliú, José M. (dir.). *Observatorio de los contratos públicos 2016*. Aranzadi, 2017.

Martínez-Alonso Camps, José Luis. «Els debats sobre els serveis públics locals: estat de la qüestió». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 57 (2018).

Martínez-Alonso Camps, José Luis. «La controversia sobre la gestión contractual de los servicios no públicos: concesiones y contratos de servicios *versus* contratos de arrendamiento y otras figuras patrimoniales». A: Gimeno Feliú, José M. *Observatorio de los contratos públicos 2021*. Thomson Reuters-Aranzadi, 2022.

Martínez-Alonso Camps, José Luis. «Los consorcios locales». A: Martí Sardà, Isidre (dir.); Martínez-Alonso Camps, José Luis (coord.). *Régimen jurídico y configuración de las entidades instrumentales y de cooperación para la prestación de servicios públicos*. Thompson Reuters Aranzadi, 2022.

Martínez-Alonso Camps, José Luis; García Manzanares, Dànae. «Reflexiones sobre la aplicabilidad de la prima de 5 puntos porcentuales o la compensación económica de su coste en la presentación del estudio de viabilidad de iniciativa privada en las concesiones de servicios». *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 178 (2022).

Martínez-Alonso Camps, José Luis; Ysa Figueras, Tamyko. *Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*. Madrid: INAP i Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), 2003.

Menéndez Sebastián, Eva. «El contrato de servicios». A: Gimeno Feliú, José M. (dir.). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Aranzadi, 2018.

Menéndez Sebastián, Eva. «El contrato de servicios con prestaciones directas a la ciudadanía como modalidad de gestión indirecta de servicios públicos». *Revista de Administración Pública*, núm. 212 (2020).

Montoya Martín, Encarnación. «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36 (2014).

Montoya Martín, Encarnación. «Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL». *REALA*, núm. 19 (abril 2023).

Pérez de los Cobos Hernández, Elisa. «El reequilibrio económico tras la suspensión ad hoc de los contratos de concesión de servicios de restauración en tiempos de COVID-19». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 60 (maig 2022).

Pérez de los Cobos Hernández, Elisa. «El reequilibrio económico tras la suspensión *ad hoc* de los contratos de concesión de servicios de restauración en tiempos de COVID-19». *La Administración al Día* [INAP], 20 de juliol de 2022.

Ponce Solé, Juli. «Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis técnico y jurisprudencial del rescate de concesiones». *Quaderns de Dret Local* [Fundación Democracia y Gobierno Local], núm. 40 (2016).

Sahún Pacheco, Rocío. *La distribución de riesgos en la concesión de servicios. Crítica del riesgo operacional*. Tesi doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2019.

Soriano Amores, María Soledad. «La forma de gestión de los servicios públicos locales más eficiente». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 111 (2021).

Sospedra Navas, Francisco José. «Equilibrio económico de las concesiones administrativas». *Cicle de seminaris d'actualització jurídica local Josep M. Esquerda 2025*, 14 de març de 2025.

Tornos Mas, Joaquín. «La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58-59 (febrer-març 2016).

Tornos Mas, Joaquín. «La tarifa como contraprestación que pagan los usuarios en el contrato de concesión de servicios de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público». *La Administración al Día* [INAP], 21 de desembre de 2017.

Tornos Mas, Joaquín. «La Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 2019 sobre las tarifas de los servicios públicos coactivos en la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Punto final a un largo debate». *Observatorio de Contratación Pública*, 24 de maig de 2019.

Tornos Mas, Joaquín. «COVID-19, contratos concesionales y reequilibrio económico». A: Gimeno Feliú, José M. (dir.); Guerrero Manso, M. del Carmen (coord.). *Observatorio de los contratos públicos 2019*. Aranzadi, 2020.

Velasco Caballero, Francisco. «Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final». *Anuario de Derecho Municipal 2016*, 2017.

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 191-217
ISSN: 2938-5733 / DOI: 10.2436/20.3004.04.31
https://revistes.iec.cat/index.php/RCAP
Data de lliurament: 21 d'abril de 2025
Data de l'avaluació cega: 18 de maig de 2025 i 1 de juny de 2025
Data d'acceptació: 4 de juny de 2025

LA FUNCIÓ PÚBLICA LOCAL: UNA INSTITUCIÓ FEBLE QUARANTA ANYS DESPRÉS

J. Javier Cuenca Cervera[1]
Subdirector
Institut Valencià d'Administració Pública
Professor de ciencia poítica i de l'administració
Universitat de València

Resum

Les institucions en un estat de dret busquen fer realitat uns fins socials valuosos per a la comunitat política. Es convertixen així en béns públics i per això condicionen la conducta dels agents que interactuen en un entorn determinat. Entre estes institucions es troben els denominats *sistemes de mèrit*, generalitzats al nostre país des de la Constitució de 1978 i, específicament, per a l'Administració local, en el títol VII de la Llei de bases del règim local de 1985. Des d'una perspectiva basada en l'institucionalisme històric se sosté que el sistema de personal local va ser conformat a efectes pràctics en el període 1984-1987. Les decisions adoptades en este període condicionarien tota la trajectòria posterior, fins a l'arribada de la crisi econòmica de 2008-2012, que va revelar les febles costures del marc institucional de la funció pública local. Quaranta anys després pot concloure's que els criteris d'acompliment institucional són inadequats: la seua politització característica, un model de negociació col·lectiva alié a la tradició administrativa i, sobretot, uns índexs de temporalitat elevats permeten concloure que l'entramat institucional és notòriament feble. La qüestió, davant un entorn que en els pròxims anys tornarà a recrear el marc institucional, és si l'Administració local tornarà a reproduir l'ineficient patró predominant en la gestió del seu personal que la caracteritza. El treball conclou amb unes recomanacions, centrades en la selecció i en la direcció pública professional, per a reforçar una institució clau en el bon govern local.

Paraules clau: funció pública local, institucionalisme històric, debilitat institucional, politització burocràtica, temporalitat, selecció meritocràtica, enfortiment institucional.

LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: UNA INSTITUCIÓN DÉBIL CUARENTA AÑOS DESPUÉS

Resumen

Las instituciones en un estado de derecho buscan realizar unos fines sociales valiosos para la comunidad política. Se convierten así en bienes públicos y para ello condicionan la conducta de

1. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-9984-7241.

los agentes que interactúan en un entorno determinado. Entre estas instituciones se encuentran los denominados *sistemas de mérito*, generalizados en nuestro país desde la Constitución de 1978 y, específicamente para la Administración local, en el título VII de la Ley de bases del régimen local de 1985. Desde una perspectiva basada en el institucionalismo histórico se sostiene que el sistema de personal local fue conformado a efectos prácticos en el periodo 1984-1987. Las decisiones adoptadas en este periodo condicionarían toda la trayectoria posterior, hasta la llegada de la crisis económica de 2008-2012, que reveló las débiles costuras del marco institucional de la función pública local. Cuarenta años después puede concluirse que los criterios de desempeño institucional son inadecuados: su politización característica, un modelo de negociación colectiva ajeno a la tradición administrativa y, sobre todo, unos índices de temporalidad elevados permiten concluir que el entramado institucional es notoriamente débil. La cuestión, ante un entorno que en los próximos años volverá a recrear el marco institucional, es si la Administración local volverá a reproducir el ineficiente patrón predominante en la gestión de su personal que la caracteriza. El trabajo concluye con unas recomendaciones, centradas en la selección y en la dirección pública profesional, para reforzar una institución clave en el buen gobierno local.

Palabras clave: función pública local, institucionalismo histórico, debilidad institucional, politización burocrática, temporalidad, selección meritocrática, fortalecimiento institucional.

THE LOCAL PUBLIC SERVICE: A WEAK INSTITUTION FORTY YEARS LATER

Abstract

Institutions in a State of Law seek to achieve valuable social purposes for the political community. They thus become public goods, and to this end they condition the behavior of the agents that interact in a given environment. Among these institutions are the so-called merit systems, widespread in our country since the 1978 Constitution and specifically, for the Local Administration, in title VII of the Law of Bases of the Local Regime of 1985. From a perspective based on historical institutionalism, it is maintained that the local personnel system was formed for practical purposes in the period 1984-1987. The decisions adopted in this period would condition the entire subsequent trajectory, until the arrival of the economic crisis of 2008-2012, which revealed the weak seams of the institutional framework of the local public service. Forty years later, it can be concluded that the institutional performance criteria are inadequate: their characteristic politicization, a collective bargaining model alien to administrative tradition and, above all, high temporality indices allow us to conclude that the institutional framework is notoriously weak. The question, faced with an environment that in the coming years will recreate the institutional framework, is whether the local Administration will once again reproduce the predominant inefficient pattern in the management of its personnel that characterizes it. The work concludes with some recommendations, focused on selection and professional public management, to strengthen a key institution in good local government.

Keywords: local public service, historical institutionalism, institutional weakness, bureaucratic politicization, temporality, merit system, institutional strengthening.

Sumari: 1. Introducció: la funció pública com a institució i el seu llegat en els inicis de la democràcia local; 2. La formació de la funció pública local en democràcia; 3. Desenrotllament i evolució durant

els «trenta gloriosos»; 3.1. Trajectòries: laboralització i precarietat; 3.2. Trajectòries: politització de la gestió de recursos humans; 3.3. Trajectòries: la sindicalització de la gestió; 4. Crisi i reformes de paper; 5. Resultats: un dèbil sistema de mèrit; 6. Conclusions i perspectives; 7. Propostes d'enfortiment institucional; 8. Referències bibliogràfiques.

1. INTRODUCCIÓ: LA FUNCIÓ PÚBLICA COM A INSTITUCIÓ I EL SEU LLEGAT EN ELS INICIS DE LA DEMOCRÀCIA LOCAL

La Carta Europea d'Autonomia Local de 1985 (CEAL), ratificada per Espanya i part integrant del nostre entramat normatiu, disposa que l'Estatut del personal de les entitats locals ha de permetre una selecció de qualitat, fonamentat en els principis de mèrit i capacitat i al mateix temps capaç d'oferir condicions adequades de formació, retribució i perspectives de carrera.[2]

Estes metes constituïxen el paràmetre per a avaluar el rendiment al nostre país de la institució coneguda com a funció pública local (FPL) als quaranta anys de la promulgació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL) i tal és l'objectiu d'este treball, tenint en compte que, quan es parla de *funció pública*, ni la normativa inclosa en la normativa de desenrotllament postconstitucional dels poders locals, la Llei 7/1985, és l'única legislació estatal a tindre en compte, ni tampoc és l'únic marc normatiu atesa la descentralització territorial de l'Estat. És més, primerencament algunes comunitats autònomes van incloure els funcionaris de les entitats locals dels seus territoris en l'àmbit d'aplicació de les seues lleis de funció pública (casos, per exemple, de Catalunya, el País Basc o la Comunitat Valenciana). Situats en una perspectiva temporal prou àmplia, es pretén analitzar si tenim una burocràcia de qualitat en els nostres governs locals, pilar administratiu i tècnic d'una democràcia local de qualitat. No és una qüestió fútil, atés que els també anomenats *sistemes de servici civil*, *de carrera*, *de mèrit* o *de funció pública* constituïxen un component bàsic de la governança pública (Bekke i Frits, 2000; OCDE, 2019). Tals sistemes són institucions mediadores que mobilitzen els recursos humans al servici de l'Estat i constituïxen el prerequisit del seu desenrotllament polític, econòmic i social (Evans i Rauch, 1999: 749).

L'enfocament que seguix este treball se situa en la intersecció entre el dret i les ciències socials. Amb la idea d'enfocament o aproximació teòrica se suggerix la doble idea de camí a la realitat més estratègia (Roiz, 1997: 35). Amb un plantejament propi de ciència de l'administració o gestió pública (Ramió, 2012: 33), basant-se en l'entramat jurídic, el context històric i social i dades quantitatives, s'analitza el seu impacte i el seu desplegament al llarg del temps, destacant interrupcions, interdependències, continuïtats i moments crítics en la seua configuració (Pierson, 2004: 9; Thelen, 1999: 375; Orren i Skowkronek, 1999: 396). Els marcs institucionals són importants en política perquè afecten els qui prenen decisions incidint en la seua conducta estratègica (Steinmo, 2013: 137). El concepte d'*actor* engloba a escala agregada, macro, partits polítics, organitzacions sindicals i altres nivells de govern; al nivell a escala mi-

2. Ratificada per Espanya el 20 de gener de 1988 i publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del 24 de febrer de 1989.

cro, de cada entitat local, l'alcalde i el seu equip de govern, l'oposició, les organitzacions sindicals, els buròcrates i altres actors organitzatius. D'ací ve que siga rellevant, quan s'estudien les reformes legals en sistemes democràtics, analitzar quins incentius i interessos afavorix la seua posada en pràctica i com altera les «normes en ús», les rutines, la qual cosa implica que en parlar d'institucions es consideren tant les formals com les informals. Les dos conformen el camp de joc i les regles dels qui estan cridats a participar. Amb este marc conceptual la pregunta d'investigació és si el nivell local de govern ha aconseguit institucionalitzar un sistema de mèrit en este període, entenent per *institucionalització*, amb Garrido Falla (1980: 5), que l'entramat normatiu realitza els fins per als quals ha sigut dissenyat, això és, que el rendiment efectiu de la institució complix les expectatives (Heclo, 2010: 60 i 66) i ha arrelat de mode efectiu una norma que garanteix una selecció meritocràtica, una carrera previsible i una independència suficient dels avatars polítics (Beltrán, 1977: 43). Amb la perspectiva adoptada, la professionalització burocràtica constituïx, més que una qüestió formal, d'alguna cosa que cal determinar empíricament. Es tracta d'una metodologia que entre nosaltres ha demostrat la seua eficàcia per a analitzar un fenomen tan esquiu com és el de la funció pública; com a mostra, vegeu el treball seminal de Jiménez Asensio (1989).

En termes formals cal tindre en compte que el designi que la nostra administració local compte amb un arranjament institucional d'esta naturalesa, s'ha consagrat, com se sap, al màxim nivell, el constitucional (art. 103.3 de la Constitució espanyola [CE]), fins al punt de configurar-lo com un dret fonamental des que així ho decidira el Tribunal Constitucional en 1981, englobant-lo dins de l'àmbit d'aplicació de l'article 23.2 CE.[3] Un *sistema de mèrit* gaudix així d'una doble naturalesa: dret fonamental, d'una banda, i bé públic, col·lectiu, per l'altra, destinat a garantir a la ciutadania un aparell administratiu neutral i independent en la seua activitat, de la mà d'un cert grau d'autonomia enfront del poder polític (Fukuyama, 2016: 686 i 690). Una burocràcia meritocràtica, dotada d'un *ethos* i uns valors institucionals específics, capacitada i independent, constituïx un recurs polític de primer orde per a la ciutadania i un vector imprescindible per a assegurar la seua qualitat de govern (García de Enterría, 1999; Du Gai, 2012: 47 i 221).

Establert que l'objectiu contingut en la Llei de bases de 1985 va ser el d'instituir un sistema de personal meritocràtic, hem de situar-nos al punt de partida a l'hora de donar resposta a la pregunta d'investigació. I justament ha de tindre's en compte que, a diferència de l'Administració central, que durant el franquisme va tindre un cert èxit en la seua professionalització burocràtica (Villoria, 1999), l'Administració local, arribada la democràcia a l'abril de 1979 no tenia una força laboral plenament meritocràtica. L'Administració local del que ací es denominen els anys formatius de la funció pública local, quantitativament i qualitativament, els del segon mandat, degué afrontar tant l'impacte d'una sèrie de reformes de gran importància en el marc formal de la funció pública, de manera simultània a un conjunt de canvis profunds en l'entorn, de naturalesa política, econòmica i social. Amb tals urgències i sobre la base d'un llegat institucional que evidenciava trets preburocràtics (prebendalisme,

3. Sentència del Tribunal Constitucional 42/1981, del 22 de desembre, per la qual es declara aplicable tal precepte per a l'accés a la funció pública. Per al personal laboral, el cànon de constitucionalitat operaria des de l'art. 14 de la CE (Sentència 236/2015, de 19 de novembre).

patrimonialització de funcions, absència de mèrit en l'accés), els incentius —i, com es veurà, també les capacitats— no eren els més propicis per a reformes d'este caràcter. I esta és la hipòtesi que es planteja: que ni els anys formatius ni l'evolució posterior fins a l'arribada de la crisi econòmica de 2008-2013 van permetre l'arrelament efectiu d'un sistema de mèrit de manera generalitzada, a excepció d'alguns casos concrets.

2. LA FORMACIÓ DE LA FUNCIÓ PÚBLICA LOCAL EN DEMOCRÀCIA

A l'hora d'analitzar el marc institucional de la funció pública local hem de tindre presents dos qüestions. En primer lloc, el rerefons polític, econòmic i social sobre el qual té lloc el procés d'implantació de la institució en democràcia. Com s'argumenta seguidament, este tipus de dinàmiques de l'entorn són inseparables de les mateixes institucions polítiques i administratives, a les quals en bona part donen forma. En el període comprés entre els anys 1984 i 1987 confluïxen diversos processos, tant de reformes legals com polítics o socials. Esta etapa serà el període formatiu de la institució en democràcia, el període en el qual els actors adopten les seues decisions en un context organitzatiu summament obert i que en bona part condicionarà l'evolució posterior. Un horitzó causal breu en relació amb el procés temporal posterior (Pierson, 2004: 90), però en bona part determinant.

Un factor que convé no perdre de vista va ser el mateix context electoral municipal. Si en 1979 els resultats van afavorir al partit en el Govern, la Unió de Centre Democràtic, UCD, amb un 31% dels vots i un 49% de les alcaldies, en les segones eleccions locals, les de 1983, la situació era completament diferent. Amb una UCD virtualment desapareguda, el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) va obtindre un 42% dels vots, el 34% dels regidors i més d'un terç de les alcaldies. Si les municipals de 1979 van ser una espècie de «segona volta» de les generals d'eixe any, les de 1983 van suposar una ruptura dels equilibris polítics, en dir de Capó Giol (1991: 153). Les municipals d'este any van ser una sort de confirmació de les generals del 1982, i dota el període, el segon mandat dels ajuntaments democràtics, el dels anys 1983-1987, d'una singularitat específica, d'una elevada politització de les elits municipals, circumstància que ha de tindre's present puix que seria este el període d'ampliació decidida dels equipaments i servicis municipals i, per tant, d'increment de les plantilles d'ajuntaments i diputacions.

En segon lloc i amb caràcter previ hem de tindre en compte la promulgació de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures de reforma de la funció pública (LMRFP). La norma, en un context de descentralització política intensa fruit de la consolidació de les naixents comunitats autònomes, es presentava materialitzant el concepte de «bases del règim estatutari dels funcionaris públics», a l'empara de l'article 149.1.18 de la CE. Esta circumstància en si mateixa constituïa una novetat per a la funció pública local. Per primera vegada compartia regulació jurídica amb la funció pública estatal. Fins llavors el camí de la funció pública local tenia una regulació específica, diferenciada.[4] Esta norma, tal com proclamava la seua

4. Seria la disposició derogatòria 1, segona de la LBRL la que completaria l'operació en derogar el Reial decret 3046/1977, del 6 d'octubre, pel qual s'articulava parcialment, en matèria de funció pública local,

exposició de motius, constituïa el vehicle principal per a la reforma de la funció pública, afrontant «de manera realista» —dirà el preàmbul de la Llei de reforma de 1984— el problema de la carrera administrativa i implantant de mode decidit un model obert, basat en la classificació prèvia de llocs de treball com a mitjà d'ordenar la carrera professional i el sistema retributiu. La Llei reformava, a més, aspectes substancials del règim estatutari, com la classificació subjectiva dels funcionaris, les situacions administratives o el règim disciplinari. El rellevant, no obstant això, és que cadascuna de les entitats locals, amb independència de la seua grandària, constituïa una organització diferenciada que havia d'ordenar el seu personal mitjançant un treball tècnic, la classificació, i un instrument, la relació de llocs de treball, tal com donava el mandat el seu article 16. Este enfocament xocava culturalment amb la trajectòria preburocràtica de la funció pública local, fins llavors fortament uniformadora i reglamentista. I esta reforma es projectava sobre dos elements que calia tindre en compte: un mapa local en què més del huitanta per cent estava constituït per municipis menors de cinc mil habitants i una altra innovació, derivada del principi d'autonomia local, el Reial decret llei 3/1981, de 10 de gener, posteriorment convertit en Llei 40/1981, de 28 d'octubre, en virtut del qual se suprimia l'autorització prèvia del Ministeri d'Administració Territorial en matèria de Plantilles i aproximava el sistema retributiu dels funcionaris de l'Administració local al de l'Administració central. La Llei 7/1985 rep este esquema de gestió del personal en els seus articles 90.2, 97 i 101. Com també ho farien els articles 129 i 168 del Reial decret legislatiu 781/1986, del 18 d'abril, pel qual s'aprovava el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL). En teoria, el marc normatiu de la FPL quedava així complet. Però hi havia més elements de context i normes formals que desplegaven la seua influència.

Cal tenir en compte que la promulgació de la Llei de bases de 1985 va operar una profunda reforma en el que ja per dret propi podia concebre's com un *govern* local, tenint en compte la seua legitimació democràtica directa, de conformar una arena electoral específica i, per la via de fet, de desenrotllar competències rellevants en matèria de polítiques públiques de benestar. L'entrada en vigor eixe mateix any de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, reguladora del règim electoral general (LOREG), que fixava les regles de selecció del personal polític local i el protagonisme en el procés atribuït als partits polítics completen l'esquema. El rellevant van ser les «idees de política» de la Llei de bases de règim local: les corporacions locals són definides com a ens dotats d'«autonomia»; en este punt, la llei de bases pretenia desenrotllar el mandat constitucional. Esta idea autonomista, de govern que rendix comptes de mode específic, serà paral·lela a la subsistència de la idea de l'ajuntament i la diputació com una sort de «corporació», qüestió que condicionarà en bona part la visió del local, malgrat que la LOREG, per exemple, dissenya mecanismes de control específics, com la moció de censura i —més tard, en 1999— la qüestió de confiança, un esquema més proper al de govern (majoria política)-oposició (minoria que controla).

la Llei 41/1975, de bases de l'estatut del règim local. Cal tindre en compte, a més, una altra dada: en 1978 es va suprimir el Servici Nacional d'Inspecció i Assessorament a municipis, un dispositiu organitzatiu d'assistència tècnica, entre altres qüestions, en matèria de funcionaris. Uns municipis, formalment autònoms, perdien així un mecanisme d'assessorament que resultava imprescindible per a materialitzar la reforma de 1984, sobretot en les comunitats autònomes menys sensibles a l'hora d'integrar el local en la seua funció pública territorial.

És important destacar que, amb la Llei de bases de 1985 i la derogació del Decret de 30 de maig de 1952, el vetust Reglament dels funcionaris d'Administració local, així com de l'Estatut de personal de 1977, s'opera una possibilitat que el temps posterior confirmarà: la politització de la gestió. No es tractarà solament que l'alcalde esdevinga «cap superior» de personal al mateix temps que se suprimisca la funció coordinadora expressa del secretari, decisió que podia tindre la seua lògica en grans ajuntaments, sinó que en este període assistirem a la consolidació de la figura del regidor (o diputat) «de personal», no solament ocupat en tasques de direcció, sinó també de gestió dels servicis, a càrrec de la gestió material dels expedients. No es tracta de negar a la política la decisió última sobre quants, amb quin nivell i amb quina política de gestió es definix esta àrea, però la veritat és que en moments rellevants no es tenien recursos tècnics, professionals, necessaris per a encarar una reforma legal i una operació d'ampliació d'efectius. La supressió en 1987 de l'Institut d'Estudis d'Administració Local i la seua integració en l'Institut Nacional d'Administració Pública va completar l'operació de desmuntatge de l'entramat organitzatiu de suport a la gestió d'ajuntaments i diputacions. Almenys les corresponents a aquells territoris en els quals les comunitats autònomes no es van implicar. La majoria, a excepció de Catalunya i el País Basc.

Moltes altres reformes normatives donen forma a inèrcies que marquen l'evolució de la FPL.

La Llei de mesures de 1984, a més d'un sistema que pivotava sobre la noció de *lloc de treball*, era una reforma fortament laboralitzadora. Serien les relacions de llocs, deia el seu article 15, les que determinarien quins llocs es reservaven a funcionaris. Este plantejament va ser arraconat pel Tribunal Constitucional en la seua Sentència 99/1987, d'11 de juny, conseqüència de la qual es promulgaria la Llei 23/1988, de 28 de juliol. Es va experimentar un camí de tornada, de la laboralització a la funcionarització. Però la veritat és que el món local va assajar el seu propi camí optant massivament per l'ocupació pública en règim laboral. Opció que va ser aprofitada pels actors polítics de la mà d'una reforma, la laboral, fortament descausalitzadora dels supòsits, fins llavors taxats, de contractació laboral. Hem de tindre en compte que, en un context de crisi econòmica i destrucció d'ocupació, es va promulgar la Llei 32/1984, de 2 d'agost. Contractes temporals de fins a tres anys de duració, de «llançament de nova activitat» o de «foment de l'ocupació», van passar a formar part del panorama de les plantilles municipals, afavorits per l'admissió que del personal laboral feia l'article 89 i de la limitada reserva funcionarial de l'article 92 de la LBRL, però sobretot per la «pista d'enlairament» que va suposar l'article 177 del text refós del règim local de 1986 (TRRL), en disposar que, a més de per temps indefinit, la contractació que efectuaren les entitats locals podria formalitzar-se mitjançant modalitats de temps determinat, a temps parcial i, en general, a través de qualssevol modalitats.

Novament, l'entorn econòmic i social va conduir al fet que els equips de govern adoptaren massivament esta opció, esperonats per la necessitat d'augmentar ràpidament els seus efectius per a afrontar les demandes veinals en matèria d'equipaments socials, culturals, esportius, urbans, on, a més, els fons de la llavors Comunitat Econòmica Europea (CEE) arribaven als ajuntaments de la mà d'una figura: els convenis de l'Institut Nacional d'Ocupació (INEM) i les corporacions locals. Esta circumstància tindria un impacte notable en termes de laboralització i, també, de precarietat de les plantilles, afavorit, com s'ha vist, per les reformes legals.

També entre els anys 1985 i 1987 es van promulgar altres normes que acabarien de donar forma a l'entramat institucional de la FPL. En primer lloc, la Llei 11/1985, de 2 d'agost, orgànica de llibertat sindical (LOLS). Als seus efectes, «treballadors» ho eren no solament els sotmesos a una relació laboral, sinó també els sotmesos a una relació estatutària, això és, els funcionaris públics, a excepció dels membres de les Forces Armades o els instituts armats de caràcter militar (art. 1.2). La LOLS, en el seu article 6.3*c*, materialitzaria una previsió considerada en l'article 3.2*b* de la Llei de mesures de 1984: que la negociació de les condicions de treball s'articularia a través de la participació dels sindicats més representatius. Amb la Llei 9/1987, de 12 de juny, d'òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servici de les administracions públiques (LORAP), es va consagrar legislativament un nou actor summament rellevant en la gestió local de recursos humans: el del «sindicat més representatiu». I, com es veurà en la seua evolució posterior, al costat del «model sindicalitzat» de participació s'atorgaria carta de naturalesa a un instrument, el pacte o acord regulador de les condicions d'ús del personal funcionari, juntament, és clar, amb la del conveni col·lectiu per al personal laboral del respectiu ajuntament o diputació.

Veiem, doncs, que el període formatiu de la FPL té lloc en un espai relativament breu, complex per la profunditat de les reformes, que proporciona una sèrie d'estructures d'oportunitat a actors naixents com a partits, electes locals o sindicats més representatius, amb la proclamació emfàtica de l'autonomia local amb independència de la grandària del municipi, amb parcs mecanismes d'assistència i estructures de gestió fortament polititzades i, per a completar el quadre, amb un rerefons de crisi econòmica i integració europea. Un context, en suma, on els governs locals del mandat 1983-1987 van haver d'«aprendre» la gestió municipal i en què les decisions adoptades es revelarien fortament condicionants de l'evolució posterior de la funció pública local fins a 2010.

3. DESENROTLLAMENT I EVOLUCIÓ DURANT ELS «TRENTA GLORIOSOS»

Utilitzant una expressió típica quan es tracta d'analitzar l'evolució dels estats del benestar a Europa, pot parlar-se, per dret propi, com a període dels «trenta gloriosos»: l'evolució de l'Administració local al nostre país entre 1979 i 2010. Des dels inicis del municipalisme democràtic fins al moment d'ajust derivat de la crisi financera i econòmica de 2008, que va tindre una afecció especial en l'esfera local en el període comprés entre 2010 i 2012. Estos trenta anys van veure la implantació d'un autèntic govern local de proximitat, caracteritzat per l'oferta a la ciutadania d'una cartera creixent de servicis i polítiques públiques que anaven més enllà de la «gestió de l'imprescindible» a què es referiria Carrillo en 1991: de l'enllumenat, l'ordenació i els equipaments urbans, a les polítiques socials, de promoció econòmica, de joventut i de dona. Van ser anys caracteritzats, per al que ací interessa, per un creixement notable i inercial de les plantilles i els pressupostos, com mostra la taula 1.

Taula 1. Evolució dels efectius als ajuntaments espanyols

	1984	1990	2000	2010	2013	2018	2024
Total efectius	241.726	327.362	456.368	580.869	486.641	508.457	510.937
% s/total administracions públiques	15%	15%	19%	21%	19%	20%	17%

Font: elaboració pròpia sobre Carrillo Barroso (1991) i *Butlletí Estadístic del Registre de Personal*.

Centrant-nos en el personal dels ajuntaments, veiem que es confirma l'enlairament quantitatiu de les plantilles municipals en la segona mitat dels huitanta i que va aconseguir el seu màxim en 2010, moment en el qual va experimentar una acusada reducció —més de noranta mil efectius, una autèntica «regulació d'ocupació», que caldria dir en termes juridicolaborals; una xifra que no s'ha aconseguit encara quinze anys després de la gran recessió de 2008-2012.

Este és el marc quantitatiu, però per a comprendre el qualitatiu és necessari tindre present que este creixement es va operar a partir d'unes regles de funcionament decantades en el moment fundacional de la FPL. Per a entendre l'evolució cal analitzar «l'arena d'acció», les dinàmiques de funcionament sobre el terreny en les entitats locals (Ostrom, 2005: 829). Serà l'adopció de determinades decisions la que done lloc a unes inèrcies que configuren una trajectòria institucional, a una «dependència de la senda» (*path dependence*). Els agents que operen en l'entorn institucional van aprofitar racionalment les oportunitats derivades tant de la potenciació dels ajuntaments democràtics com d'un marc normatiu en canvi, que va proporcionar uns mecanismes que caracteritzarien el patró resultant.

Els mecanismes proporcionats per les noves lleis i que van donar forma a la FPL serien tres, sense els quals no s'entén esta evolució: les facilitats que atorgava la contractació temporal no causal com a mitjà d'ampliar les plantilles, l'autonomia decisòria en matèria de gestió de recursos humans de cada ajuntament i, finalment, la centralitat de la negociació col·lectiva, del conveni en la gestió quotidiana dels assumptes «de personal», desmentint en la pràctica real el pretés disseny formal de la «relació estatutària» del funcionari, en el qual són la llei i el reglament els que determinen el règim jurídic bàsic de la relació de servici. Estos mecanismes, aprofitats pels actors, donarien lloc al que, en perspectiva sociològica, podem denominar el *tipus ideal* predominant en esta qüestió. No significa que tots els ajuntaments hagueren d'ajustar-se a esta dinàmica, sinó que a efectes analítics era —i encara hi és en gran manera— la predominant. Així, trobem una política de personal «cogestionada» en la pràctica entre l'equip de govern i les organitzacions sindicals, en la qual el criteri d'èxit de la mateixa seria una sacralitzada «pau social», mancada de planificació estratègica, en el qual la unitat de personal —on n'hi havia— es focalitzava en els aspectes de compliment formal, ritual, de les qüestions, que són així mateix els controlats per l'oposició.

Estos mecanismes als quals s'ha fet referència donarien lloc a una trajectòria institucional, a uns *camins*, per a la FPL: l'elevada laboralització i la precarització laboral associada a una debilitat meritocràtica en l'accés a l'ocupació pública; la politització de la gestió de

recursos humans i, finalment, la sindicalització o contractualització de la relació de servicis.[5] Tenint en compte que la complexitat d'estes reformes va ser potenciada per l'abdicació de l'Administració central per a promulgar les normes que feren possible la implantació d'un model de funció pública obert, basat en el lloc de treball. Si els articles 90.2 de la LBRL i 129.2 del TRRL preveien que es dictaren les normes per a la confecció de la relació de llocs (descripció de posats tipus, normes bàsiques de la carrera administrativa), tals normes mai van veure la llum, llastrant així la posada en pràctica d'un esquema de gestió del personal complex. La seua absència va permetre la pervivència dels trets preburocràtics de la gestió, ja que en la immensa majoria d'entitats locals l'únic instrument d'ordenació continuaria sent la plantilla, confeccionada en molts casos amb una lògica de personalització, de tasques i destins, que dificultava una gestió eficient. En un context —cal destacar-ho— d'augment massiu dels efectius. Ni tan sols es va donar compliment a la disposició final primera de la LBRL, promulgant un nou reglament de funcionaris que substituïra el de 1952. Únicament en 1986 es va aprovar la norma reglamentària en matèria retributiva (el Reial decret 861/1986, de 25 d'abril), en 1987 el Reial decret 1174/1987, de 18 de setembre, referit als funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, i en 1991, la de selecció (el Reial decret 896/1991, de 7 de juny).[6]

3.1. Trajectòries: laboralització i precarietat

Parlar de *funció pública local* és equívoc quan la laboralització va assolir en l'Administració local, especialment en ajuntaments, una intensitat desconeguda en altres nivells de govern. El creixement d'efectius va tindre lloc, en gran manera, mitjançant persones sotmeses a un vincle jurídic laboral. Un sistema, cal destacar, en el qual el reclutament resultava menys garantista: fins a l'aprovació de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic, en 2007, no seria obligatòria la regla de la primacia de l'oposició, o del concurs oposició, del personal laboral. Fins a eixa data el personal laboral, fins i tot el fix, podia ser seleccionat acollint-se a la disposició addicional segona del Reial decret 896/1991, de 7 de juny, per un simple concurs de mèrits.

La taula 2 permet apreciar el pes percentual d'este tipus de personal.

Taula 2. Evolució del personal laboral als ajuntaments espanyols

	1975	1984	1990	2001	2010	2018	2024
% s/total efectius	30.3%	19%	45.6%	75.8%	62.1%	57.1%	50%

Font: elaboració pròpia sobre dades *Butlletí Estadístic del Registre de Personal.*

5. D'este patró se separarien dos col·lectius professionals, els cossos de policia local i el personal dels servicis de Prevenció i Extinció d'Incendis (SPEIS), en els quals les comunitats autònomes, especialment en els primers, es van implicar, mitjançant normes de selecció, carrera i formació, en la seua professionalització.

6. Per a ser precisos, a Catalunya es va aprovar en 1990 el Reglament de personal de les entitats locals, una norma d'elevada qualitat tècnica, especialment el referit als instruments de gestió, la relació de llocs i la plantilla de places.

Les dades mostren que la doble reforma de 1984 (laboralitzadora de la funció pública i flexibilitzadora en la contractació temporal) va operar com un autèntic ressort. En 1990 era el doble i en 2001 el personal laboral suposava tres quartes parts de l'ocupació pública local.

Però el rellevant, més que el règim jurídic, és la característica precarització que comportava el règim laboral. Això donaria lloc a la característica «cadena de mobilitat», per a dir-ho en paraules dels autors de l'*Informe per a la preparació d'un estatut de l'empleat públic* (MAP, 2005: 94), en el qual la seqüència habitual d'incorporació estava constituïda per un contracte temporal inicial, això és, precari, posteriorment «estabilitzat». Les reformes posteriors, bé municipals —Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat (LRSAL), l'article 92.2 de la qual proclama que la relació ordinària és la sotmesa a un vincle funcionarial—, bé d'ocupació pública —Llei 20/2021, de 28 de desembre, de reducció de la temporalitat (LRT)—, no han alterat substancialment este panorama.

Cal ser conscients de la limitada vigència del principi de mèrit en l'esfera local: la «solució institucional» apresa és la indicada: relació precària inicial posteriorment estabilitzada, ben restringida als afectats, o bé, després de la vigència de la Constitució, formalment oberta. Així va ocórrer en l'Administració local en 1977 (Reial decret 1409/1977), 1979 (Reial decret 263/1979, de 13 de febrer), 1985 (disposició transitòria octava de la LBRL), 2007 (disposició transitòria quarta de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic), les lleis de pressupostos de 2017 i 2018, i fins a arribar a la LRT. Tal és el panorama. I la seua explicació consistix en una confluència d'idees de política, d'oportunitats i interessos, especialment per a la classe política local i els representants del personal empleat públic. Si els primers gaudien de l'incentiu selectiu que suposa l'ocupació municipal i el seu eventual ús clientelista (Panebianco, 1990: 41), els segons veien reconegut el seu protagonisme mitjançant en favor de la seua base electiva, el personal precari, en els habituals processos de «consolidació/estabilització». Confluïxen raons polítiques —un cert fenomen de clientelisme polític— i organitzatives —el personal laboral temporal opera com una sort de «mercat laboral secundari» més flexible en un escenari caracteritzat per les baixes capacitats de gestió—, passant pel pèssim nivell de les relacions intergovernamentals, on les comunitats autònomes deleguen, per la via de la subvenció anual, competències alienes a les dels municipis.[7]

3.2. Trajectòries: polititització de la gestió de recursos humans

Per a comprendre el fenomen que va caracteritzar este període, la polititització burocràtica, cal tindre present que en el període 1984-1987 els dispositius professionals i permanents de gestió de recursos humans (secretaris municipals, Institut d'Estudis d'Administració Local o Servici d'Inspecció i Assessorament) van ser substituïts, a través de la LBRL, per un potent «entorn executiu» (Márquez Cruz, 1997) que va assumir les competències en matèria de personal, més enllà de la mera «direcció superior». Un estament, el polític, per la seua pròpia naturalesa, poc orientat a la gestió i al mitjà termini. La solució fins aleshores vigent

7. Pràctica prohibida, per cert, la de la subvenció condicionada, per l'article 9.7 de la Carta Europea d'Autonomia Local.

—un exercici dels temes de personal merament burocràtica— certament no era la ideal, però l'adoptada, residenciar la responsabilitat en l'esfera política, no seria tampoc la més encertada. Esta tendència es va veure reforçada per la professionalització dels electes locals per la via de la dedicació exclusiva, més d'onze mil persones d'un cens total de 73.000 regidors, exercint un rol que el mateix col·lectiu definia com de cavall entre les tasques pròpiament polítiques i les tecnicogerencials (Delgado i López Nieto, 1991: 319). Este fenomen va ser paral·lel al descens quantitatiu dels ara anomenats *funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional* (FHN): el seu pes relatiu en les plantilles locals va passar, en el període, del 2% a l'1%, circumstància agreujada per la «desafortunada política» (Rodríguez Álvarez, 2005: 275) de no efectuar a penes convocatòries en eixos anys. Si en 1984 este col·lectiu era de 5.507 persones, en 2006 estava integrat per 5.684, fins a arribar a les 4.605 en 2024.[8]

El propi interés dels actors que operen en este entorn institucional explica la persistència del fenomen. Això és, professionalitzar la gestió com a mitjà d'augmentar les seues capacitats i el rendiment del propi sistema de personal en el seu conjunt haurà de véncer resistències arrelades.

3.3. Trajectòries: la sindicalització de la gestió

S'ha fet referència al fet que, pese al pretés disseny estatutari, la pràctica revela un model d'ocupació pública fortament contractualitzat, en el qual la negociació per la «part social» residix en els sindicats més representatius en detriment dels òrgans unitaris o electius.

Pot dir-se que este fenomen és un «clàssic» en la nostra Administració local. Si ja en 1977 es va dictar el Reial decret 1522/1977, que establia normes per a l'exercici del dret d'associació dels funcionaris públics, entre ells els locals, és destacable que una norma de 1981, de rang ínfim, la Resolució de 29 de gener de 1981, possibilitava que els «comités de personal» assistiren a les comissions informatives dels assumptes que en la matèria haguera de dictaminar el ple o, fins i tot, l'adopció d'informe previ a qualsevol acord plenari en matèria de personal. Arribada la LORAP de 1987 i, especialment, la Llei 7/1990, de 19 de juliol, que possibilitava la pràctica de la ja denominada *negociació col·lectiva en l'àmbit públic*, la rutina vigent en la majoria d'ajuntaments era la constituïda pel conveni com a eina de gestió. El predomini dels efectius laborals no va fer sinó reforçar la tendència a una negociació col·lectiva de caire «industrialista», centrada en la jornada i les retribucions. L'èmfasi en estos continguts és comprensible si atenem al model negociador. Per la part «empresarial» i en nom del «principal» —la ciutadania—, uns actors, els carres electes, amb una capacitat d'aprenentatge i de permanència menor, orientats al cicle electoral i amb un nivell d'informació asimètrica (Ramió, 2016: 96). Per la part «social», uns actors amb major permanència i capacitat d'aprenentatge, negociant en dura competència amb altres organitzacions sindicals. El resultat van ser uns textos centrats en la jornada, l'organització del treball, pràcticament bilateralitzada, amb conceptes retributius no considerats en les normes o amb presència activa en els tribunals de selecció.[9]

8. Xifres obtingudes del *Butlletí Estadístic del Personal al Servici de les Administracions Públiques*.

9. No va ser fins a la segona meitat dels noranta quan el Tribunal Suprem va fixar els límits als quals

Tal va ser l'evolució del sistema de personal fins que va arribar la crisi econòmica, que afectaria els ajuntaments de dos modes: el quantitatiu, amortitzant més de noranta mil llocs de treball, i el qualitatiu, amb la LRSAL, que va alterar —o tal va ser l'intent— alguns dels paràmetres de funcionament.

4. CRISI I REFORMES DE PAPER

Sol pensar-se que n'hi ha prou amb la publicació de les normes formals en el *Boletín Oficial del Estado* per a pensar que això és suficient perquè la reforma s'òbriga camí. Una perspectiva neoinstitucionalista, tal com s'ha vist, matisaria tal afirmació. Depén molt dels interessos i de les creences dels actors, persones en una posició organitzacional determinada, a les quals la situació oferix una sèrie d'oportunitats i restriccions. Analitzant —com estem fent— l'ajust d'una institució al model burocràtic clàssic (el weberià), és oportú portar a col·lació la coneguda *metàfora del guardaagulles*, manejada pel mateix Weber: les idees són els raïls pels quals circulen els interessos. Una cautela apropiada per a analitzar i entendre l'impacte de les reformes administratives, com es veurà més endavant.

El marc normatiu de la FPL ha conegut tres reformes de gran importància. La derivada de la Llei 11/1999, de 21 d'abril, la de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local (LMMGL), i la de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat (LRSAL). Cap d'elles ha alterat de mode substancial la trajectòria descrita, si bé el context de la seua promulgació va ser substancialment distint. Amb la primera, translació normativa d'un pacte local previ, les alcaldies veien atribuïdes competències d'ordre executiu en matèria de personal, com l'aprovació de les ofertes d'ocupació pública o la supressió de la necessitat de ratificar l'acomiadament en el cas del personal laboral. Per part seua, la Llei 57/2003, als efectes que ací interessen, va canviar en part el disseny dels òrgans de govern i, sobretot, va introduir un nou títol per a la LBRL, el X, dedicat als anomenats *municipis de gran població*, en els quals es va avançar en el disseny *parlamentari* del govern local, on la clarificació competencial resultant entre òrgans executius i òrgans de control era molt més clara, entre altres aspectes, en la gestió del personal.

Els canvis més substantius del marc normatiu de la funció pública local vindran de la mà de la LRSAL, en un context econòmic substancialment distint. De fet, esta norma serà llegida com l'aplicació del «dret de la crisi» a l'Administració local, com la translació a este nivell de govern del reformat article 135 de la CE, per al qual es va operar una profunda reforma del model de 1985 (Rivero Ysern, 2014; Parejo, 2014: 12). En un context de forta recessió econòmica, un dels pilars del govern local, el marc competencial, va ser alterat: es va suprimir la *clàusula universal de competències*, un concepte clàssic del nostre municipalisme des de l'estatut de Calvo Sotelo de 1924, al mateix temps que es va derogar l'article 28, fonament de les polítiques de benestar social a escala local. Tal com va destacar la doctrina en el seu moment, sota la pretesa aurèola d'un estalvi de huit mil milions d'euros, en una sort de

havia de subjectar-se la negociació col·lectiva funcionarial, fortament imbuïda de la lògica dels convenis col·lectius. Respecte a aquesta qüestió, vegeu Roqueta Buj (1996).

reforma «des de dalt» es buscava incidir en el sistema competencial municipal, descoratjant l'assumpció de nous servicis pels ajuntaments (Santiago Muñoz Machado, a Círculo Cívico de Opinión, 2013; Medina, 2014: 53; Font i Galán, 2014: 14; Jiménez Asensio, 2014). En este esquema de reforma, no mancada d'interés, puix que, més que abordar el règim local des de l'enfocament de la seua «planta», s'incidia en la racionalització de la seua oferta de servicis, a les diputacions provincials de règim comú se'ls atribuïa un rellevant paper coordinador. L'escepticisme referent a algun sector doctrinal es revelaria justificat (Cosculluela, 2013: 17). Si bé convé no perdre de vista el potencial que suposava el nou article 36.2*c* de la LBRL, que atribuïa competències a les diputacions en matèria de selecció i formació. *Donar suport* seria l'expressió literal. Amb alguna excepció notable, amb un camí iniciat temps arrere —cas de la Diputació de Barcelona—, estos governs locals intermedis no es donarien per al·ludits. En eixe nou protagonisme atribuït a les diputacions «o entitat equivalent», per primera vegada i de mode consistent —art. 32 bis LBRL— es considerava la possibilitat que estes comptaren amb «personal directiu». L'evolució posterior, no obstant això, va mostrar que esta possibilitat de professionalització del cercle intermedi entre política i Administració (Jiménez Asensio, 1996) seria majoritàriament desaprofitat.

Més interés revela la reforma en el pilar normatiu de la FPL, com va destacar Sánchez Morón (2014: 88). El sistema de fonts de la funció pública local va ser reformat, en una línia clarament recentralitzadora. Si l'Estatut bàsic de l'empleat públic de 2007 va derogar el primitiu article 92 de la LBRL, buscant una certa «interiorització autonòmica» del personal de les entitats locals, el nou precepte, l'article 92.1 LBRL, anirà en la línia contrària: en la jerarquia normativa, la normativa estatal desplaçaria l'autonòmica. Esta opció, a més de merament teòrica —ací estan les nombroses previsions incomplides del legislador central en relació amb el funcionariat de l'Administració local—, resulta poc viable. En un context no sols *de facto*, sinó *de iure*, han sigut algunes comunitats autònomes les que han assumit la interiorització legislativa del personal de les entitats locals, una cosa facilitada pels estatuts d'autonomia de segona generació (cas, per exemple, d'Andalusia, Catalunya o la Comunitat Valenciana). En tot cas i amb este vaivé de la jerarquia normativa s'afig complexitat a un marc formal caracteritzat per la seua densitat i contradiccions (Castillo Blanco, 2011: 99). L'operació recentralitzadora es completava amb la nova regulació —art. 92 bis— dels funcionaris de l'Administració local, ara novament denominats *amb habilitació de caràcter nacional*.

En termes d'impacte significatiu sobre la gestió, esta reforma va tindre poc efecte sobre les rutines que en matèria de gestió de personal es duien a terme en les entitats locals. L'enfocament de la reforma era tributari de la visió ordenancista a la qual s'ha fet referència, que pressuposa que el canvi en el butlletí oficial equival al canvi de les pràctiques. Més sentit hauria tingut habilitar, clarament, les diputacions per a assumir competències d'assistència tècnica en la matèria als ajuntaments menors de vint mil habitants, o incidir en la introducció de modernes tècniques de gestió de personal, com la planificació estratègica de les plantilles, associades a la cartera de servicis i als escenaris pressupostaris.

Cal saludar, no obstant això, l'intent d'esta reforma per incidir sobre la característica politització de la gestió local. Des del punt de vista discursiu, la retallada en matèria de personal polític va ser un dels elements de la reforma local de 2013. Considerats conjuntament, els nous articles 75 bis, 75 ter, juntament amb el 104 bis i disposicions transitòries com l'octava o

l'onzena, es dirigien clarament a limitar el seu paper, per la via de reduir el seu nombre (cas de les dedicacions exclusives dels electes i de la xifra de personal eventual) i importants aspectes qualitatius (tipologia de tasques susceptibles de ser assumides per esta classe de personal).

No obstant això, el patró característic de la nostra funció pública local no ha sigut alterat de mode substancial. Sent necessàries les reformes en profunditat, les estratègies de disseny i, sobretot, d'implantació han de ser reformulades.

5. RESULTATS: UN DÈBIL SISTEMA DE MÈRIT

La tesi que s'ha seguit en este treball és que, quaranta anys després de la seua refundació postconstitucional, la institució de la funció pública local es caracteritza per la seua debilitat. Així ho evidencia, a escala agregada, el patró predominant de precarietat, polititització o contractualització. A escala de cada entitat local —l'arena institucional—, el marc normatiu no assegura que la conducta dels agents que operen en el mateix se subjecte a criteris adequats d'acompliment institucional. Així doncs, este nivell de govern es trobaria lluny de garantir els objectius de la Carta Europea d'Autonomia Local de 1985: tenir personal de qualitat, reclutat meritocràticament i amb perspectives de carrera suficients. És més, esta debilitat es trobaria associada a fenòmens de corrupció o captura en àmbits com l'urbanisme. En 2012 un estudi de Jerez Darias, Martín Martín i Pérez González (p. 13) estimava que més de la meitat de la població espanyola de llavors (un 56%) estaria afectada per casos de corrupció en el seu municipi, amb Andalusia i la Comunitat Valenciana encapçalant el rànquing dels 676 casos comptabilitzats. I els fenòmens de corrupció han contribuït a una actitud reactiva en les estructures del personal. Per a dir-ho amb Soto (2024: 4), el model weberià, en construcció, no comptava amb una estructura alternativa, sense que la proposta gerencialista superara en molts casos els llocs comuns de la retòrica del capital humà.

Amb una perspectiva que combina l'anàlisi juridicoformal amb les ciències socials, cal buscar les causes del fet que l'Administració local al nostre país no compte, considerada globalment, amb una funció pública plenament professionalitzada, en les decisions adoptades en el seu moment formatiu, als anys huitanta del segle passat. La coincidència de diverses seqüències de reforma (laboralització, generalització de la contractació temporal, negociació col·lectiva sindicalitzada o la complexitat d'un sistema de personal basat en l'esquema de llocs de treball) va ser simultània a uns processos econòmics, polítics i socials poc propicis, certament, a reformes professionalitzadores. Este patró institucional, amb un rerefons de baixes capacitats de gestió, d'afebliment de col·lectius com els habilitats nacionals i un llegat preburocràtic, tot això en un context d'augment accelerat de les plantilles, estimulat per la integració europea i els seus fons associats, va donar lloc a una institució feble, en termes d'eficàcia i d'arrelament efectiu de les regles d'un sistema de mèrit.[10] Un sistema vigent en tot

10. El recent *Informe anual del Defensor del Poble per a 2024* (p. 327) continua posant de manifest que moltes entitats locals seguixen sense complir l'obligació jurídica d'incloure relacions de llocs de treball com a instrument essencial de la política de personal. En el cas de Catalunya, fins i tot un organisme com la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) ha declarat l'obligatorietat de comptar amb este

cas en el moment de l'eixida (la garantia de la inamobilitat), no en l'entrada (l'accés mitjançant procediments de concurrència competitiva per a places permanents). L'entramat organitzatiu estaria capturat pels executius i els partits polítics i, en menor mesura, per les organitzacions sindicals. I el millor exemple és que des de 1979 fins a 2021, passant per 1985, la *solució institucionalment apresa* és el recurs a processos periòdics de blanqueig dels col·lectius laborals precaris.

No existix respecte a aquesta qüestió cap sort de determinisme. De fet, les coses haurien pogut ocórrer de manera distinta. Amb menors mancances d'equipaments i servicis i amb uns ens locals consolidats i, per descomptat, amb la inexistència d'alguns catalitzadors com la potenciació de la contractació temporal, el resultat haguera pogut ser distint. Ací únicament es destaquen una sèrie de factors que suggerixen una determinada seqüència causal que va afavorir un disseny institucional ineficient.

Es tracta d'un patró generalitzat, compatible amb l'existència d'algunes illes d'excel·lència, afavorit així mateix per alguns governs locals intermedis que van ser capaços de donar forma a mecanismes eficaços d'assistència tècnica en matèria d'organització i recursos humans, al mateix temps que el seu legislador autonòmic va ser sensible a desenrotllar el marc reglamentari de la gestió de personal, amb la Diputació de Barcelona com a exemple destacat a l'hora d'afavorir l'assistència especialitzada als governs locals, tal com s'indica més endavant.

Amb estos trets no pot assegurar-se de mode efectiu un bé públic primordial en matèria de qualitat de govern, la neutralitat i independència, ni molt menys l'autonomia de la «vessant burocràtica» dels poders locals (Fukuyama, 2016). Un país desenrotllat haguera de ser capaç d'implantar, de mode efectiu, els arranjaments institucionals que possibiliten tenir una força laboral professionalitzada, competent i íntegra. I per a això ha de plantejar-se una estratègia de reformes que col·loque en l'agenda, amb la prioritat que mereix, esta qüestió.

6. CONCLUSIONS I PERSPECTIVES

Situats ja a 2025 podem dir en certa manera que assistim novament a un període de refundació per al sistema de personal de les entitats locals. L'augment previsible de les noves migracions climàtiques, unit a l'impacte de la intel·ligència artificial generativa, però molt especialment la profunda renovació generacional que experimentarà este col·lectiu professional fins a 2030, derivada de la jubilació d'unes cohorts generacionals ingressades en la seua majoria en els anys huitanta, permet pensar en una nova *recreació* dels efectius professionals dels ajuntaments. El balanç ha de tindre present, a més, el paisatge resultant després dels processos massius d'estabilització fruit de la Llei 20/2021, de 28 de desembre, de reducció de la temporalitat en l'ocupació pública, que, com se sap, havien de finalitzar el 31 de desembre de 2024.

És un panorama que presenta oportunitats a l'hora d'incorporar nou talent públic, complementant el model burocràtic clàssic, vàlid per a les activitats prestacionals i reguladores, amb els seus trets d'eficiència, igualtat de tracte i neutralitat política, amb models

instrument en el termini màxim de sis mesos, atesa la seua rellevància per a materialitzar la transparència de la gestió (GAIP, Resolució 405/2017, del 19 de desembre).

de personal que incorporen la flexibilitat necessària per a afrontar un entorn més complex. Com recorda Brugué (2022: 111), «la principal raó del fracàs de les nostres organitzacions públiques s'explica per l'intent fallit de respondre a una creixent complexitat amb les solucions simples d'altres moments». En termes pràctics, això suposa que l'escala local de govern ha d'implantar de mode efectiu un sistema de mèrit i ha d'incorporar, simultàniament, les capacitats institucionals, el conjunt de coneixements, destreses adaptatives i flexibilitat per a afrontar els desafiaments d'un entorn com el descrit, summament complex.[11] El risc, no obstant això, és tornar a reproduir el patró institucional, fortament arrelat, com s'ha vist, en el nostre panorama local. Això és, reclutament temporal no planificat i posterior convocatòria d'estabilització. Si analitzem les xifres una mica, així podria tornar a estar succeint.

Com se sap, la reforma laboral més recent, l'operada pel Reial decret llei 32/2021, de 28 de desembre, de mesures per a la reforma laboral i el foment de l'estabilitat en l'ocupació, ha limitat l'ús de la contractació temporal. Exemple d'este nou paradigma és la desaparició d'un vell conegut de la gestió del personal local: el contracte temporal «per obra o servici determinat». La temporalitat en el dret del treball és, novament, causal. Acompanyada de limitacions en les modalitats contractuals, ara limitades a contractes formatius —de difícil ús en l'esfera local— per «acumulació de tasques», «fixos discontinus» o «de substitució». Podria pensar-se que la coincidència que suposa la reducció dels contractes temporals i el nou paradigma de l'estabilitat en l'ocupació simultània a un procés massiu d'estabilització de col·lectius públics precaris, donarien com a resultat una funció pública molt més estable, pròxima a la meta legislada d'una taxa de temporalitat entorn del huit per cent.

No obstant això, els indicis mostrarien com s'han adaptat les corporacions locals al nou escenari sense modificar, en el fonamental, l'anyenca pràctica d'encobrir necessitats permanents amb fórmules temporals. Si en el seu moment era la variada panòplia de contractes laborals la que facilitava la pista d'enlairament per a esta pràctica, en l'actualitat ho són els funcionaris interins de l'article 10.1*c* del text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat per Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre), això és, els interins adscrits a «programes de caràcter temporal».

Prenent com a referència el butlletí estadístic del personal al servici de les administracions públiques, veiem que inclou, en la rúbrica d'«otro tipo de personal», tant el personal eventual com el personal funcionari interí. I el que s'aprecia clarament en la taula 3 és que este personal s'ha triplicat en comparació amb l'any anterior al de la crisi, l'any 2009. Els ajuntaments i les diputacions, davant un escenari més restrictiu, haurien mantingut les seues inèrcies utilitzant estratègicament una figura no pensada per a este menester. Les xifres de 2024 han triplicat les existents en 2009 —l'any abans de la recepció de la crisi econòmica—, amb 2013 com l'any que va acollir les retallades en esta rúbrica. Ni la LRT i els seus generosos processos, ni tampoc la reforma de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, han modificat unes inèrcies profundament ancorades en la rutina de la gestió. Per la qual cosa, si no hi ha

11. Respecte a aquesta qüestio, vegeu C. Ares, «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE», i M. Hidalgo-Pérez, J. L. manfredi i Benítez «Capacidad administrativa y absorción de los Fondos Next Generation», ambdós treballs a *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (Madrid: INAP), núm. 29 (2022).

estratègies decidides de reforma tendents a limitar el fenomen, una patologia típica del personal local, la precarietat, continuarà formant part del paisatge institucional. Un personal, no oblidem, que no gaudix de la garantia de la inamovibilitat i, per tant, més vulnerable.

Taula 3. Evolució del col·lectiu «altre tipus de personal».

	2009	2013	2024
Total efectius	35.215	29.984	104.919

Font: elaboració pròpia sobre dades *Butlletí Estadístic del Registre de Personal*.

Poc sentit tenen, en este context, reformes com l'operada pel Reial decret llei 6/2023, de 19 de desembre, que pretén potenciar en el nostre model de funció pública —bé que destinat exclusivament a l'AGE— tècniques com la gestió provisional d'efectius o la gestió de persones sobre la base de models de competències professionals, amb la vista posada en uns processos d'avaluació de l'acompliment capaços d'articular una carrera horitzontal basada en la progressió sense necessitat de canviar de lloc de treball. Novament, pel que fa a la FPL, corre el risc d'acabar com el model de llocs de treball, a excepció d'alguns municipis o diputacions, escasses «illes de modernitat» en la gestió del seu factor humà.

7. PROPOSTES D'ENFORTIMENT INSTITUCIONAL

La meta, no obstant la situació descrita, continua sent assolir un nivell adequat de qualitat institucional als governs locals. I amb la vista posada en este objectiu se suggerixen estratègies de reforma que es pretenen factibles, sempre que tinguen en compte el que ja sabem després de quaranta anys de marc normatiu i que el disseny institucional s'estableixi sobre premisses viables.

Respecte al que ja sabem, disposem de suficients elements de context, entre ells i destacadament la dificultat, de caire estructural i organitzativa, de garantir una selecció meritocràtica sobre la base de la selecció, entitat a entitat, del seu personal. Esta circumstància constituïx l'*elefant a l'habitació*, el problema conegut, però no afrontat. L'article 100.2 de la LBRL, tal com està configurat, resulta summament disfuncional. Almenys mentre es continue confonent «autonomia local» amb la competència de selecció de cada ajuntament, amb independència de la seva grandària o les seves capacitats.[12] Recordem la dada d'eixe 84% d'ajuntaments menors de cinc mil habitants. Igual que un fenomen que també ha passat a formar part del panorama local, la negociació col·lectiva, necessita ser repensada i orientada a objectius de valor públic. Béns públics com la selecció per mèrit, la garantia de la neutralitat,

12. Esta «autonomia» en la selecció del personal local s'iniciaria en la Llei municipal de 1877, que considerava «atribució exclusiva» el nomenament i la separació de tots els empleats i dependents de fons municipals. Des de llavors fins ara esta facultat s'ha mantingut inalterable.

l'eficàcia o l'eficiència en la gestió dels servicis, depenen en gran manera de l'escala de provisió del bé col·lectiu de què es tracte. I, ací, superar l'estret marc municipal de la mà dels governs locals intermedis es revela una estratègia imprescindible.

I la paradoxa radica en el fet que són els actors ací assenyalats, càrrecs electes, partits polítics, organitzacions sindicals, els interpel·lats per a enfortir la funció pública local. L'«economia política de les reformes», per a dir-ho amb les paraules de Costas (2023: 15), ens mostra un tipus de política pública intensiva en costos, però difusa en beneficis. És el conegut *dilema dels polítics* assenyalat per Geddes (1994): afavorir reformes a llarg termini que beneficien l'interés públic suposa col·locar-les per damunt dels interessos a curt termini. Per això una estratègia de governança que incorpori actors institucionals (diputacions, federacions de municipis, comunitats autònomes) i socials (sindicats més representatius) seria la més aconsellable, sens perjuí d'apel·lar a la ciutadania, el «principal» en este escenari. Convindria reprendre els grans acords de federacions de municipis i sindicats dels anys noranta, per a assegurar que la funció pública local afronta els desafiaments equipada convenientment, identificant els temes que li donaran forma en els pròxims anys.

Però també les estratègies de reforma institucional han de partir de bases sòlides: les proporcionades per les ciències socials (Sartori, 2011: 326). Cal partir de postulats realistes sobre la conducta humana i sobre els incentius que tenen a la seua disposició els actors en l'entorn institucional local. Com recorda Velasco (2019), el paper del dret en les reformes és mostrar la direcció i proveir legitimació. I per a això el punt de partida, a més de fonamentar-se en el realisme institucional (Portinaro, 2025: 25), ha de preveure tant els interessos dels actors com, sobretot, els desafiaments que les persones afronten. Amb Nagel (1996: 31), podem dir que un ideal resulta utòpic si no es pot motivar individus raonables perquè visquen d'acord amb ell. Ha d'afavorir-se la conciliació del col·lectivament desitjable amb l'individualment raonable, primant el punt de vista col·lectiu, impersonal.

A partir d'un enfocament que tinga en consideració els incentius als diversos actors i sense oblidar la conveniència de potenciar i capacitar les unitats de personal, orientades al compliment formal i en general amb baixes capacitats tècniques, la estratègia de millora deu, per tant, tindre present dos premisses: en primer lloc, complementar la reforma normativa amb la provisió de recursos tècnics i d'estructures de gestió suficients, i, també, diferenciar en el tractament les ja conegudes com a petites i mitjanes entitats locals o PYMEL, principalment els 6.827 municipis menors de cinc mil habitants, d'aquells quasi quatre-cents majors de vint mil, que inclouen, a més, els municipis acollits al règim de gran població, a banda de les diputacions, els *cabildos* i els consells insulars, i que suposen més de dos terços de la població. Tenint les estructures organitzatives encarregades d'implementar-la és quan, en segon lloc, tenen sentit les propostes concretes d'enfortiment institucional: un marc normatiu que aporte seguretat jurídica a la gestió i que sobretot estiga orientat a la simplificació d'aquest per a les PYMEL, i la creació d'agències d'ocupació pública a escala provincial i el reforç dels espais polític i directiu (la direcció pública local, DPL).

En les estratègies de reforma mereix UNA menció a part el complex i caòtic marc regulador de la funció pública local, fenomen agreujat tant per la diversitat de fonts (règim local i funció pública) com de títols de legitimitat (bases del règim estatutari dels funcionaris, arg. *ex* art. 149.1.18 de la CE i comunitats autònomes, sense desconéixer la pròpia autonomia

local). A esta qüestió fa referència el document recent emanat del Grupo de Análisis y Propuesta de Reformas de la Administración Pública, que en 2021 va lliurar el document titulat *13 propuestas para reformar la Administración del Estado*. Reconeixent el tret característic de la incoherència del marc normatiu, clarament disfuncional, el document propugna que l'AGE no sols haguera de desenrotllar l'EBEP, sinó que també hauria de facilitar el seu desenrotllament en l'àmbit local, alié, com s'ha vist, a les grans ones de modernització. Per a això, el document (2021: 89 i 90) proposa dos iniciatives: estudiar la possibilitat d'habilitar les corporacions locals perquè, en absència d'una llei de funció pública de la comunitat autònoma, «amb caràcter transitori i provisional», pugan procedir a dotar-se d'una regulació pròpia que garantisca l'aplicació de l'EBEP en l'àmbit de la seua funció pública territorial, i este seria el marc per a introduir en l'ocupació pública local el règim del seu personal directiu, implantar la carrera horitzontal o ordenar els seus llocs de treball; o bé —segona alternativa— tractar de reduir al mínim la densitat de la legislació bàsica estatal en matèria de funció pública local, identificant-la amb la de l'EBEP, salvaguardant la regulació pròpia dels funcionaris de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional i mantenint els preceptes declarats bàsics del TRRL per la Llei 53/2002, de 30 de desembre. Això és, la classificació de les escales i subescales del funcionariat local.

El camí recorregut a partir del document ha sigut desigual, si bé és cert que les reformes de les lleis d'ocupació pública post-EBEP han anat interioritzant el personal de les entitats locals (cas de Castella i Lleó el 2015, Castella-la Manxa el 2011, Extremadura el 2015 o Galícia també en 2015). Primerencament, les comunitats autònomes de Catalunya, el País Basc i la Comunitat Valenciana van incloure en les seues lleis de funció pública (1985-1989) la funció pública local, i així ho han mantingut posteriorment en la seua actualització després de l'EBEP (València en 2021 i el País Basc en 2022). Però, no obstant això, trobem territoris (Canàries o la Comunitat de Madrid, per exemple) on la no inclusió del personal local en el seu àmbit d'aplicació limita l'aplicació de les innovacions de l'EBEP, oblidat com està, al personal local.

No era una mala solució la propugnada pel grup de treball, una sort de *supletorietat* de la normativa estatal, a falta de paraigua autonòmic, i així es va incloure en el Projecte de llei de funció pública de l'AGE, presentat en 2023, que considerava una disposició final quarta que així ho preveia. El projecte va decaure amb la dissolució del Congrés i tal disposició ha desaparegut en el nou projecte, presentat el 17 de juliol (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, «Congreso», núm. A-31-1, 26 de juliol). Així doncs, tampoc no s'ha habilitat per a, de la mà de l'autonomia local, implantar sens dubte legal les institucions innovadores del text de 2007. Amb tot, el principal problema consistix en els ajuntaments xicotets i mitjans, en els quals l'afirmació emfàtica de l'autonomia resulta inapropiada per a la fi de la seguretat jurídica, ateses les baixes capacitats administratives.

Per això, la intervenció en la millora del marc normatiu haguera de plantejar-se en dos nivells: en primer lloc, les comunitats autònomes han d'intervenir regulatòriament pel que fa a uns mitjans personals que contribuïxen a materialitzar en bona mesura les seues polítiques públiques, aprovant la legislació de desenrotllament de l'EBEP i incloent l'Administració local en el seu àmbit d'aplicació . Un segon pla té a veure amb els governs locals intermedis, que han de prestar les capacitats necessàries sobre el terreny, fins i tot aprovant una sort de

soft law que permeta modernitzar la gestió de personal (repertori de llocs tipus amb tasques, models de relacions de llocs, de plantilles de places, de reglaments de productivitat, d'avaluació de l'acompliment o de carrera, de selecció de personal funcionari i laboral, codis de bones pràctiques, etc.).

És justament en el terreny de les capacitats, de les estructures de gestió, on s'ha postulat una solució idònia (Jiménez Asensio i Castillo Blanco, 2009): la creació, per part dels governs locals intermedis, d'agències provincials d'ocupació pública. La fórmula organitzativa, d'acord amb el que es disposa en l'article 118 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), podria articular-se mitjançant la forma d'un consorci, integrat per la mateixa diputació, la comunitat autònoma, l'institut o escola d'administració pública corresponent i les federacions de municipis, i també les organitzacions sindicals.[13] Estes agències, amb una cartera de servicis que incloguera des de la negociació col·lectiva fins a l'assistència tècnica en l'elaboració dels instruments d'ordenació del personal, seria idònia per a organitzar el reclutament (mitjançant la coordinació de les ofertes d'ocupació pública) i la pròpia selecció de personal, permanent i temporal. Circumstància facilitada per la possibilitat de la figura de la comanda de gestió prevista en l'article 11 de la LRJSP. Amb aquest context té sentit la innovació en matèria de selecció de personal, ben estudiat per Boix i Soriano (2020).

Per altra banda, la introducció d'un nucli directiu professional, inserit entre l'esfera politicorepresentativa i la burocraticoprofessional en els governs locals, es revela una de les reformes que més consens susciten entre els estudiosos. Tenint en compte que el que es postula no és la introducció d'una sort de gerencialisme tecnocràtic, sinó possibilitar, en la presa de decisions, que aquestes s'ajusten tant a criteris polítics i socials, la valoració legítimament política dels quals correspon als electes, com també a criteris de racionalitat econòmica i jurídica. Com ja primerencament van advertir Brugué i Gomà (1998: 21), l'esfera local reclama una sort de repolitització dels càrrecs electes, inserits com estan en la sala de màquines burocràtica. Amb el benentés que no cal confondre repolitització amb partidisme. Parlem d'introduir la direcció pública local (DPL) en el panorama de la gestió dels governs locals.

I no és ociós advertir que la institució de la DPL es caracteritza per la nota de la professionalitat, inclosa en l'article 13 del TREBEP. Això suposa selecció mitjançant convocatòria pública i criteris de mèrit i capacitat, apreciats per un òrgan tècnic degudament qualificat per a la tasca, capaç d'apreciar la possessió en els candidats de les competències directives requerides, descrites en una monografia professional, l'atribució d'una esfera pròpia de responsabilitat i de rendició de comptes, instrumentada normalment mitjançant un pla d'actuació o contracte de gestió, i, molt especialment, unes causes de cessament allunyades del criteri de la mera confiança política (Jiménez Asensio, 1996 i 2009; Longo, 2004; Villoria, 2009; Fariña, 2023).

Hem de tindre present que l'única previsió en aquest sentit en el panorama local és l'existent en l'article 176.3 del text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL), que indicava que podrien ser exercits per personal eventual determinats llocs

13. També en això Catalunya oferix casos d'èxit. Ací està el conegut pels operadors CEMICAL (Centre de Mediació i Conflictes en l'Administració Local), dependent de la Diputació de Barcelona, per a no parlar de l'extensa cartera de servicis d'assistència tècnica en matèria d'organització i recursos humans, l'anomenada Xarxa CORH a la qual ja s'ha fet referència.

de treball de caràcter directiu de la corporació, sempre que reuniren les condicions específiques previstes en la respectiva relació de llocs de treball. El manteniment del que la legislació preconstitucional denominava «Directors de Servicis» (art. 106 del Reial decret 3046/1977, de 9 d'octubre, d'articulació parcial en matèria de funcionaris públics de l'antic Estatut del règim local) ha mostrat les seues insuficiències. Deixant de banda l'eventual vigència jurídica del precepte després de la LRSAL i les reformes que esta va operar sobre el personal eventual, la seua caracterització com a personal de confiança —amb la notable excepció d'algunes entitats que a l'empara del precepte van aconseguir consolidar un estrat directiu—, la veritat és que esta caracterització jurídica va llastrar la seua aplicació, de manera que la confiança va prevaldre sobre la nota de professionalitat.

La reforma local de 2003, la LMGL, amb el nou títol x de la LBRL va introduir en el seu article 130 la figura dels coordinadors i directors generals, *nomenats* entre funcionaris de carrera que compliren determinats requisits, sobre la base de criteris de *competència professional* i experiència. La reforma de 2013, operada per la LRSAL i el seu nou article 32 bis, va estendre la figura a les diputacions, *cabildos* i consells insulars. Però sobre això cal efectuar dos consideracions: la primera, la confusió conceptual entre «alt càrrec» i «directiu públic professional».[14] No cal qualificar com a professional un procés de mera designació sense convocatòria pública i amb les restants notes que caracteritzen la figura. En segon lloc, deixa un ampli espai sense possibilitat de recórrer a la DPL: els ajuntaments que, sense ser municipis de gran població, tenen la grandària i la complexitat suficient per a recórrer a esta figura.

S'impedix així comptar amb un recurs tècnic que, a més de millorar la gestió, afavorix la separació entre política i Administració. Un procés de diferenciació que està en el fons de la maduresa tecnicoburocràtica, capaç de convertir les metes polítiques en activitats tangibles d'execució. Un pivot capaç d'assegurar la receptivitat administrativa de les legítimes opcions polítiques, però també de parlar el llenguatge de la gestió pública.

El cas és que, d'acord amb Morell Ocaña (2001: 16), la confusió existent entre el polític i l'administratiu afavorix la polititització d'esferes administratives que en este treball s'han tractat d'evidenciar. Negar la política —i confinar-la en el seu espai natural— suposa condemnar no pocs municipis al subdesenrotllament institucional i afavorir la polititització de la gestió quotidiana. La LRSAL, en un context de potenciació de la figura dels funcionaris de l'Administració local ara de caràcter «nacional», va perdre una oportunitat per a introduir la DPL quan el context era més necessari: el d'una crisi econòmica. Es tenia, en esta conjuntura, una finestra d'oportunitat similar a la italiana dels anys noranta, on les «reformes Bassanini» van contribuir a potenciar les capacitats gerencials dels governs locals (Nieto Guerrero, 2001: 64). No és solament un problema de reformes legals, sinó, com va evidenciar la Sentència del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 d'abril, de canviar models mentals arrelats sobre les capacitats executives que cal considerar als ajuntaments. Sent indiscutible que el principi representatiu constituïx el fonament de l'autonomia local, atribuir a l'article 140 de la

14. Confusió que s'aprecia, per exemple, en la Llei 3/2015, del 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració de l'Estat. *Càrrec de designació política* i *directiu professional* no són termes conceptualment equivalents, sens perjuí que el primer exercisca tasques directives i introduïsca els criteris d'idoneïtat (competència professional i personal) en el seu nomenament, exempt de convocatòria pública.

CE no solament el govern, sinó també l'administració, abona el caràcter subaltern del local. Argumentar que este precepte atorga una legitimació democràtica especial al govern municipal tant en la seua funció de direcció com d'administració (FJ 6è), contraposant legitimitat democràtica i professionalització, suposa, en primer lloc, desconéixer l'evolució de les burocràcies professionals, basada en la seua diferenciació de l'esfera política, en l'atribució d'una certa autonomia i independència enfront de les contingències polítiques, separant de manera clara les dos carreres (Dahlström i Lapuente, 2018). Un error conceptual que revela una certa displicència cap als mateixos governs municipals, especialment els de major població, en els quals la diferenciació de les esferes política i administrativa haguera de ser la norma.[15]

Com fora, esta mateixa sentència del Tribunal Constitucional habilita les comunitats autònomes perquè regulen els òrgans directius locals. Una oportunitat que ha proporcionat dos innovacions destacables, a Euskadi i a Catalunya.

En el cas basc, la Llei 2/2016, del 7 d'abril, d'institucions locals d'Euskadi (LILE), considera en els seus articles 36-42 una interessant regulació. Partint de la seua autonomia per a establir la figura en el seu reglament orgànic municipal, els directius públics podran considerar-se en les entitats locals la població de les quals supere els 40.000 habitants. En este marc normatiu, a més de delimitar les tasques d'este lloc i els seus requisits, es considera la seua cobertura mitjançant una convocatòria pública, l'objecte de la qual serà l'acreditació de les competències professionals. Pel que fa al cessament, l'article 40.11, sense allunyar-lo completament d'avatars polítics, efectua un cert esforç i preveu la seua permanència fins al 31 de desembre de l'any en què se celebren les eleccions municipals.

Pel que fa al cas català, l'article 306 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, text refós aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, modificat en 2020 per la Llei 5, de 29 d'abril, preveu en relació amb el personal directiu una regulació similar a la basca, que l'aproxima a la institució de la DPL. Així, a més d'exigir uns requisits de formació, considera la convocatòria pública dirigida a acreditar la possessió pels aspirants de les competències professionals requerides, i considera també una certa inamovibilitat fins al final del mandat i la possibilitat de la pròrroga pel nou equip de govern resultant de les eleccions municipals, o bé procedir a una nova convocatòria pública.

Són innovacions institucionals que, degudament acompanyades de les restants mesures d'enfortiment propugnades en este treball (governança autonòmica, implicació provincial mitjançant estructures específiques, re visió de la selecció entitat a entitat, especialment per a entitats locals xicotetes i mitjanes), podrien afavorir que l'estructura professional dels governs locals comptara amb els perfils i les capacitats necessàries per a afrontar els desafiaments polítics, socials, tecnològics i econòmics d'un entorn en transformació accelerada. Conegut el mediocre acompliment institucional que en matèria de funció pública local han protagonitzat

15. Com assenyalava el vot particular, deduir de l'art. 140 de la CE que els electes assumisquen funcions, en tot supòsit, de govern i administració, a més de desafiar el sentit comú, obviava l'article 3.2 de la CEAL. No són equivalents els microajuntaments en els quals hi ha més regidors que empleats públics, que aquells de, per exemple, vint o trenta mil habitants en avant, on clarament i sense cap esforç conceptual s'aprecia una distinció entre política i Administració. Per a dir-ho amb Kelsen (2006: 182), el principi democràtic té a veure amb la *formació de la voluntat* i amb la designació dels òrgans executius. El principi de legalitat, al qual està sotmesa tota *execució*, exclou qualsevol influència dels partits polítics.

la majoria dels nostres ajuntaments i diputacions, hauríem de ser capaços de sentir-nos concernits, tant en el món de la pràctica com en el de l'acadèmia, a no repetir els mateixos errors, circumstància que, no obstant això, sembla dibuixar-se novament d'acord amb les dades.

8. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Bañón, Rafael (1986). «Función pública local en España: movilidad, carrera y profesionalización del personal». *CIVITAS*: *Revista Española de Derecho Administrativo* [Madrid], núm. 51 (juliol-setembre).

Beltrán, Miguel (1977). *La élite burocrática española*. Madrid: Fundación Juan March i Ariel.

Bekke, H.; Frits, H. (ed.) (2000). *Civil service systems in Western Europe*. Oxford: Cheltenham.

Boix Palop, Andrés; Soriano Arnanz, Alba (2020). *El acceso al empleo público en España*: *Estudio comparado y propuestas de mejora*. València: Publicacions de la Universitat de València.

Brugué, Quim; Gomà, Ricard (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Brugué, Quim (2022). *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*. Madrid: INAP.

Capó Giol, Jordi (1991). «Elecciones municipales, pero no locales». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* [Madrid: CIS], núm. 56, p. 143-164.

Carrillo Barroso, Ernesto (1991). *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Costas, Antón (2023). «Prólogo: ¿A quién deben hablar los expertos cuando proponen reformas, al poder o a la sociedad?». A: Jover, J. M. *Cómo mejorar la calidad de gobierno en España*: *Sistema político y racionalidad del Estado*. Madrid: Marcial Pons.

Cuenca Cervera, J. Javier (2015). *El empleo público local en la España democrática*: *Una perspectiva institucional.* Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Cuenca Cervera, J. Javier (2018). *Transparencia y función pública*. Barcelona: CEMICAL.

Cosculluela, Luis (2013). «Reforma de la Administración local. Una oportunidad de modificar la planta local que no puede perderse». *Revista Española de Derecho Administrativo* [Madrid: Civitas], núm. 159, p. 11-19.

Dählstrom, Carl; Lapuente, Víctor (2018). *Organizando el Leviatán: Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos.* Bilbao: Deusto.

Defensor del Pueblo (2025). *Informe anual 2024*. Madrid.

Della Porta, Donatella; Keating, Michael (2013). «¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales?». A: Della Porta, Donatella; Keating, Michael (ed.). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales*: *Una perspectiva pluralista*. Madrid: Akal, p. 31-51.

Du Gay, Peter (2012). *En elogio de la burocracia*: *Weber. Organización. Ética.* Madrid: Siglo XXI.

Evans, Peter; Rauch, John (1999). «Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" State structures on economic growth». *American Sociological Review*, vol. 64, núm. 5 (octubre), p. 748-765.

Fariña, Fernando (2023). «La posibilidad de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. Su funcionalidad y viabilidad jurídica». *Documentación Administrativa. Nueva Época* [Madrid: INAP], núm. 11, *Monográfico sobre el empleo público local en la encrucijada*, p. 23-37.

Font, Tomàs; Galán, Juan (2014). «La reordenación de las competencias municipales ¿una mutación constitucional?». A: Font, Tomàs; Galán, Juan (2014). *Anuario del Gobierno Local*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 89-124.

Fukuyama, Francis (2016). *Los orígenes del orden político*: *Desde la prehistoria a la revolución francesa*. Bilbao: Deusto.

García de Enterría, Eduardo (1999). «La organización y sus agentes: revisión de estructuras». A: *La Administración española*: *Estudios de ciencia administrativa*. Madrid: Civitas, p. 169-206 [1a ed.: 1960].

Garrido Falla, Fernando (1980). «La institución administrativa en la Constitución española». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* [Barcelona], vol. 1, núm. 46 (1980), p. 1-8.

Geddes, Barbara (1994). *Politician's dilemma*: *Building state capacity in Latin America*. University of California Press.

Grupo de Análisis y Propuesta de Reformas en la Administración Pública (2021). *13 propuestas para reformar la Administración del Estado*. Madrid: INAP.

Hall, Peter; Taylor, Robert (1996). «Political Science and the Three New Institutionalism». *Political Studies* [Londres: SAGE], núm. xliv, p. 936-957.

Heclo, Hugh (2010). *Pensar institucionalmente*. Barcelona: Paidós.

Jerez Darías, Luis Manuel; Martín Martín, Víctor O; Pérez González, Ramón (2012). «Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España». *ERIA*: *Revista de Geografía* [Universidad de Oviedo], núm. 87, p. 5-18.

Jiménez Asensio, Rafael (1989). *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978).* Madrid: INAP.

Jiménez Asensio, Rafael (1996). *Altos cargos y directivos públicos*. Oñati: IVAP.

Jiménez Asensio, Rafael (2009). «La Dirección pública profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación». A: Jiménez Asensio, Rafael; Villoria Mendieta, Manuel; Palomar Olmeda, Alberto. *La dirección pública profesional en España*. Madrid: Marcial Pons.

Jiménez Asensio, Rafael (2014). «La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la LRSAL». En: *Diario del Derecho Municipal*. Madrid. IUSTEL.

Jiménez Asensio, Rafael; Castillo Blanco, Federico (2009). *Informe sobre el empleo público local*: *Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Kelsen, Hans (2009). *De la esencia y valor de la democracia*. Oviedo: KRK [1a ed.: 1920].

Mahíllo Santos, Juan (1976). *La función pública local y sus problemas actuales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Márquez Cruz, Guillermo (2007). *Política y gobierno local*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Mauri Majós, Joan (2018). «El acceso irregular a los empleos públicos: la erosión del principio de mérito». A: Ponce Solé, Juli (coord.). *Empleo público, derecho a una buena administración e integridad*. València: Tirant lo Blanch, p. 41-93.

Medina Guerrero, Manuel (2014). *La reforma del régimen local*. València: Tirant lo Blanch.

Ministerio de Administraciones Públicas (2005). *Estatuto básico del empleado público*. *Informe de la Comisión*. Madrid: INAP.

Morell Ocaña, Luis (2001). «*Prólogo*». A: Nieto-Guerrero, A. M. *Los entes locales municipales, entre la política y la administración*. Madrid: INAP.

Muñoz Machado, Santiago (2013). *Ocho mil millones de euros*: *La compleja reforma de la Administración local*. Madrid: Círculo Cívico de Opinión.

Nagel, Tomas (1996). *Igualdad y parcialidad*: *Bases éticas de la teoría política*. Barcelona: Paidós.

Nieto-Guerrero, Ana María (2001). *Los entes locales municipales, entre la política y la Administración*. Madrid: INAP.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2019). *Recomendación del Consejo sobre liderazgo y capacidad en el sector público*. París: OECD.

Orren, Karl; Skowkronek, Steven (1999). «Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico». A: Farr, James; Dryzek, Stephen; Leonard, James. *La ciencia política en la historia*. Madrid: Istmo, p. 378-405.

Ostrom, Elinor (2005). «Doing institutional analysis digging deeper than markets and hierarchies». A: Menard, C.; Shirley, M. (ed.). *Handbook of new institutional economics*. Colorado: Springer, p. 819-848.

Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.

Parejo Alfonso, Luciano (2014). «Algunes reflexions sobre l'impacte de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, sobre el model d'autogovern municipal». *Quaderns de Dret Local* [Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local], núm. 34, p. 11-19.

Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo*: *Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

Peters, Guy; Pierre, Jon (2010). *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*. Madrid: INAP.

Pierson, Paul (2004). *Politics in Time*: *History, Institutions and social analysis*. Princeton.

Portinaro, Pier Paolo (2025). *El realismo político*. Madrid: Alianza.

Ramió, Carles (2012). *La extraña pareja*: *La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: Catarata.

Ramió, Carles (2016). *La renovación de la función pública*: *Estrategias para frenar la corrupción política en España*. Madrid: Catarata.

Ramió, Carles; Salvador, Miquel (2018). *La nueva gestión del empleo público*: *Recursos humanos e innovación de la Administración*. Barcelona: Tibidabo.

Rivero Ysern, Juan Luis (2014). «La Provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013». *La Administración al Día* [Madrid: INAP], 9 de juny.

Rodríguez Alvárez, José Manuel (2005). «Administración local: acceso y temporalidad de los nombramientos, provisión de puestos de trabajo, retribuciones y estructura de niveles, movilidad e instrumentos de planificación de los recursos humanos y definición de puestos». *Presupuesto y Gasto Público* [Madrid: Instituto de Estudios Fiscales], núm. 41, p. 271-286.

Roiz, Javier (1997). «Categorías y teorías de la ciencia política». A: *Fundamentos de ciencia política*. Madrid: UNED, p. 17-71.

Roqueta Buj, Remedios (1996). *La negociación colectiva en la función pública*. València: Tirant lo Blanch.

Sánchez Morón, Miguel (2012). «Ajustes y reformas en el empleo público: situación actual». A: Fuentetaja, Jesús Ángel; Cantero, Josefa (ed.). *Crisis económica y función pública*. Pamplona: Aranzadi-Thomson, p. 21-37.

Sánchez Morón, Miguel (2011). «Sobre la captura del empleo público». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* [Oñati: IVAP], núm. 1 (març), p. 71-79.

Sartori, Giovanni (2011). *Cómo hacer ciencia política*: *Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Madrid: Taurus.

Schluchter, Wolfgang (2017). «Ideas, intereses e instituciones: conceptos clave de una sociología orientada por Max Weber». A: Schluchter, Wolfgang (coord.). *El desencantamiento del mundo*: *Seis estudios sobre Max Weber*. Ciutat de Mèxic: Fondo de Cultura Económica, p. 90-119.

Solanes Mullor, J. *et al*. (2011). *Libro verde. Los gobiernos locales intermedios en España*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

Sosa Wagner, Francisco (1997). *Manual de derecho local*. Madrid: Tecnos.

Soto Valle, Ignacio (2024). «Aproximación a la llamada burocracia defensiva en el sector público. Las nuevas orientaciones en materia de control interno. Una visión desde el ámbito local». Conferència dictada en el Seminari de Dret Local de la Federació de Municipis de Catalunya. Barcelona.

Steinmo, Sven (2013). «Institucionalismo histórico». A: Della Porta, Donatella; Keating, Michael (ed.). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales*: *Una perspectiva pluralista*. Madrid: Akal, p. 131-151.

Thelen, Kathleen (1999). «Historical Institutionalism in comparative politics». *Annual Review of Political Science* [Palo Alto, California], núm. 2, p. 364-404.

Velasco Caballero, Francisco (2019). «Reformas de la Administración pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del derecho administrativo». *Anuario de la Facultad de Derecho* [Madrid: UAM], núm. 23, p. 109-145.

Villoria, Manuel (1999). «El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación». *Revista Española de Ciencia Política* [Madrid: AECPA], núm. 1, p. 97-125.

Villoria, Manuel; Jiménez Asensio, Rafael; Palomar Olmeda, Alberto (2009). *La dirección pública profesional en España*. Madrid i Oñati: Marcial-Pons i IVAP.

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 219-256
ISSN: 2938-5733 / DOI: 10.2436/20.3004.04.32
https://revistes.iec.cat/index.php/RCAP
Data de lliurament: 23 d'abril de 2025
Data de l'avaluació cega: 19 de maig de 2025 i 19 de maig de 2025
Data d'acceptació: 27 de maig de 2025

LA INTEGRITAT INSTITUCIONAL I LA TRANSPARÈNCIA. EL CONTROL I EL RETIMENT DE COMPTES EN ELS GOVERNS LOCALS

Maria Petra Saiz Antón
Interventora general
Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat
Censora jurada de comptes

Resum

El desenvolupament d'una estratègia d'integritat institucional pública fonamentada en tres pilars bàsics —un sistema d'integritat coherent i complet, una cultura d'integritat pública i un retiment de comptes eficaç— és l'eina indispensable de què disposen els governs locals per a posar fi a la corrupció, que és una de les principals preocupacions de la ciutadania, perquè fomenta el descontentament, la polarització política i disminueix la confiança de la ciutadania en les institucions.

L'article analitza quines són la situació actual i les perspectives de futur de la transparència, del retiment de comptes i del control intern en els governs locals basat en una estratègia de riscos d'integritat institucional, així com la incidència de la planificació, l'avaluació i el retiment de comptes de les polítiques públiques i de l'organització dels recursos humans, per a promoure la transparència, la col·laboració i la participació de la ciutadania en el marc d'una infraestructura digital adequada, que són els fonaments del bon govern i la bona administració.

Paraules clau: governs locals, integritat, bon govern, bona administració, transparència, participació ciutadana, planificació, avaluació, control intern, retiment de comptes.

LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL Y LA TRANSPARENCIA. EL CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Resumen

El desarrollo de una estrategia de integridad institucional pública fundamentada en tres pilares básicos —un sistema de integridad coherente y completo, una cultura de integridad pública y una rendición de cuentas eficaz— es la herramienta indispensable de la que disponen los gobiernos locales para poner fin a la corrupción, que es una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, porque fomenta el descontento, la polarización política y disminuye la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

El artículo analiza cuáles son la situación actual y las perspectivas de futuro de la transparencia, de la rendición de cuentas y del control interno en los gobiernos locales basado en una estrategia

de riesgos de integridad institucional, así como la incidencia de la planificación, la evaluación y la rendición de cuentas de las políticas públicas y de la organización de los recursos humanos, para promover la transparencia, la colaboración y la participación de la ciudadanía en el marco de una infraestructura digital adecuada, que son los fundamentos del buen gobierno y la buena administración.

Palabras clave: gobiernos locales, integridad, buen gobierno, buena administración, transparencia, participación ciudadana, planificación, evaluación, control interno, rendición de cuentas.

INSTITUTIONAL INTEGRITY AND TRANSPARENCY. CONTROL AND ACCOUNTABILITY IN LOCAL GOVERNMENTS

Abstract

The development of a public institutional integrity strategy based on three basic pillars: a coherent and complete integrity system, a culture of public integrity, and effective accountability, is the indispensable tool that local governments have to put an end to corruption, which is one of the main concerns of citizens, as it fosters discontent, political polarization, and decreases citizens' trust in institutions.

The article analyses the current situation and future prospects of transparency, accountability, and internal control in local governments based on an institutional integrity risk strategy. It also examines the impact of planning, evaluation, and accountability of public policies and the organization of human resources to promote transparency, collaboration, and citizen participation, within the framework of an adequate digital infrastructure, which are the foundations of good governance and good administration.

Keywords: local governments, integrity, good governance, good administration, transparency, citizen participation, planning, evaluation, internal control, accountability.

Sumari: 1. Introducció; 2. Transparència, integritat i retiment de comptes. Indicadors de mesura en els governs locals; 2.1. Visió global de la integritat institucional; 2.2. Transparència i retiment de comptes als governs locals; 2.2.1. Informe de la Sindicatura de Greuges de Catalunya 2024; 2.2.2. Informes de la Sindicatura de Comptes de Catalunya i del Tribunal de Comptes sobre els plans de mesures antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del PRTR; 2.2.3. Similituds i diferències entre els sistemes d'integritat institucional i els plans de mesures antifrau; 2.2.4. Retiment de comptes ens locals: memòria anual del Tribunal de Comptes 2024. Informe de la Sindicatura de Comptes de Catalunya 19/2024; 3. El control intern en els governs locals; 3.1. Situació actual del control intern en els governs locals; 3.2. Reptes i perspectives de futur per a la implantació d'un model integrat de control intern els governs locals; 3.2.1. Pels governs locals, els seus directius i els responsables de la gestió; 3.2.2. Per l'òrgan interventor; 4. Reflexions finals; 5. Bibliografia.

1. INTRODUCCIÓ

L'objectiu d'aquest document és analitzar la situació actual i les perspectives de futur del control i del retiment de comptes com a pilars dels sistemes d'integritat institucional dels

governs locals. Per a assolir aquest objectiu, en les pàgines següents s'intenta donar resposta a les preguntes següents: *a*) en quin punt es troben els sistemes d'integritat en els governs locals?, *b*) quina és la relació entre la transparència, la integritat pública i el retiment de comptes?, *c*) quina és la situació actual i les perspectives de futur de la implantació del control intern integrat basat en la gestió de riscos d'integritat?

Comencem aquesta introducció per un fet rellevant per als governs locals. El mes d'abril de 2025 ha fet quaranta anys la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local. Aquesta llei incorpora el principi d'autonomia local, reconegut en l'article 137 de la Constitució, i estableix el disseny de l'organització territorial[1] centrada en els municipis, com a ens local bàsics i el mitjà essencial de participació de la comunitat en els afers públics. Assigna el govern i l'administració municipal a l'ajuntament, format per l'alcalde els regidors, i estableix per a les províncies i les Illes idèntica autonomia. També regula el règim d'organització, funcionament i les competències dels ens locals, així com les responsabilitats de l'alcalde en el desenvolupament econòmic i en el retiment de comptes, i del Ple per la seva aprovació. A més, promou els mecanismes de foment de la informació i participació ciutadana[2] en la vida pública local, per a assegurar un govern més transparent i accessible, de manera que les decisions que es prenguin reflecteixin les necessitats i prioritats de la ciutadania.

D'altra banda, la llei també regula les funcions públiques necessàries en totes les corporacions locals, reservades als funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, secretaris, interventors i tresorers. Aquests són responsables de la fe pública, l'assessorament legal preceptiu, així com del control i la fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària, incloent la comptabilitat, la tresoreria i la recaptació, amb especialitats pels municipis de Madrid i Barcelona i els municipis de gran població.

En matèria econòmica, el títol VIII de la llei reconeix la suficiència financera dels governs locals, proporcionant a les hisendes locals un marc bàsic de finançament, que no ha es-

1. L'article 137 de la CE defineix l'organització territorial de l'Estat i reconeix l'autonomia per la gestió dels seus interessos als municipis, les províncies i les comunitats autònomes.

2. Després de diverses modificacions de la Llei 7/1985, són diversos els articles que es refereixen a la transparència i la participació ciutadana: l'article 20 preveu la creació d'òrgans que tinguin per objecte l'estudi, informe i consulta d'assumptes que s'hagin de sotmetre al Ple, el seguiment de la gestió de l'alcalde o la junta de govern, la creació en els municipis subjectes al règim de gran població regulat en el títol X de la Llei de la Comissió Especial de Suggeriments i Reclamacions i del Consell Social de la ciutat. L'art. 27.3 es refereix a la millora de la transparència dels serveis públics i el servei a la ciutadania quan regula les delegacions de l'Estat i de les comunitats autònomes amb l'objecte d'evitar duplicitats administratives i a la gestió de les oficines unificades d'informació, mentre que els articles següents es refereixen a la informació i la participació ciutadana en els procediments relacionats amb el padró d'habitants (art. 10), en relació amb les competències municipals (art. 25), a les reclamacions per a l'aprovació de les ordenances fiscals (art. 49), i en especial en el capítol IV del títol V (art. 62-72), en els quals es regula la informació i participació ciutadana sobre l'activitat municipal, l'accés públic a les sessions del ple, la participació dels veïns en òrgans regulats en els reglaments orgànics i en la gestió de la corporació, en l'impuls de les tecnologies de la informació, les consultes ciutadanes, la finestreta única en els procediments urbanístics, la informació sobre els serveis públics, l'afavoriment del desenvolupament de les associacions, i, per acabar, en el capítol V (art. 75 i 77), on es desenvolupa l'estat dels membres de les corporacions locals i es regulen les declaracions de béns i la participació en societats i el dret dels membres de la corporació a obtenir informació de l'acció de govern.

tat exempt de crítiques.[3] Estableix la potestat reglamentària en matèria tributària mitjançant les ordenances fiscals i defineix el concepte de *pressupost únic de caràcter anual*, integrat pel dels organismes i empreses locals dependents. També regula el règim de comptabilitat pública, que comporta l'obligació del retiment de comptes al Tribunal de Comptes, amb un informe previ de la Comissió Especial de Comptes abans de l'1 de juny.

Però la Llei 7/1985, durant aquests vint anys, ha sofert diverses modificacions. Una de les més rellevants és la que va esdevenir després de la modificació de l'article 135 de la Constitució i de l'aprovació de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Aquesta modificació va ser conseqüència de la necessitat de justificar davant la Unió Europea l'adopció d'una mesura més per a salvar la delicada situació econòmica d'Espanya, que va estar a punt de ser rescatada entre finals de l'any 2011 i principis del 2012.

Aquesta situació va servir com a justificació per l'aprovació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local,[4] que va comportar una reforma molt significativa de la Llei 7/1985. Aquesta reforma va estar justificada per la millora de l'eficiència i la sostenibilitat financera, la racionalització del sector públic i un suposat estalvi econòmic, que no es va assolit, de prop de 8.000 milions d'euros en els tres primers exercicis.

A més, aquesta modificació va suposar un canvi substancial de les competències dels ens locals, amb l'assumpció per part de les comunitats autònomes de les competències en matèries com educació, salut, serveis socials i inspecció sanitària. També va imposar diverses obligacions de caire econòmic, com l'obligació de confeccionar un pla econòmic financer en cas d'incompliment de l'objectiu de sostenibilitat financera, així com mesures restrictives per a la creació o participació en entitats instrumentals locals en situació econòmica deficitària, i el control dels costos efectius dels serveis local

D'altra banda, la Llei 27/2013, també va modificar la regulació del control intern de la gestió economicofinancera dels ens locals regulada en el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprovà el text refós de la Llei d'hisendes locals. Aquesta normativa havia

3. El finançament local s'articula prenent com a base els tributs propis, les participacions en els de l'Estat i de les comunitats autònomes, i d'altres que es preguin per llei (art. 105, 106 i 107).

4. Llei 27/2013, del 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, s'aprova en consonància amb les previsions del denominat *Informe CORA* 2013, elaborat per la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques, emmarcada en el procés reformista del Govern, iniciat l'any 2012, dirigit a superar la crisi econòmica de l'any 2008 del Programa Nacional de Reformes de 2012 del Govern espanyol. Suposa una modificació substancial de la Llei 7/1985; entre altres cavis, incorpora a l'article 2 la subjecció a la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en la gestió dels ens locals i en l'exercici de les seves competències, modifica els art. 7, 25, 26 i 27 que les regulen i suprimeix l'art. 28. Inclou la regulació del règim jurídic dels funcionaris de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, que fins llavors regulava la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (art. 92 bis). Incorpora l'obligació d'aprovar anualment la massa salarial del personal laboral del sector públic (art. 103 bis), determina el nombre de personal eventual de les entitats locals (art. 104 bis) i inclou diverses mesures econòmiques, com ara: l'aprovació del pla econòmic financer i el cost efectiu dels serveis per a garantir el principi d'eficiència de la Llei orgànica 7/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (art. 116 bis i 116 ter), la determinació dels drets de difícil o impossible recaptació (art. 193 bis), i s'aprova una nova disposició addicional novena sobre el redimensionament del sector públic local amb restriccions i l'assumpció de part de les competències dels municipis en matèria d'educació, salut, serveis socials i inspecció sanitària per part de les comunitats autònomes.

romàs inalterada i sense cap desenvolupament reglamentari durant 25 anys, des de l'aprovació de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals.

Aquesta modificació, justificada per un control econòmic pressupostari més rigorós, va reforçar el paper de la funció interventora i va determinar que el Govern de l'Estat fixaria les normes sobre els procediments de control, la metodologia d'aplicació, el criteris d'actuació, els deures i drets en el desenvolupament d'aquestes funcions públiques, que són necessàries en totes les corporacions locals. També regula el buit legal de l'aplicació de la funció interventora i del control financer permanent, així com les diferents vessants de l'auditoria pública, en termes homogenis als de la resta d'àmbits del sector públic, amb l'aplicació de les normes i instruccions tècniques aprovades per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat. Finalment incrementa les obligacions d'informació dels interventors.

Amb aquest marc normatiu els governs i les administracions locals, que són les més properes als ciutadans, han dut a terme l'organització, el control i l'administració de les seves competències i de la prestació dels serveis públics en una societat en constant canvi, que reclama administracions de qualitat, diligents, innovadores i més transparents en el retiment de comptes[5] (Barreda i Cerrillo, 2024, p. 144), en les que la ciutadania vol assolir majors nivells de legitimitat democràtica i una participació activa per a incidir positivament en la millora dels serveis públics i el funcionament de les institucions.

Els governs locals van haver d'adaptar-se a les demandes de la ciutadania i als nous requeriments de la Llei de transparència i bon govern[6] que va incorporar aquest concepte, no sempre de forma encertada segons alguns autors (Ponce Solé, 2024: 49-51),[7] així com als pronunciaments jurisprudencials en favor de la bona administració[8] i, també, a la utilització de les tecnologies de la informació i comunicació (TIC), a la digitalització de les administracions i a partir d'ara, a la intel·ligència artificial, que han donat lloc als conceptes de govern obert[9] i administració oberta, basats en una nova estratègia d'integritat institucional que necessàriament, ha d'incorporar la planificació de les polítiques públiques i l'organització dels recursos

5. Mikel Barreda i Agustí Cerrillo Martínez, «Midiendo la rendición de cuentas de la acción de gobierno: un análisis de las comunidades autónomas», *Revista de Estudios Políticos*, 2023, p. 144. Segons els autors, el retiment de comptes està conformat per tres dimensions: transparència, justificació i responsabilització.

6. Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (Llei estatal), i Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (Llei catalana).

7. Juli Ponce Solé, «La bona administració i el bon govern a la Llei 19/2014 una dècada després de la seva aprovació: canvi de paradigma ajornat a Catalunya», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 69 (2024), p. 49-51, analitza la confusió en la definició dels conceptes de *bon govern* i de *bona administració* de la Llei de transparència de Catalunya.

8. Juli Ponce Solé, «Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia i buen gobierno», Sèrie Congrés Internacional en Govern, Administració i Polítiques Públiques, 2016-459. L'autor fa un estudi de la jurisprudència en relació amb qüestions relacionades amb el bon govern i la bona administració en connexió amb les lleis de transparència, accés a la informació i bon govern, publicat a la revista *La Administración al Día* de l'INAP. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507021>.

9. Organització de Coordinació i Desenvolupament Econòmic (OCDE). La Resolució sobre el Govern obert (2017) el defineix com una cultura de governança que promou els principis de transparència, integritat, retiment de comptes i participació de les parts interessades en el suport de la democràcia i el creixement inclusiu. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

humans per a promoure la transparència, la col·laboració i la participació de la ciutadania manera cada vegada més holística dins del sector públic.

Però el reforçament dels procediments de control i la incorporació a la gestió de les obligacions de la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern, no van ser suficients per a garantir la integritat institucional i la qualitat de les institucions. Per aquest motiu, es van qüestionar profundament la gestió i sistemes de control de les administracions, especialment arran de la crisi econòmica de 2008 i els escàndols de corrupció en el sector públic i en el sector privat, vinculats al boom immobiliari, als processos de contractació pública i a la concessió de subvencions i ajuts.[10] Són diverses les causes que van propiciar aquesta situació, sense ànim de ser exhaustiva es poden esmentar les següents.

D'una banda, el fracàs de la denominada *nova gestió pública* nascuda al Regne Unit a finals dels anys setanta i principis dels vuitanta, impulsada a Espanya per conegudes escoles de negocis. Aquest model preconitzava l'eficiència gerencial i l'aplicació de criteris de gestió propis del sector privat en el sector públic, orientats exclusivament en la consecució d'objectius i la desaparició del model administratiu tradicional burocràtic basat en el compliment legal. Tot això va derivar en l'aplicació de models neoliberals de privatitzacions i externalitzacions, així com amb la creació d'ens instrumentals per a eludir del dret administratiu. Aquest procés va propiciar alhora, la debilitació dels principis de mèrit i capacitat en els procediments de selecció dels empleats públics.

A aquesta situació s'hi va sumar una deficient dotació de mitjans en el sector públic local, amb un gran nombre de places d'intervenció cobertes per interins, amb l'intent de debilitar les funcions de control intern de la gestió economicofinancera en favor de la desregulació d'aquestes funcions en els ens públics. Tot això, però, sense delimitar ni regular les responsabilitats del govern de les entitats públiques i dels seus òrgans directius, més pròxims al poder polític que a una veritable direcció pública professional (Nieto de Alba, 1999: 16). [11]

Aquest context va coincidir amb les reformes del Codi penal,[12] que van incorporar els denominats *delictes derivats de la corrupció* prevaricació, suborn a funcionaris, desobedièn-

10. A Catalunya i la resta de l'Estat espanyol van crear una gran alarma social i desconfiança en les institucions casos com el de l'espoli del Palau de la Música, el procés d'Adigsa per delictes de malversació de cabals públics i falsedat documental, els casos de corrupció urbanística a causa de la bombolla immobiliària com el cas Pretoria a l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet, dels de l'Ajuntament de Torredembarra relacionats amb el cobrament del 3%. A escala estatal es poden esmentar, entre d'altres, el cas Malaya a l'Ajuntament de Marbella (2005), amb ramificacions a altres ajuntaments, que va implicar polítics, advocats, funcionaris i famosos assidus de les revistes del cor per activitats delictives de suborn a funcionaris, malversació de cabals públics, tràfic d'influències, prevaricació, el cas de malversació de fons públics dels ERE a Andalusia, el cas de les ITV per tràfic d'influències i el cas Nóos, com a peça separada del cas Palma Arena, de malversació, frau, prevaricació, falsedat i blanqueig de capital en el Govern de les Illes Balears.

11. Ubaldo Nieto de Alba, «El control del sector público: perspectivas de futuro», *Revista Española de Control Externo*, núm. 1 (1999), fa una critica a la desaparició dels controls previs sense un increment de les responsabilitats dels gestors.

12. La Llei 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal, va ser modificada per la Llei orgànica 1/2015, de 30 de març, que, entre altres mesures, estableix els criteris de responsabilitat penal per als representats legals i administradors quan actuen en nom de l'empresa i dels empleats i subordinats si l'empresa incompleix greument els deures de supervisió, vigilància i control. Mentre que la Llei orgànica 5/2010, de 22 de juny, introdueix els delictes fiscals i econòmics i modificacions per a sancionar amb més rigor el frau a la Hisenda Pública, la Seguretat Social i els pressupostos de la UE, així com l'obtenció indeguda de subvencions o ajudes públiques.

cia, malversació i frau i van propiciar múltiples denúncies i recursos. Com assenyala (Soto Valle, 2023: 11), aquestes circumstàncies van donar lloc a les denominades *organitzacions defensives*, basades en la desconfiança i la por a la signatura i a la presa de decisions dels funcionaris públics. Això va acabar alentint la presa de decisions i la tramitació administrativa, afectant els drets generals de la ciutadania i generant encara més desconfiança en el funcionament de les institucions, que es converteixen en el paradigma de la violació del principi de la diligència deguda i de la bona administració.

Per acabar, la pandèmia de la COVID-19, la crisi climàtica, la inestabilitat econòmica derivada de la guerra d'Ucraïna i, més recentment, la pujada d'aranzels dels Estats Units amenacen els objectius de desenvolupament sostenible (ODS) de l'Agenda 2030. Aquesta situació, fa més necessària que mai una aposta decidida per a enfortir la integritat pública i institucional incardinades en l'ODS 16. Segons l'*Informe sobre els objectius de desenvolupament sostenible* (2023: 16), aquest objectiu ha de ser una prioritat, tal com ha defensat anteriorment altres institucions com l'OCDE,[13] el Banc Mundial[14] i el Centre Llatinoamericà de l'Administració pel Desenvolupament (CLAD).[15]

Aquestes institucions subratllen la importància de preparar la governança dels governs locals i d'impulsar l'empoderament de les seves administracions per la planificació i la implementació dels ODS. En aquest sentit, les administracions, com a estructura de base, han de convertir-se en eixos fonamentals d'una transformació sostenible i inclusiva que incentivi els mecanismes de supervisió dels pressupostos, de la inversió i del retiment de comptes en el marc d'una infraestructura digital adequada.

La paraula governança s'utilitza molt en l'àmbit del management privat, de les organitzacions internacionals, de les ciències socials i de les institucions públiques nacionals i regionals de la Unió Europea. Però va ser el Banc Mundial (1989) qui es referí a la governança en l'informe *L'exercici del poder polític per a gestionar els assumptes d'un país*. Segons Cardona, la importància d'aquesta definició rau en el fet que, per primera vegada, un organisme internacional afirma que cal tenir en compte la política, i no solament la gestió administrativa, per entendre i definir la bona administració. Aquesta és la que actua adequant-se a l'ordenament jurídic, que administra amb diligència les seves funcions públiques, és eficient i resol dins de terminis raonables (Cardona, 2015: 44).[16]

13. L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), fundada l'any 1961, és un organisme de cooperació internacional compost per trenta-vuit països amb l'objectiu de coordinar les seves polítiques econòmiques i socials i ha emès múltiples treballs, informes i resolucions sobre integritat pública, govern obert i governança pública, als quals ens referirem en aquest document.

14. El Banc Mundial és una organització internacional fundada l'any 1944, especialitzada en finances i assistència per a reduir la pobresa amb préstecs d'interès baix. Està integrat per cent vuitanta-nou països membres. Publica anualment un informe sobte les seves activitats i l'informe *World Bank Worldwide Governance Indicators* (WGI), sobre l'índex de qualitat de les institucions, que es pot consultar a <www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> (darrera consulta: 18 d'abril de 2025).

15. El Centre Llatinoamericà d'Administració per al Desenvolupament (CLAD) és un organisme públic internacional, la creació del qual va rebre el suport de les Nacions Unides (Resolució 2845-XXVI) i que té com a missió promoure l'anàlisi i l'intercanvi de coneixements entorn de la reforma de l'Estat i la modernització de les administracions públiques. Vegeu: <https://clad.org/> (darrera consulta: 18 d'abril de 2015).

16. F. Cardona Peretó, «Balanç de les estratègies internacional sobre innovació democràtica i bon

2. TRANSPARÈNCIA, INTEGRITAT I RETIMENT DE COMPTES. INDICADORS DE MESURA EN ELS GOVERNS LOCALS

2.1. Visió global de la integritat institucional

Segons la Recomanació de l'OCDE (2017) la integritat es defineix com[17] «l'alineació coherent amb i el compliment dels valors, principis i normes ètiques compartides, per tal mantenir i donar prioritat als interessos públics per sobre dels interessos privats en el sector públic» (la traducció és nostra).

La Resolució subratlla que la corrupció és una de les principals preocupacions de la ciutadania, ja que malbarata els recursos públics, perpetua la desigualtat i la pobresa, i incrementa la desigualtat econòmica i social. Això impacta negativament el benestar, la distribució de la riquesa, soscava les oportunitats de participació equitativa en la vida social, econòmica i política. A més, fomenta el descontentament, la polarització política i disminueix la confiança en les institucions. Per aquet motiu, la Resolució, insta als responsables polítics a adoptar una estratègia d'integritat pública basada en l'anàlisi de riscos i en el desenvolupament d'una cultura de integritat en tota la societat, fonamentada en tres pilars bàsics: un sistema d'integritat coherent i complet, una cultura d'integritat pública i un retiment de comptes eficaç.

La Unió Europea fa temps que mostra preocupació per la corrupció, com reflecteix l'article 325 del Tractat de Funcionament de la UE. Aquest article obliga als estats membres a adoptar les mesures dissuasives necessàries per a oferir una protecció eficaç contra el frau i tota activitat il·legal que pugui afectar als interessos financers de la Unió.

En aquesta línia, el Parlament Europeu i del Consell van aprovar el Reglament UE EURATOM/2018/1046, de 18 de juny de 2018, sobre les normes financeres aplicables al pressupost de la Unió. Aquest Reglament regula els conflictes d'interès en l'àmbit de la gestió del pressupost europeu, tant en la gestió directa com en la compartida, i estableix directrius perquè els països membres adoptin mesures preventives contra les irregularitats administratives, el frau i la corrupció i el conflicte d'interessos, així com per a la defensa dels interessos financers de la Unió. En aquest mateix context, es va aprovar la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre (DOUE del 26 de novembre de 2019), relativa a la protecció de persones que informen sobre infraccions del dret la Unió.

Tanmateix, la implementació d'aquesta regulació no ha impedit l'aparició d'escàndols de corrupció. Entre els exemples més destacats, hi ha el primer *Informe sobre presumptes casos de frau mala gestió i nepotisme de la Comissió Europea* (1999)[18] i les acusacions de cor-

govern», p. 40. L'autor es refereix que l'*Informe sobre l'Àfrica Sahariana. De la crisi a un creixement sostenible*, del Banc Mundial, va qualificar per primera vegada les crisis recurrents dels països africans com una crisi de governança.

17. Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic, *Recomanació del Consell de l'OCDE sobre integritat pública*, 2017. <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435/#mainText>.

18. Comissió Europea, *Informe sobre presumptes casos de frau mala gestió i nepotisme de la Comissió Europea*, 15 de març de 1999, que va qüestionar els mecanismes de control de la Comissió i va provocar la dimissió en bloc del seu president, Jaques Santer, i de tots els comissaris europeus. Es pot consultar l'informe

rupció, blanqueig de capitals i tràfic d'influències que vans esquitxar a diversos eurodiputats l'any 2022. Aquest últim cas, ha estat el detonant per a l'adopció de mesures estrictes de lluita contra la corrupció, concretades en l'aprovació de la *Comunicació conjunta al Parlament Europeu, al Consell i al Comitè Econòmic i Social sobre la tolerància zero amb la corrupció* (2023)[19] i en l'elaboració de la proposta de Directiva del Parlament Europeu del Consell sobre la lluita contra la corrupció (2023).[20]

Segons aquesta proposta de directiva, que es fonamenta en els articles 82 i 83 del Tractat de Funcionament de la UE, que autoritzen la regulació de delictes amb dimensió transfronterera i que està alineada i harmonitzada amb la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció i amb els informes i pronunciaments d'organitzacions internacionals com el GRECO i l'OCDE, el cost estimat de la corrupció per a la Unió Europea s'eleva a 120.000 milions d'euros anuals.

El darrer índex de percepció de la corrupció (IPC 2024), publicat per Transparència Internacional, mostra una puntuació de la corrupció el 64/100 en Europa, evidenciant una lleugera baixada respecte l'IPC 2023, que se situà en el 65/100. L'informe assenyala que la corrupció és un problema creixent al continent i destaca que, fins i tot els països amb millors puntuacions, tenen problemes per a frenar la corrupció en el sector públic. Especialment la relacionada amb la persecució dels pagaments de suborns per part d'empreses per a guanyar mercats estrangers, fet que Transparència Internacional recomana tipificar com a delicte en la nova directiva.

D'altra banda, l'IPC del 2024 reflecteix un empitjorament de la percepció de la corrupció a Espanya , amb una puntuació de 56/100, quatre punts per sota de l'IPC del 2023 (60/100). Aquest descens situa a Espanya en el lloc 46 del rànquing global dels 100 països examinats, mentre i en la posició 16/27 dins dels estats membres de la Unió Europea, en comparació amb el lloc 14/27 de l'any anterior.[21]

L'Informe de l'OCDE sobre l'economia espanyola[22] també destaca que el nivell de corrupció percebut a Espanya és considerablement segons l'Índex de control de la corrupció, del Banc Mundial.[23] En aquest sentit, l'OCDE recorda les insistents recomanacions formu-

a <www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reportes.pdf> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

19. European Commission, *Joint Communication to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, on the fight against corruption*, 3 de maig de 2023, <https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/JOIN_2023_12_1_EN.pdf> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

20. Comissió Europea, Proposta de Directiva del Parlament Europeu del Consell sobre la lluita contra la corrupció (2023), per la qual se substitueixen la Decisió marc 2003/568/JAI del Consell i el Conveni relatiu a la lluita contra els actes de corrupció en els quals estiguin implicats funcionaris de les comunitats europees o dels estats membres de la Unió Europea i per la qual es modifica la Directiva (UE) 2027/1371 del Parlament Europeu i del Consell, de 3 de maig de 2023, COM (2023) 234 final, 2023/1035 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0234> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

21. Internacional Transparency, IPC 2024. www.transparency.org/en/cpi/2024/media-kit. Actualitzat el febrer de 2025. L'evolució de l'IPC per països al llarg del temps es pot consultar a www.transparency.org/en/cpi/2024 (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

22. Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic, *Estudis econòmics de l'OCDE a Espanya. Octubre 202*», p. 63. www.oecd.org/fr/publications/etudes-economiques-de-l-ocde-espagne-2023-version-abregee_13f30dae-fr.html (darrera consulta: 21 de març de 2025).

23. Banc Mundial, *Índex de control de la corrupció*, 2023, www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators (darrera consulta: 21 de març de 2025).

lades pels informes del Grup d'Estats contra la Corrupció del Consell d'Europa[24] (GRECO) per a revertir aquesta situació.

Posteriorment, l'informe de la situació de l'estat de dret a Espanya (2024)[25] subratlla, un cop més, el retard d'Espanya en l'aprovació d'una estratègia global destinada a combatre i prevenir la corrupció, a la que està obligada per llei. Tot i això, l'informe reconeix que els deu compromisos adquirits en el IV Pla de Govern Obert d'Espanya 2020-2024[26] estructurats en quatre grans objectius, entre els quals figuren la transparència i el retiment de comptes i la integritat constitueixen un pas positiu. Per aquest motiu, insta Espanya a seguir la recomanació del Consell de l'OCDE sobre integritat pública en futures actuacions.

L'acord recent del Consell de Ministres de 28 de gener de 2025, mitjançant el qual s'aprovà el sistema d'integritat institucional de la Administració general de l'Estat,[27] respon a les demandes formulades en els informes esmentats. Fins ara, les normes aprovades en matèria d'integritat s'havien centrat principalment en la participació ciutadana i la transparència, amb l'excepció d'algunes regulacions sobre l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració general de l'Estat, l'accés a la informació, la protecció de persones que informen sobre infraccions normatives i la lluita contra la corrupció[28]. Així mateix, diverses lleis han incorporat disposicions relacionades amb la integritat, com els codis de conducta dels empleats públics, els drets dels interessats, les mesures d'abstenció i recusació, així com mecanismes per a combatre la corrupció i els conflictes d'interessos[29].

24. Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic, *Informe Greco Rc5(2021)8. Prevenció de la corrupció i la promoció de la integritat en els governs centrals (altes funcions executives) i les forces de seguretat*. https://rm.coe.int/quinta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-y-promocion-de-/1680a5f3c2. Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic, *Informe Greco RC4(2022)16. Prevenció de la corrupció respecte als parlaments, jutges i fiscals.* https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a9de58.

25. Comissió Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre el estado de derecho en 2024. Situación del estado de derecho en la Unión Europea*, (COM(2024) 800final/2, https://commission.europa.eu/document/download/27db4143-58b4-4b61-a021-a215940e19d0_es?filename=COM_2024_800_1_ES_ACT_part1_v2.pdf

26. Gobierno de España, *IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024*. Versió actualitzada l'1 de gener de 2023. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/documentos_IVPlan.html (darrera consulta: 21 de març de 2025).

27. Gobierno de España, *Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE)*. https://transparencia.gob.es/transparencia/ca/transparencia_Home/index/Integridad/SIAGE.html (última consulta: 21 de març de 2025).

28. Vegeu la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membre del Govern i els càrrecs de l'Administració general de l'Estat, derogada per la Llei 3/2025, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració general de l'Estat, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, o la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de persones que informen sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció

29. Vegeu els articles 52 i 53, que regulen el codi de conducta i els principis ètics, i el títol vii, que regula les infraccions i sancions dels empleats públics en el Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic. L'article 13, sobre els drets de les persones amb les administracions públiques i els drets dels interessats en el procediment administratiu, de la Llei

El sistema d'integritat institucional de l'Administració general, tot i no tenir caràcter normatiu, es concep com una eina integral i holística que agrupa diversos elements, normes i processos encaminats a aconseguir la integritat. Entre aquests es troben els codis ètics (el Codi de bona administració per als empleats públics i el Codi de bon govern per als alts càrrecs), la gestió del risc d'integritat, el disseny organitzatiu del sistema d'integritat de l'Administració general de l'Estat, activitats i mitjans de formació i difusió, protocols per a canals interns d'informació, una guia ètica per a la gestió de les bústies d'ètica institucional i mecanismes de planificació, seguiment, avaluació i revisió del sistema.

Pel que fa a la mesura del nivell de qualitat institucional de les comunitats autònomes, l'únic indicador existent és l'Índex de qualitat del Govern Europeu (EQI), que mesura la integritat institucional a escala regional. Aquest índex, creat per l'Institut de Qualitat de la Universitat de Göteborg, recopila dades des de l'any 2010[30] i l'últim informe publicat és el del 2024. Segons l'anàlisi publicada en la pàgina web de la Generalitat de Catalunya, Catalunya presenta una tendència decreixent persistent des de l'any 2010, tot i que manté uns estàndards bons en comparació amb altres regions europees. La seva evolució és la següent: –0,331 (2010), –0,114 (2013), –0,293 (2017), –0,685 (2021) i –0,232 (2024).[31]

2.2. Transparència i retiment de comptes als governs locals

No hem trobat estudis específics sobre la percepció de corrupció o el grau d'implantació de sistemes d'integritat institucional en els governs locals. Per aquest motiu, per a analitzar la relació entre la transparència i retiment de comptes[32] (Abad, 2023: 152) en els governs locals em referiré als resultats dels informes següents:

— Informe de la Sindicatura de Greuges de Catalunya de l'any 2024.[33] Aquest informe avalua el compliment de les obligacions en matèria de transparència activa, del dret d'accés a la informació pública i bon govern de l'any 2023.

39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Els articles 23 i 24, que regulen les d'abstenció i recusació, en la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. L'article 64 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, del sector públic, sobre la regulació de la lluita contra la corrupció i la prevenció dels conflictes d'interès dels òrgans de contractació. I la regulació de l'anàlisi sistemàtica del risc de conflictes d'interès en els procediments del PRTR de la disposició addicional 112 de la Llei 31/2022, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2023.

30. Nicolas Charrón, Lapuente, Víctor; Bauhr, Monika. *The Geography of Quality of Government in Europe. Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparison with Previous Rounds*, 2024, www.gu.se/sites/default/files/2024-03/2024_2_Charron_Lapuente_Bauhr.pdf (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

31. Isidre Obregon Gomà, «Indicadors de bon govern». https://formacioooberta.eapc.gencat.cat/espaistematics/gestio-dades/author/isidre-obregon-goma.html (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

32. Leopoldo Abad Alcalá, «Transparencia y rendición de cuentas ante la crisis de legitimidad del Estado democrático». <www.revistatransparencia.com>, gener-juny 2023, p. 152. Segons l'autor, la transparència comporta la legitimació del poder públic davant la societat.

33. Sindicatura de Greuges de Catalunya, *Informe sobre transparència, accés a la informació i bon govern 2023*, 2024. <www.sindic.cat/ca/page.asp?id=356> (darrera consulta: 18 d'abril de 2025).

— Informes de la Sindicatura de Comptes de Catalunya[34] i del Tribunal de Comptes de l'any 2023[35] sobre els resultats dels plans de mesures antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del Pla de Recuperació Transformació i Resiliència, que ens donen una aproximació sobre alguns dels elements conformen un sistema d'integritat institucional.

— Memòria anual del Tribunal de Comptes de l'any 2024 núm. 1613/2024[36] i l'Informe de la Sindicatura de Comptes de Catalunya 19/2024, sobre el compte general de les corporacions locals, exercici 2022.[37]

Abans iniciar l'anàlisi dels resultats dels informes esmentats, s'ha considerat adient introduir unes breus reflexions sobre el retiment de comptes, però sense endinsar-nos en l'origen i en el seu marc conceptual perquè excedeix de l'objecte del present article.

En un sistema democràtic, el retiment de comptes permet als ciutadans conèixer i controlar la gestió dels fons públics que, segons la Resolució l'OCDE sobre integritat pública (2017), és un dels tres pilars bàsic de la integritat institucional per a prevenir la corrupció, el frau i l'abús de poder. En resum, el retiment de comptes és una auditoria o control social de la ciutadana i altres actors respecte de l'activitat dels que els governen.

Però no s'ha de confondre el retiment de comptes amb la transparència, perquè són dos conceptes diferents. És pot afirmar, que la transparència permet el coneixement de la informació per tal que es pugui concretar adequadament el retiment de comptes i que, sense accés a la informació i transparència, és impossible que la ciutadania pugui conèixer les accions públiques i exigir responsabilitats als governs.

És important que els ens locals tinguin establerts sistemes i procediments de retiment de comptes eficaços, com a instrument de garantia de funcionament, perquè, acompanyats dels mecanismes de supervisió adequats, es garanteixi la confiança dels ciutadans en les institucions públiques amb una gestió més propera.

La teoria imperant sobre el retiment de comptes en el sector públic en els sistemes polítics i administratius democràtics diferencia dues tipologies de retiment de comptes: l'horitzontal i la vertical. El retiment de comptes horitzontal és gestionat per les denominades *agències permanents*, integrades per professionals de control amb experiència que poden analitzar informació complexa: tribunals i sindicatures de comptes, fiscalies, òrgans (*ombudsman*). Aquestes agències tenen la finalitat de supervisar, prevenir, dissuadir, promoure san-

34. Sindicatura de Comptes de Catalunya, *Informe 9/2023, sobre els plans antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del Pla de Recuperació Transformació i Resiliència*, 2023, <www.sindicatura.cat/documents/36414/85841/2023_09_ca.pdf/ac647350-186a-f86d-a211-2147b9a1e71b?version=1.0&t=1688478144285> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

35. Tribunal de Comptes, *Informe de fiscalització dels plans antifrau aprovats per les entitats locals que participin en l'execució de les mesures del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència*, núm. 1528, 2023. <www.tcu.es/repositorio/27e762c8-52a7-443d-86eb-75f46f7aad8c/I1528.pdf> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

36. Tribunal de Comptes, *Memòria anual del Tribunal de Comptes de l'any 2024*, núm. 1613/2024. <www.tcu.es/repositorio/ac95357e-2e22-4a5c-8b17-65d355334147/M1613.pdf>.

37. Sindicatura de Comptes de Catalunya, *Informe 19/2024, Compte General de les Corporacions Locals. Exercici 2022*, 2025. <www.sindicatura.cat/documents/36414/85841/2024_19_es.pdf/283319a6-b0b7-70c7-def4-662ab4c5e56f?version=1.0&t=1744706619724>.

cions i sancionar en casos d'incompliments o accions il·legals. Les actuacions d'aquestes agències són reactives, això vol dir que actuen basant-se en actuacions ja efectuades, sense avançar-se als fets.

D'altra banda, el retiment de comptes vertical és aquell en què intervenen els processos electorals i en què es veuen involucrats directament els ciutadans; és el que es coneix com el control electoral i control social.

Manuel Villoria Mendieta i César Nicandro Cruz-Rubio (p. 68)[38] es refereixen a l'*accountability societal* com un control vertical no electoral dels governs, que recau sobre associacions de ciutadans i moviments d'acció. La seva funció és evidenciar els errors governamentals mitjançant mobilitzacions socials i interposar denúncies davant de les agències governamentals i els tribunals. Així mateix, aquests autors destaquen que el retiment de comptes també ha de ser dels partits polítics, com una forma de prevenció perquè les elits irresponsables tinguin incentius constants per a l'abús de poder i el mal exemple (p. 68-69).

En aquest apartat, ens referirem al retiment de comptes dels ens locals, que es defineix en el Portal de Transparència de l'Administració general de l'Estat com:

El deure que tenen les persones que exerceixen les tasques de servei públic d'informar, justificar responsabilitzar-se pública i periòdicament sobre l'ús donat als fons assignats i els resultats obtinguts, seguint els criteris d'eficiència, eficàcia, transparència i legalitat.[39]

Entre els comptes que han de retre els ens locals podem distingir:

a) Els comptes que obligatòriament han de retre a la Sindicatura de Comptes de Catalunya.

El Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, regula en els articles 208-212 el contingut del compte general dels ens locals, la competència per a determinar el contingut i les normes d'elaboració dels comptes que correspon al Ministeri d'Hisenda, a proposta de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

Les memòries que obligatòriament s'han d'acompanyar al compte general en els municipis de més de 50.000 habitants i a la resta d'entitats són: *a*) la memòria justificativa del cost i retiment dels serveis públics i *b*) la memòria demostrativa del grau en què s'hagin complert els objectius programats amb indicació dels previstos i assolits, amb el seu cost.

El procediment de retiment, publicitat i d'aprovació del compte general, amb les especialitats pels ens dependents. El compte general el forma l'interventor i ha d'estar integrat pel de l'ens local i tots els ens dependents. El compte el ret el president, s'ha de sotmetre a informes de la Comissió Especial de Comptes abans de l'1 de juny de l'any següent. El compte, amb l'informe de la Comissió Especial de Comptes, s'exposa al públic durant quinze dies i s'ha de sotmetre a aprovació del Ple, amb totes les reclamacions i observacions rebudes, abans de l'1 d'octubre.

38. Manuel Villoria Mendieta i César Nicandro Cruz-Rubio, «Govern obert, transparència i retiment de comptes: Marc conceptual», a *Bon Govern, transparència i integritat institucional al govern local,* Barcelona, Diputació de Barcelona, 2015, p. 60-91.

39. <www.rendiciondecuentas.es/es/> (darrera consulta: 18 d'abril de 2025).

D'altra banda, els estats i comptes anuals que han de contenir els comptes anuals estan regulats, en funció del nombre d'habitants i del volum del pressupost del municipi, per les Instruccions de comptabilitat: model normal, aprovat per l'Ordre HAP/1781/2013, de 20 de setembre; model simplificat, aprovat per l'Ordre HAP/1782/2013, de 20 de setembre, i model bàsic, aprovat per l'Ordre EHA/4040/2004, de 23 de novembre. A més, per l'Ordre HAC/836/2021, de 9 de juny, s'aproven les normes per a la formulació dels comptes anuals consolidats en l'àmbit del sector públic local.

La Sindicatura de Comptes de Catalunya, en l'Informe 19/2024, sobre el compte general de les corporacions locals, exercici 2022, ha elaborat el següent resum dels estats i comptes anuals esmentats:

Ens locals, organismes autònoms dependents i consorcis adscrits	Entitats públiques empresarials i societats mercantils dependents	Entitats sense ànim de lucre
Instruccions de comptabilitat local (models bàsic, simplificat o normal): • Estat de liquidació del pressupost • Estat del romanent de tresoreria • Balanç (b) • Compte del resultat economicopatrimonial (b) • Estat de canvis en el patrimoni net (b) • Estat de fluxos d'efectiu (b) • Memòria (b) • Documentació relativa a la tresoreria (les actes d'arqueig, les notes o certificacions dels saldos existents en les entitats bancàries i, si escau, l'estat conciliatori entre els saldos comptables i els bancaris a final d'exercici). • Comptes anuals consolidats si l'entitat està obligada a formular-los.	Pla general de comptabilitat (models normal, abreujat i PIME): • Balanç • Compte de pèrdues i guanys • Estat de canvis en el patrimoni net (c) • Estat de fluxos d'efectiu (c) • Memòria	Pla general de comptabilitat (models normal, simplificat i abreujat) (a): • Balanç • Compte de pèrdues i guanys • Estat de canvis en el patrimoni net • Estat de fluxos d'efectiu (c) • Memòria

Font: Elaboració pròpia.

Notes:

(a) Les entitats sense ànim de lucre que exerceixen les funcions majoritàriament en l'àmbit de Catalunya estan subjectes al llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques i, pel que fa al tractament dels seus comptes, al Pla de comptabilitat de les fundacions i les associacions segons la legislació de la Generalitat de Catalunya. Si porten a terme l'activitat en tot el territori de l'Estat, o principalment en el territori de més d'una comunitat autònoma han d'elaborar els seus comptes d'acord amb el Reial decret 1491/2011, del 24 d'octubre.

(b) D'elaboració obligatòria només per als models normal i simplificat.

(c) D'elaboració obligatòria només per al model normal.

b) El retiment de comptes en la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació i bon govern.

Els articles de la Llei 19/2014 que fan referència a la publicitat activa de retiment de comptes són: l'article 11.1*c* de la Llei 19/2014, que es refereix als comptes anuals complets esmentats en l'apartat anterior i als informes d'auditoria de comptes i de fiscalització dels òrgans de control extern que s'hagin emès; l'article 15.1 *e*, que inclou la justificació o el retiment per part dels beneficiaris de la subvenció o ajuda atorgada.

Així mateix, l'article 12, que regula la transparència en matèria de planificació i programació, es refereix a l'obligació de l'administració de fer públics els plans i programes anuals i plurianuals, de caràcter general o sectorial, que estableixin les directrius estratègiques de les polítiques públiques. També inclou les auditories internes i externes de l'avaluació de la qualitat dels serveis públics, així com les seves modificacions.

2.2.1. *Informe de la Sindicatura de Greuges de Catalunya 2024*

El darrer informe de la Sindicatura de Greuges de Catalunya de l'any 2024 sobre l'avaluació de les obligacions en matèria de transparència activa i del dret d'accés a la informació pública de l'any 2023, emès en compliment de l'establert al títol VIII de la Llei 19/2014, conclou que en els ens locals, nou anys després de l'aprovació de la Llei, encara queda molt camí per recórrer per a poder afirmar que es compleix la normativa de transparència de forma íntegra i majoritària, així com que els resultats del compliment de les obligacions de transparència activa en els ajuntaments ve determinat pel nombre d'habitants del municipi.

Respecte als aspectes analitzats en aquest article sobre integritat institucional, control i retiment de comptes, l'Informe de la Sindicatura de Greuges (2024) ens facilita informació sobre la integritat institucional dels ens locals en els apartats de bon govern i bona administració. En els qüestionaris remesos als ens locals, entre altres preguntes, se'n inclouen diverses sobre si s'ha aprovat un codi de conducta, o si en les convocatòries de subvencions i en els plecs de les licitacions s'han inclòs principis ètics i regles de conducta. Pel que fa al retiment de comptes, les preguntes sobre les cartes de serveis i el grau de satisfacció dels usuaris sobre els serveis públics i les activitats gestionades són indicadores de l'avaluació i el retiment de comptes de la gestió dels governs locals.

No ens permet fer una anàlisi més completa sobre el retiment de comptes que, entre les preguntes sobre informació econòmica o pressupostària, no s'incloguin els aspectes previstos en els articles 11.1*c* i 15.1*e* de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació i bon govern. Aquests articles es refereixen a l'auditoria de comptes, les fiscalitzacions dels òrgans de control extern o la justificació de retiment de comptes dels beneficiaris de subvencions, així com a altres instruments de planificació econòmica essencials per a l'avaluació del compliment. Després en tornarem a parlar.

En els apartats següents em limitaré a exposar els resultats de l'Informe de la Sindicatura de Greuges (2024) sobre l'avaluació dels resultats de la transparència activa dels ens locals, especialment els ajuntaments i els seus ens dependents, corresponents als blocs en matèria econòmica i pressupostària, bon govern i bona administració. Les principals conclusions són les que s'exposen a continuació.

— Obligacions de transparència activa en matèria econòmica i pressupostària

De l'anàlisi dels resultats de les taules 1 i 2 que he elaborat prenent com a base els resultats de l'Informe es pot comprovar que: *a*) el percentatge de compliment de les obligacions de publicitat activa dels ajuntaments dels diferents trams de població i dels seus dependents ha millorat en el període 2018-2023, i, tal com conclou l'Informe, per a tots els blocs seleccio-

nats que recullen informació econòmica i pressupostària, són determinants en el resultat el tipus d'ens i la seva dimensió a l'hora de complir les obligacions de transparència; *b*) els percentatges de compliment de les obligacions de transparència activa pels ens dependents dels ajuntaments, pels mateixos blocs de la taula 1 que es mostren en la taula 2, són molt inferiors als dels ajuntaments.

Taula 1. Percentage de compliment de les obligacions de publicitat activa per part dels ajuntaments de municipis per nombre d'habitants i pels blocs seleccionats que tenen relació amb matèries econòmiques i pressupostàries

Població	Prestació de serveis públics i normativa		Informació econòmica, pressupostària i patrimonial		Informació sobre planificació i programació		Contractació pública		Convenis i subvencions	
	2018	2023	2018	2023	2018	2023	2018	2023	2018	2023
menys de 500 habitants	38,8	44,2	47,2	62,0	43,9	42,4	77,2	86,7	20,2	39,9
de 501 a 5000 habitants	45,8	50,0	51,4	66,2	47,5	49,1	83,0	87,6	45,1	61,1
de 5001 a 20.000 habitants	52,2	56,8	59,5	75,8	56,2	62,2	86,7	88,4	77,4	87,0
de 20.001 a 50.000 habitants	58,5	70,2	72,1	82,9	73,8	81,3	89,9	90,3	91,5	89,9
més de a 50.000 habitants	72,2	82,2	86,5	94,1	89,1	95,1	96,7	96,2	100,0	100,0

Taula 2. Percentage de compliment de les obligacions de publicitat activa per part ens dependents dels ajuntaments i pels blocs seleccionats que tenen relació amb matèries econòmiques i pressupostàries

Ens dependents	Prestació de serveis públics i normativa		Informació econòmica, pressupostària i patrimonial		Informació sobre planificació i programació		Contractació pública		Convenis i subvencions	
	2018	2023	2018	2023	2018	2023	2018	2023	2018	2023
	17,4	23,4	13,9	22,5	11,8	9,9	25,9	46,9	5,9	9,7

Elaboració pròpia a partir de les dades de l'*Informe sobre transparència, accés a la informació i bon govern 2023* (desembre 2024).

Suposa una limitació per a l'anàlisi que la informació econòmica, pressupostària i patrimonial es presenti agregada, ja que no permet analitzar separadament els resultats del retiment de comptes als òrgans de control extern. També és limitant la inclusió del compliment de les obligacions de transparència dels següents instruments de planificació, indispensables per al retiment de comptes i dels informes dels òrgans interventors de control financer permanent i auditoria pública següents:

— *Instruments de planificació:*

• Pla d'actuació municipal

• Pla anual d'inversions. Segons l'article 166.2 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, és un document obligatori que forma part dels annexos al pressupost general municipal. S'ha de coordinar, si escau, amb el programa d'actuació i plans d'etapes de planejament urbanístic i el programa financer, que ha de contenir: els ingressos per subvencions, contribucions especials, quotes urbanístiques, recursos patrimonials, altres ingressos

de capital que es prevegin obtenir en aquests exercicis, operacions de capital i els seus costos, així com la resta d'ingressos previstos.
• Pla estratègic de subvencions. Regulat en l'article 8.1 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre general de subvencions, que es guia pels principis directors previstos en l'article 10 del Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei general de subvencions.
• Pla anual de control financer.
• Altres plans i programes de gestió de polítiques públiques que hagi aprovat l'ens local
• Pla d'Acció. L'alcalde ha de formalitzar anualment aquest pla en base als resultats de l'Informe resum anual de control intern que ha d'efectuar l'òrgan interventor. Aquest pla ha de contenir les mesures per a corregir les debilitats, deficiències, errors i incompliments detectats en l'Informe resum de control intern, segons preveu l'article 38 del Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern en les entitats del sector públic local.

— Informes de control de la gestió economicofinancera dels ens locals elaborats per l'interventor

• Informes d'auditoria de comptes anuals dels ens dependents. Aquests informes han de ser elaborats per l'òrgan interventor o els auditors de comptes inscrits en el Registre Oficial d'Auditoria de Comptes, dependent de l'Institut de Comptabilitat i Auditoria de Comptes del Ministeri d'Economia, Comerç i Empresa, en aplicació del que disposen la Llei d'auditoria de comptes i la legislació mercantil.[40]
• Informes de control financer permanent i d'auditoria pública de compliment i operativa sobre la gestió economicofinancera dels serveis públics de l'òrgan interventor: Aquests informes estan previstos en l'article 220 del Reial decret 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals i legislació concordant.
• Informes de control financer permanent de l'òrgan interventor sobre la justificació de les aportacions rebudes pels grups municipals per part dels ens locals.
• Informe resum de control intern: aquest informe ha de ser efectuat anualment de manera obligatòria per l'òrgan interventor, segons disposa l'article 35 del Reial decret 424/2017, sobre els resultats de control intern de l'exercici anterior.
• Informe de l'òrgan interventor sobre l'avaluació del grau de compliment de les mesures aprovades en el Pla d'Acció. Aquest informe ha de detallar les mesures adoptades per a corregir les deficiències, irregularitats, debilitats i errors detectats en l'informe resum de control intern.

En definitiva, seria convenient incorporar l'avaluació dels informes i instruments de planificació que s'han esmentat per la rellevància que tenen per a la transparència del retiment de comptes.

40. Institut de Comptabilitat i Auditoria de Comptes, <www.icac.gob.es/> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

— *Bon govern, bona administració i retiment de comptes*

• El percentatge d'entitats, ajuntaments i ens supramunicipals que tenen aprovat un codi de conducta d'alts càrrecs ha augmentat, passant del 18,1% l'any 2018 al 42,2% l'any 2023. Però pel que fa als ajuntaments, aquests percentatges baixen i són del 17,1% l'any 2018 i del 40,7% l'any 2023. Novament, el factor del nombre d'habitants és determinant: així, en els municipis de menys de 500 habitants, el percentatge l'any 2023 va ser del 18% i va pujar fins al 95,7% en els municipis de més de 50.000 habitants.

• Ha disminuït el percentatge de bases de convocatòries de concessió de subvencions dels ajuntaments que inclouen principis ètics i de conducta que han de seguir els beneficiaris, ja que han passat del 45,5% l'any 2022 al 33,4% l'any 2023, percentatge una mica més baix que el de l'any 2018, que va ser del 34,9%.

• També ha disminuït el percentatge de contractes de l'Administració local que inclouen principis ètics i regles de conducta a seguir pels contractistes, situant-se en un 63,8% l'any 2023 enfront del 75,5% l'any 2022. En el cas dels ajuntaments, aquests percentatges són del 63,2% l'any 2023 i del 76,3% l'any 2022.

• Únicament un 11,48% dels ens que conformen l'Administració local tenen implementades cartes de serveis i, d'aquests, un 21,3% tenen el contingut mínim que estableix la normativa. D'aquestes, el 43% dels compromisos no reflecteixen uns estàndards de qualitat. Sols un 17% de les cartes informen de les modificacions o el manteniment dels compromisos a conseqüència dels resultats d'avaluació i, únicament un 37% de les cartes registrades incorporen un apartat sobre mesures de reparació o correcció en cas d'incompliment dels estàndards mínims establerts en els compromisos. Els ajuntaments que disposen de cartes de servei són un 10,98%. Segons l'Informe, la manca de recursos és el principal motiu dels baixos percentatges del compliment d'aquestes obligacions de transparència.

Coincideixo amb la conclusió de l'*Informe* que cal incrementar l'avaluació dels serveis públics, però el cert és que no hi ha una cultura arrelada d'avaluació de polítiques. A títol d'exemple es poden esmentar a Catalunya les experiències de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, que es poden consultar en la seva pàgina web,[41] i de l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (IVÀLUA), que ha elaborat diverses guies pràctiques sobre avaluació que poden servir de referència als ens locals.[42]

No és que es pugui justificar la manca d'avaluació de les polítiques públiques en els ens locals, però s'han de reconèixer les dificultats de personal en general i de personal qualificat en matèria d'avaluació en els ens locals, en una matèria complexa i no reglada com és aquesta. Però el cert és que l'avaluació de les polítiques públiques no ha estat molt reeixida a l'Estat espanyol. Un exemple és l'Agència Estatal d'Avaluació de Polítiques Públiques i de la Qualitat dels Serveis (AEVAL), creada pel Reial decret 1418/2006, d'1 de desembre, que fou dissolta

41. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, *Panel de polítiques públiques locals*. <https://pisunyer.org/panel-de-politiques-publiques-locals>.

42. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (IVÀLUA), *Guies pràctiques sobre avaluació,* <www.ivalua.cat/ca/recursos/guies-practiques> (darrera consulta: 19 d'abril 2025).

deu anys després pel Reial decret 769/2017, de 28 de juliol, pel qual es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública. En aplicació del que disposa la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, es va suprimir l'AEVAL i les seves competències les va assumir la Secretaria d'Estat de Funció Pública, mitjançant un nou Institut per a l'Avaluació de Polítiques Públiques.

Amb l'aprovació de la Llei 27/2022, de 20 de desembre, d'institucionalització de l'avaluació de polítiques públiques en l'Administració general de l'Estat, es torna a crear l'AEVAL,[43] si bé s'aprova que fins la seva entrada en funcionament les seves funcions les assumeix l'Institut per a l'Avaluació de Polítiques Públiques. En definitiva, un garbuix d'anades i vingudes de l'Agencia i l'Institut i de canvis de dependències ministerials per a aconseguir una finalitat clara, però a l'hora difícil i, de vegades incomoda, com és l'avaluació i el retiment de comptes de la gestió de les polítiques públiques.

Juan Antonio Garde Roca (2023: 115)[44] fa una anàlisi de l'experiència de l'AEVAL a Espanya i conclou que la Llei 22/2022 pot ser una oportunitat i un repte per a desenvolupar la dinàmica d'avaluació i recompondre una cultura, metodologies i unes tècniques, que en el seu dia representaren l'AEVAL. Esperem-ho.

A nivell autonòmic, a més de l'esmentat Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (IVÀLUA), existeixen altres iniciatives concretes com les de la Llei foral d'avaluació de polítiques públiques i de qualitat dels serveis de Navarra, el Pla d'Innovació Pública del Govern Basc, l'Oficina d'Avaluació adscrita al Govern de Balears i l'Institut Andalús d'Administració Pública, que van en la línia d'entendre l'avaluació tant com un retiment de comptes com com una oportunitat de retroalimentació i millora de les deficiències detectades (Zuñiga-Guevara, 2022: 111).[45]

2.2.2. Informes de la Sindicatura de Comptes de Catalunya i del Tribunal de Comptes sobre els plans de mesures antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del PRTR

Hi ha una manca d'estudis sistematitzats sobre els sistemes d'integritat institucional dels ens locals. Efectuada una revisió no exhaustiva de les pàgines web de diversos ajuntaments de mida mitjana i gran, de les diputacions i dels consells comarcals de Catalunya, s'ha observat que no són molts els que tenen implantats sistemes d'integritat institucional amb tots els elements i característiques propis d'aquests. Aquests sistemes haurien d'incloure mesures preventives i no repressives, orientades a posar remei immediat a irregularitats detec-

43. AEVAL. El 16 d'agost de 2024 finalitzà el termini obert pel Ministeri d'Economia per a la presentació d'al·legacions al Decret del futur estatut d'AEVAL.

44. J. A. Garde Roca, «La experiència AEVAL en España (2005-2007)», *Revista INAP*, núm. 32 (juliol 2023), p. 96-115. <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/11000/12530>.

45. R. M. Zúñiga-Guevara, «Innovación colaborativa y construcción de capacidades como estrategia de institucionalización de la evaluación en Andalucía. El Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas», *Revista INAP*, núm. 30 (2022), p. 88-111. https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10887/12377.

tades abans que malmetin l'honorabilitat de la institució. Tot i això, alguns ens locals sí que s'havien dotat d'instruments propis d'autoregulació com codis ètics i de conducta, comitès d'ètica o programes de *compliance* pel sector públic institucional dependent.[46]

L'aprovació del Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'Administració pública i per a l'execució del Pla de Recuperació Transformació i Resiliència (PRTR),[47] i en especial per l'obligació imposada als ens locals per l'article 6 de l'Ordre HFP/1030/2021 d'aprovar un pla de mesures antifrau quan s'ostenti la condició d'entitat executora de fons destinats a la realització d'accions considerades en el PRTR, ha fet incrementar i/o reforçar, segons els casos, els mecanismes per a la prevenció, detecció i correcció del frau, la corrupció i els conflictes d'interès.

Per això, és interessant analitzar els esmentats informes de la Sindicatura de Comptes de Catalunya 9/2023 i del Tribunal de Comptes núm. 1528, de 2023, sobre els plans de mesures antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del PRTR (Novales, 2024: 6),[48] atès que no deixen de ser instruments d'integritat institucional. Segons aquests informes, un total de 329 entitats locals de Catalunya, respecte d'un total de 1.762 entitats, van resultar beneficiàries d'un total de 433 ajuts.

D'aquestes entitats beneficiàries, 297 són ajuntaments de Catalunya que han rebut ajuts i han hagut d'aprovar el pla de mesures antifrau, el que representa que un 29,46% del total dels 947 ajuntaments s'han dotat d'aquest instrument d'integritat pública, circumscrit, això sí, a l'àmbit i abast regulat pel PRTF. Segueixen en aquest rànquing els consells comarcals, dels quals 34 dels 41 existents han resultat beneficiaris d'ajuts, és a dir, un 82,92%, i l'àrea metropolitana i les diputacions, de les quals tres de les quatre existents van rebre ajuts.

Els principals paràmetres de l'informe són: el període revisat es limita a les entitats locals beneficiàries dels ajuts durant el període de l'1 d'octubre de 2021 al 31 de març de 2023. L'informe abasta una mostra de 33 entitats, que són les que van respondre als requeriments de la Sindicatura de Comptes de les 37 entitats seleccionades sobre un univers de 329 entitats beneficiàries de fons del PRTR. La selecció de la mostra respon, segons l'informe, a un criteri consensuat amb la resta d'OCEX i amb el Tribunal de Comptes, i integra 24 ajuntaments, 4 consells comarcals, 3 diputacions, 2 consorcis, 2 entitats municipals descentralitzades, 1 entitat metropolitana i 1 patronat. Aquestes entitats suposen l'11,2% del total d'entitats, el 18,4% del nombre d'ajuts i el 80,2% de l'import concedit. El volum total dels fons concedits revisats ha estat de 262.398.268 €, d'un total de 327.017.615 €.

Els principals resultats dels Informes d'auditoria de compliment, operativa i de gestió efectuada són:

46. L'Ajuntament de Barcelona va aprovar el Codi ètic, conculcat per acord del plenari del Consell Municipal en la sessió del 30 de juny de 2017 (Acord 390/2016). https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/105315/9/Codi_%c3%a8tica_conducta_Ajubcn.pdf (última consulta: 22 de març de 2025).

47. Gobierno de España, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 2021. https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces.

48. Alfonso Novales, *Transparencia* y *democracia: retos, limitaciones y reformas para una sociedad más abierta. Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19*. Fundación Fedea, 2024, p. 6. Segons l'autor, hi ha una manca de transparència i retiment de comptes dels fons europeus que ha estat recriminada per l'AIReF i el Tribunal de Comptes de la UE.

a) *Autoavaluació del compliment dels principis del PRTR.* Les entitats han de dedicar més recursos a l'avaluació dels procediments d'autoavaluació dels aspectes regulats en l'apartat 4 de l'annex I de l'Acord de finançament del mecanisme de recuperació i resiliència entre la Comissió i el Regne d'Espanya, que l'apartat 2.4 de l'Ordre HFP/2030/2021 preveu que han de dur a terme els responsables del control de gestió. Atès que un total de 12 entitats de la mostra seleccionada no havien efectuat l'autoavaluació. Mentre que de les entitats que l'havien fet, 9 entitats tenien una puntuació inferior al 50% dels punts totals, 6 entitats entre un 50% i un 75% i altres 6 entitats per sobre el 75%.

b) *Elaboració i aprovació del pla de mesures antifrau.* De les 33 entitats de la mostra, 30 han complert majoritàriament amb els requeriments de l'Ordre HFP/1030/2021 sobre l'aprovació del Pla de mesures antifrau i, d'aquestes, 27 els han aprovat dins del termini establert. Però no succeeix el mateix amb les mesures no obligatòries de detecció, ja que el compliment no ha estat majoritari, especialment pel que fa a la comunicació del Pla de Mesures Antifrau al Servei de Coordinació Antifrau.

c) *Contingut dels plans de mesures antifrau.* Únicament un nombre reduït de les entitats de la mostra ha detectat la necessitat d'aprovar la definició de mesures de prevenció i detecció. En canvi, les entitats han assolit majoritàriament un bon nivell en la definició de mesures correctives i de persecució. En canvi, les entitats han assolit majoritàriament un bon nivell en la definició de mesures correctives i de persecució, i les han aprovat. També han obtingut un alt grau d'implantació dels procediments i controls relacionats amb el frau i la prevenció i correcció de situacions de conflictes d'interès.

d) *Contingut dels plans de mesures antifrau en relació amb els quatre elements del cicle antifrau.* Si bé les entitats han inclòs els quatre elements del cicle antifrau en els plans de mesures antifrau, diversos procediments estan pendents d'implementació.

e) *Procediments establerts en casos de frau*. Cap entitat va declarar haver identificat indicis de frau.

f) *Recomanacions de la Sindicatura de Comptes de Catalunya a les entitats locals de Catalunya.* Cal que facin un esforç per a implantar els procediments orientats a millorar la lluita contra el frau. Han de revisar periòdicament aquests procediments i actualitzar-los segons les necessitats de l'entitat i els nous requeriments normatius, estenent les mesures de prevenció, correcció, detecció i persecució del frau a tota la seva activitat, no sols a les actuacions finançades amb els fons del Pla de Mesures Antifrau.

2.2.3. *Similituds i diferències entre els sistemes d'integritat Institucional i els plans de mesures antifrau*

S'ha esmentat que els plans de mesures antifrau tenen en bona part els elements d'un sistema d'integritat institucional, però també és cert que presenten diferències, que exposem a continuació.

a) *Àmbit temporal.* Els sistemes d'integritat institucional es conceben com un subsistema integrat en la gestió de l'organització, focalitzat en la detecció i protecció de la ins-

titució i dels interessos públics d'irregularitats administratives, conflictes d'interessos, frau, malversació o corrupció, que abasten tota la gestió d'una institució amb caràcter indefinit, En canvi, els plans de mesures antifrau han de considerar-se circumscrits a l'execució dels projectes finançats amb els fons del PRTR, subvencions, contractació i encàrrecs a mitjans propis.

• *Caràcter imperatiu i urgent*. A diferència dels sistemes d'integritat institucional, l'aprovació dels plans de mesures antifrau, s'han regulat normativament i han tingut un caràcter imperatiu derivat dels requeriments de salvaguarda del principi de bona gestió financera previst en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea, que exigeix que la gestió dels fons de la Unió compleixi amb els principis d'eficàcia, eficiència i economia i també que es garanteixi l'adopció de mesures d'integritat destinades a la prevenció d'irregularitats, frau, corrupció, malversació, conflictes d'interès i doble finançament.

La regulació dels plans de mesures antifrau s'ha efectuat apressadament mitjançant una norma reglamentària com és l'Ordre 1030/2021, que estableix un termini per a la seva elaboració inferior a noranta dies des de la seva entrada en vigor l'1 d'octubre de 2021. Aquest és un període molt breu, tenint en compte la baixa implantació dels sistemes d'integritat institucional en els governs locals.

La Guia[49] per a l'aplicació de mesures antifrau en l'execució del PRTR, elaborada pel Servei Nacional de Coordinació Antifrau, recomana que els plans de mesures antifrau s'elaborin pels propis ens locals, i no mitjançant un contracte amb empreses externes, i que, una vegada aprovats, es remetin a l'esmentat Servei Nacional de Coordinació Antifrau.

b) *Contingut:* els plans de mesures antifrau tenen estipulat un contingut mínim obligatori: declaració institucional d'integritat, avaluació del risc de frau, compliment de la declaració d'absència de conflictes d'interès (DACI) i disposar d'un procediment per a abordar els conflictes d'interessos en els procediments de gestió esmentats del mecanisme de recuperació i resiliència. A més, deixa a l'elecció i judici de les entitats obligades a la seva elaboració l'elecció d'aquelles mesures preventives i de detecció que considerin més adequades a les seves característiques específiques, garantint una convenient protecció dels interessos de la Unió.

c) *Riscos*: als plans de mesures antifrau se'ls apliquen els quatre riscos previstos en l'article 22 del Reglament (UE) 2021/241 del Parlament Europeu i del Consell, del 12 de febrer de 2021: la prevenció, detecció i correcció del frau, la corrupció, el conflicte d'interessos i el doble finançament, però únicament pels procediments de contractació, subvencions, convenis i encàrrecs a mitjans propis.

L'apartat *b* de l'article 6.4 de l'Ordre HFP/1030/2021 només es refereix al risc de frau en els termes següents: cal estructurar les mesures antifrau de manera proporcionada i al voltant dels quatre elements clau del denominat *cicle antifrau* —prevenció, detecció correcció i persecució—, però no inclou els altres tres riscos del mecanisme de recuperació i resiliència —corrupció, conflictes d'interès i doble finançament.

49. Gobierno de España, *Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Madrid, Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022. www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Documents/20220224%20Gu%C3%ADa%20Medidas%20Antifraude.pdf.

Aquesta deficiència, probablement deguda a la urgència de l'aprovació del PRTR, s'intenta corregir en la *Guia per a l'aplicació de mesures antifrau en l'execució del PRTR*. Aquesta guia incorpora a l'eina o a la matriu de riscos que facilita en l'annex I els tres riscos esmentats: corrupció, conflictes d'interès i doble finançament. Alhora, recomana la utilització dels models d'avaluació de riscos implementats per l'entitat en els seus sistemes interns de control, sobretot els corresponents a la gestió de fons europeus de gestió compartida. També suggereix que l'avaluació de riscos s'efectuï per un equip multidisciplinari, que es faci una revisió freqüent de l'eina d'avaluació si hi ha canvis significatius i, en cas contrari, cada dos anys. Finalment, recomana tenir en consideració els resultats de les auditories i controls d'avaluació esmentats per a evitar i/o minimitzar la seva repetició.

Com que els requeriments per a l'elaboració i implantació de processos d'integritat pública requereixen temps, un enfocament estratègic de tota l'organització, lideratge tècnic i polític, normes de conducta, delimitació de responsabilitats, comunicació, personal tècnic preparat i seleccionat pels principis de mèrit, capacitat, igualtat i publicitat, formació, cultura orientada al compliment d'objectius i retiment de comptes. Vistes les conclusions dels informes de la Sindicatura de Comptes de Catalunya 9/2023 i del Tribunal de Comptes 1582 de l'any 2023, es pot concloure que algunes entitats han tingut dificultats per a aplicar les mesures de control d'integritat pública previstes en els plans de mesures antifrau. Serà difícil que, una vegada finalitzats els projectes finançats amb el PRTR, es mantinguin aquestes mesures i s'ampliïn al conjunt d'activitats i processos de gestió de les entitats locals de Catalunya com un pas intermedi fins que es dotin d'un sistema d'integritat institucional complet i no quedin oblidades en un calaix. No tinc gaire esperança respecte a aquesta qüestió.

Per acabar, esmentar que els governs locals que vulguin elaborar un sistema d'integritat institucional per a les seves administracions poden utilitzar el *Manual sobre integritat pública* de l'OCDE (2020).[50]

2.2.4. *Retiment de comptes ens locals: Memòria anual del Tribunal de Comptes 2024. Informe de la Sindicatura de Comptes de Catalunya 19/2024*

Els resultats sobre el retiment dels comptes pressupostaris i financers per part dels ens locals a la Sindicatura de Comptes tampoc són massa bons, tal com ho demostren els baixos percentatges de comptes retuts pels ens locals. Novament, la escassetat de mitjans, a la qual cal afegir les mancances d'interventors, són bona part dels motius.

a) La *Memòria anual del Tribunal de Comptes 2024*, referida a l'exercici 2023, destaca els següents resultats en relació amb les 11.573 entitats que configuren el sector públic local a l'Estat Espanyol:

50. Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic, *Manual sobre integritat pública*, 2020. www.oecd.org/es/publications/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5.html (darrera consulta: 21 de març de 2025).

• Un 70% de les entitats, és a dir, 8.102 del total, van retre els comptes de l'exercici 2023 durant l'exercici 2024, però únicament un 48% d'aquestes ho van fer dins del termini establert.
• 3.471 entitats no han retut els comptes.
• 2.937 entitats van retre els comptes de l'exercici 2022 i anterior durant l'exercici 2024, és a dir, fora de termini.

b) *Informe de la Sindicatura de Comptes de Catalunya 19/2023*, sobre el compte general dels ens locals 2022. Els resum dels resultats és el següent:

• De les 1.736 ens locals inscrits en el Cens d'Ens Locals de Catalunya (1.114 ens locals i 622 ens dependents), un 62,48% dels ens locals, és a dir, 696, van presentar els comptes de l'any 2022 dins de termini i, d'aquests, 636 ho van fer amb la documentació completa.
• El 27% del cens dels en locals, és a dir, 418 ens, no van enviar cap informació sobre els comptes de l'any 2022.

3. EL CONTROL INTERN EN ELS GOVERNS LOCALS

3.1. Situació actual del control intern en els governs locals

El control intern en els últims anys, basat en el model de control intern integrat COSO,[51] ha estat adoptat per la Unió Europea,[52] pel Tribunal de comptes i pels òrgans de control extern (OCEX), així com per la Intervenció General de l'Administració general de l'Estat, mitjançant les Normes Internacionals d'Auditoria del Sector Públic (NIA-ES-SP), aprovades per la Resolució de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat del 25 d'octubre de 2019.

51. Committee of Sponsoring Organizations (COSO). Constituït l'any 1985 als Estats Units. Patrocina la National Commission on Fraudulent Reporting. Va emetre: informe COSO I (1992), *Nou marc conceptual de control intern*; informe COSO II (2004), *Gestió de Riscos Corporatius-Mao Integrat*; informe COSO III (2014), *Marc integrat de control intern*. Editor: Instituto de Auditores Internos, 2013. ISBN 989-84-940290-9-7. L'informe COSO III (2014) és un marc integrat de control intern de referència mundial per a les organitzacions públiques i privades amb tres temes interrelacionats: gestió de riscos, control intern, dissuasió del frau i governança. Està considerat con una eina preventiva contra els escàndols de corrupció d'empreses privades dels Estats Units: ENRON l'any 2001 i WorldCom 2022, Parmalat a Itàlia l'any 2003 i Gescartera (2001) a Espanya.

52. La Unió Europea, després del *Primer informe sobre presumptes casos de frau, mala gestió i nepotisme de la Comissió Europea*, que va qüestionar els mecanismes de control de la Comissió, i del plantejament del *Llibre blanc de la reforma administrativa*, de la Comissió Europea, 2000, va descentralitzar el control intern, fins aleshores dut a terme per l'interventor de la Comissió dins d'una Direcció General, i va responsabilitzar les direccions generals i els serveis de la Comissió de la seva execució, com a responsables directes d'establir, en funció dels riscos, els sistemes i procediments de gestió de control intern més adequats. La publicació *International Framework: Good Governance in the Public Sector* (2014) (*El marco internacional: Buen gobierno en el sector público*), elaborat conjuntament por l'IFAC i el Chaetered Institute of Public Finances and Acoountancy (CIPFA), www.ifac.org/knowledge-gateway/professional-accountants-business-paib/publications/international-framework-good-governance-public-sector, és que dels sistemes de control intern de la Comissió els utilitzen els estats membres i estan orientats als estàndards de l'Organització Internacional de les Entitats Fiscalitzadores Superiors, INTOSAI i COSO III.

El control intern s'està aplicant en els ens locals després de la modificació del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprovà el text refós de la Llei d'hisendes locals, per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local i de l'aprovació del Reial decret 424/2025, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern de les entitats locals, està inspirat en el model COSO, que defineix el control intern com:

> El procés dissenyat, implementat i mantingut pels responsables del govern de l'entitat, la direcció i altre personal, amb la finalitat de proporcionar una seguretat raonable sobre la consecució dels objectius de l'entitat relatius a la fiabilitat de la informació financera, l'eficàcia i l'eficiència de les operacions, així com el compliment de les disposicions legals i reglamentàries aplicables.

Els trets principals que identifiquen el model són els següents:

a) El model de control intern integrat COSO, com succeeix amb els sistemes d'integritat institucional, no té valor normatiu, per la qual cosa serà voluntat dels òrgans de govern i de la direcció que s'implanti el model en l'àmbit de la gestió. No es presenta aquest problema en la vessant del control de intern de la economicofinancera en els ens locals perquè, com veurem, la normativa vigent regula amb detalls, des de fa molts anys, les funcions de control intern com una funció pública reservada assignada als funcionaris amb habilitació de caràcter nacional pertanyents al cos d'interventors d'Administració local.

b) El model de control intern integrat COSO es caracteritza per ser un «sistema de riscos integral» que preveu els riscos interns de la mateixa Administració i els que li són aliens amb una perspectiva estratègica, amb la finalitat d'assegurar el compliment dels riscos en l'organització en tres blocs: els operacionals, que inclouen la protecció d'actius, el subministrament d'informació financera i no financera i el compliment normatiu.

Aquest model de riscos, que ha de ser coherent, s'identifica perfectament amb l'estratègia de l'OCDE d'integritat pública (2017) i també és el que ha utilitzat per al mecanisme de recuperació i resiliència en el PRTR. En la *Guia per a l'aplicació de mesures antifrau en l'execució del PRTR*, del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, es defineixen els riscos de frau, corrupció, conflicte d'interessos, doble finançament associats els procediments de contractació, subvencions i mitjans propis finançats amb els fons del PRTR.

c) L'Institut d'Auditors Interns (IIA)[53] va establir un model d'aplicació al control intern integrat COSO en el sector públic espanyol, definit per cinc components i disset principis. Com es pot observar en la taula següent, aquest principis incorporen els elements essencials que conformen l'estratègia d'integritat institucional de l'OCDE (2017). Aquesta estratègia

53. Instituto de Auditores Internos de España (IIA), *Aplicación del Marco Integral de Control Interno COSO en el Sector Público español*, https://auditoresinternos.es/ (darrera consulta: 19 d'abril de 2025). És una associació professional d'auditors interns sense ànim de lucre, creada l'any 1983. Té com a missió contribuir a l'èxit empresarial impulsant l'auditoria interna com a peça clau del bon govern i té més de 3.900 socis. Està integrat en la xarxa Instituto Global IAA, que compta amb 200.000 auditors interns de cent setanta països, i en la xarxa europea ECIIA.

inclou una cultura d'integritat basada en el risc i els aspectes essencials d'un sistema d'integritat institucional integrat i complet, que són la base d'un retiment de comptes eficaç.

Resum de l'aplicació del marc integrat de control intern (COSO) en el sector públic espanyol, elaborat per l'Institut d'Auditors Interns d'Espanya, en el qual es mostra la correlació entre els components del model i els principis que s'apliquen	
COMPONENT 1. Entorn de control. Definit com el conjunt de normes, processos i estructures que constitueixen les base sobre la qual es desenvolupa el control intern de l'organització.	**PRINCIPI 1:** l'organització demostra compromís amb la integritat i els valors ètics. **PRINCIPI 2:** l'òrgan de govern demostra independència de la direcció i supervisa l'acompliment del sistema de control intern. **PRINCIPI 3:** la direcció estableix, amb la supervisió de l'òrgan de govern, les estructures, línies de report i nivells d'autoritat i responsabilitat apropiats per a assolir els objectius. **PRINCIPI 4:** l'organització demostra compromís amb l'estratègia per a atraure, desenvolupar i retenir professionals competents. **PRINCIPI 5:** l'organització avalua el rendiment i defineix la responsabilitat de les persones en relació amb el control intern i aplica la responsabilitat per la rendició de comptes.
COMPONENT 2. Avaluació de riscos. Definit com la necessitat de gestionar adequadament els riscos que amenacen els objectius de l'organització.	**PRINCIPI 6:** l'organització defineix els objectius amb suficient claredat per a identificar i avaluar els riscos relacionats. **PRINCIPI 7:** l'organització identifica els riscos per a assolir els objectius en tots els nivells i els analitza per a determinar com es gestionen. **PRINCIPI 8:** l'organització, en avaluar els riscos per a aconseguir els objectius, considera la probabilitat del frau. **PRINCIPI 9:** l'organització identifica i avalua els canvis que poden afectar significativament el sistema de control intern.
COMPONENT 3. Activitat de control. Definida com les polítiques i els procediments que contribueixen a garantir que es duen a terme les instruccions de la direcció per a mitigar els riscos.	**PRINCIPI 10:** l'organització defineix i desenvolupa activitats de control que contribueixen a mitigar els riscos. **PRINCIPI 11:** l'organització defineix i desenvolupa activitats de control sobre la tecnologia. **PRINCIPI 12:** l'organització implementa les activitats de control amb polítiques que estableixen les línies generals de control intern i amb procediments que concreten aquestes polítiques.
COMPONENT 4. Informació i comunicació. Definit com el procés continu de proporcionar, compartir i obtenir la informació necessària.	**PRINCIPI 13:** l'organització obté, genera i utilitza informació de qualitat rellevant per a donar suport al funcionament del control intern. **PRINCIPI 14:** l'organització comunica internament informació necessària per a donar suport al funcionament del control intern, inclosos els objectius i les responsabilitats sobre aquest control. **PRINCIPI 15:** l'organització es comunica amb tercers sobre assumptes que afecten el funcionament del control intern.
COMPONENT 5. Supervisió. Cadascun dels components del control intern ha de ser avaluat, i els principis associats són els següents:	**PRINCIPI 16:** l'organització selecciona, desenvolupa i duu a terme avaluacions contínues i/o independents per a determinar si els components del sistema de control intern existeixen i funcionen. **PRINCIPI 17:** l'organització avalua i comunica les deficiències de control intern oportunament a les parts responsables d'aplicar mesures correctives, incloent-hi l'alta direcció i el consell.

Elaboració pròpia a partir del document *Aplicación del marco integrado de control interno (COSO) en el sector público español*, elaborat per l'Instituto de Auditores Internos.

d) El model requereix uns objectius que venen de fora de la normativa financera o dels requeriments legals que COSO expressa de la forma següent.

> La direcció, sota la supervisió del consell d'administració, estableix objectius a nivell d'organització que s'alineen amb la missió, la visió i les estratègies de l'organització. Aquests objectius d'alt nivell reflecteixen les opcions triades per la direcció i el consell d'administració pel que fa a la manera com l'organització intenta crear, conservar i materialitzar el valor per als grups d'interès.

De la definició i el contingut de la taula anterior es desprèn que en el model de control intern integrat COSO, denominat *model de les línies* per l'Institut d'Auditors Interns, conflueixen les interacciones dels rols següents:

a) Els òrgans de govern de l'entitat pública. Són els responsables davant dels ciutadans, societat civil i altres institucions. Sobre ells recauen les responsabilitats de definició d'objectius i de l'estructura de governança, i no intervenen directament en la gestió de les polítiques públiques, l'avaluació, el control i la gestió dels riscos.

b) La Direcció; és a dir, els responsables de la gestió, ja siguin personal directiu o els que facin les funcions. Sobre ells recau la responsabilitat de dues de les tres línies esmentades: la primera línia és la provisió del serveis públics i el desenvolupament de les polítiques públiques, mentre que la segona és la supervisió de la gestió de riscos.

c) L'òrgan de control intern és l'interventor de l'ens local, a qui correspon la tercera línia, el control intern i l'auditoria independent de la gestió economicofinancera, que, d'acord amb el que preveuen el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, i el Reial decret 424/2025, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern de les entitats locals, està configurat actualment de la forma següent: (àmbit subjectiu) el control intern de la gestió economicofinancera s'exerceix sobre els ens locals i els seus organismes dependents que es consideren administracions públiques, d'acord amb la definició del sistema europeu de comptes nacionals i regionals de la Unió Europea, aprovat pel Reglament (UE)/2013 del Parlament i del Consell, del 21 de maig de 2013.

Les formes d'exercici del control intern són:

• *La funció interventora*, que és un control previ de legalitat que es duu a termes sobre els actes dels ens locals i els organismes autònomes dependents, subjectes al dret administratiu i amb un pressupost limitatiu, que donin lloc al reconeixement de drets o a la realització de despeses, així com els ingressos i pagaments que se'n derivin, i de la inversió o aplicació en general dels seus fons públics, amb la finalitat d'assegurar que la seva gestió s'ajusti a les disposicions aplicables en casa cas.

• *El control financer*, que comprèn les modalitats de control permanent i auditoria (de comptes, de compliment i operativa), que inclouen el control d'eficàcia. L'objecte del control financer és verificar el funcionament dels serveis del sector públic local en l'aspecte economicofinancer per a comprovar el compliment de la normativa i les directrius que els regeixen i, en general, que la seva gestió s'ajusta als principis de bona gestió financera, comprovant que la gestió dels recursos públics es troba orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia, la qua-

litat i la transparència, i pels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en l'ús dels recursos públics.

• *El control sobre les entitats col·laboradores i beneficiàries de subvencions i ajudes concedides pels ens que integren el sector públic local*, finançades a càrrec dels seus pressupostos, d'acord amb el que estableix la Llei 38/2002, de 17 de novembre, general de subvencions.

El model de control intern integrat COSO és el que ha previst l'apartat 4.6 del PRTR amb la finalitat, segons indica, de garantir l'aplicació dels estàndards de qualitat de control i auditoria més alts, en un marc complet de control i d'informació, en col·laboració amb la Unió Europea, i per a complir els objectius dels controls PRTR, que són: assegurar la fiabilitat de les fites i objectius del Pla, establir un model de control de riscos responsabilitat dels gestors per a detectar i corregir, si escau, les irregularitats referents al frau, la corrupció, el conflicte d'interessos i el doble finançament, i vetllar pel compliment dels principis de legalitat i bona gestió.

El PRTR ha establert tres nivells de control: *nivell 1*) control intern previ de l'òrgan executor, al qual s'assignen el control del risc, la responsabilitat d'execució de les fites d'objectius i la seva avaluació; *nivell 2*) control intern previ de l'òrgan de control independent, com la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, els interventors de les comunitats autònomes i els dels ens locals, que efectuen un control *ex ante* de la legalitat dels expedients de despesa de les seves administracions vinculats al PRTRN, i *nivell 3*) control posterior mitjançant auditoris de la IGAE.

3.2. Reptes i perspectives de futur per a la implantació d'un model integrat de control intern els governs locals

3.2.1. *Pels governs locals, els seus directius i els responsables de la gestió*

Les principals novetats i reptes derivats del model integrat de control intern COSO i de l'aprovació del Reial decret 424/2017 són:

a) *Major implicació política dels governs locals*. El control intern és un element clau de la integritat pública i, per a no posar-la en perill, els governs locals han d'estar compromesos en l'anàlisi i la identificació dels riscos de frau, corrupció i conflicte d'interessos en totes les activitats i processos que gestionen. Han d'incorporar mesures preventives, dissuasives i sancionadores per a no posar-la en perill. El model COSO, tot i no tenir valor normatiu, ens proporciona eines valuoses en aquesta línia. Serà voluntat dels òrgans de govern implantar un model de control intern transversal a totes les organitzacions que incorpori els elements que, segons l'estratègia d'integritat institucional de l'OCDE (2017), la conformen. Impulsar i consolidar el model de control intern integrat requereix d'una forta implicació política i de recursos humans implicats, especialment dels directius i responsables dels òrgans gestors, així com de millores tecnològiques importants.

b) *Manca de regulació normativa i d'eines TIC per a implantar del model de control intern integrat.* Els ens locals no tenen arrelats els instruments no coactius de *soft law* en la

cultura política i funcionarial de les institucions públiques. Per això, implantar el model de control intern integrat no serà una tasca fàcil. Implantar-lo requereix un canvi significatiu en la mentalitat i les pràctiques habituals. És necessari fomentar una cultura de transparència, responsabilitat i col·laboració perquè els governs locals no estan obligats normativament a fer-ho. Han de superar el repte que suposa la manca de cultura de planificació, control de riscos i d'avaluació de les polítiques públiques, a més de les dificultats tècniques, metodològiques i de disponibilitat de sistemes d'informació adequats. En aquest aspecte, les deficiències dels sistemes TIC dels ens locals són notables, tot i els grans avenços produïts. Cal reconèixer-ho.

Són pocs els ens locals que disposen d'eines que integrin adequadament la gestió de l'expedient administratiu, que en molts casos es limita a ser un repositori de documents en format PDF de difícil o impossible explotació per la manca d'estructuració. Aquesta manca d'integració amb altres aplicacions informàtiques com la comptabilitat, els recursos humans, el patrimoni, la fiscalització i el control financer, impedeix incorporar eines de gestió de processos de negoci (*business process management*, BPM) que incloguin elements bàsics de la gestió. Per exemple, imports dels principals contractes, subvencions o convenis, estat d'execució, venciments dels terminis de contractes, de les justificacions de subvencions, així com els elements bàsics en totes les fases de la gestió de la despesa. També falten sistemes d'alertes en totes les fases dels procediments administratius amb més riscos: recursos humans, contractació, subvencions, patrimoni, convenis, urbanisme, etc., que permetin com a mínim detectar els incompliments normatius i també els riscos de frau, corrupció o conflictes d'interès.

c) *Necessitat de modificar els procediments de selecció i capacitació del personal.* També és un handicap, com s'ha indicat, la inexperiència dels òrgans directius i dels gestors sobre les funcions que els assigna el model de control integral COSO de planificació, control de riscos i avaluació de les polítiques, tant *ex ante* com *ex post*, necessàries per al retiment de comptes de les polítiques públiques. En general, els ens locals no disposen en les seves plantilles de directius ni de tècnics amb formació adequada. Ja ens hem referit anteriorment a les debilitats de la gestió dels recursos humans en els ens locals.[54] Si és vol corregir aquesta deficiència, s'ha de fer un gir copernicà a la selecció, gestió i formació del personal, i també crear nous perfils amb noves funcions i una millor preparació.

Un exemple és l'inspector General de Serveis de la Generalitat Valenciana, que és una figura regulada per la Llei 22/2018, de 6 de novembre,[55] que, respectant les funcions i la independència de la Intervenció com a òrgan de control intern de la gestió economicofinancera, té, entre altres competències, comprovar el funcionament i les activitats de l'administració de la Generalitat Valenciana i el seu sector públic institucional, els programes, els recursos de personal i materials necessaris per a ajustar-se a les normes aplicables. També duu a terme l'avaluació i el control intern en la vessant de l'anàlisi de l'eficàcia i eficiència en la gestió, en funció dels objectius, la definició i l'establiment dels paràmetres del sistema preventiu. I comprova el sistema d'alertes per a detectar, prevenir, analitzar i avaluar els riscos, i fa re-

54. Vegeu la p. 223 d'aquest article.

55. Llei 22/2018, de 6 de novembre, de la Inspecció General de Serveis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental (DOGV, núm. 8119, de 8 de novembre de 2018).

comanacions sobre irregularitats i males pràctiques administratives a l'Administració de la Generalitat i al seu sector públic instrumental.

Aquesta figura té alguns trets que la identifiquen amb el responsable de compliment normatiu (*compliance officer*) regulat en l'article 31.bis del Codi penal, que és la persona amb poder autònom d'iniciativa i control, responsable de guiar i mantenir els processos organitzatius i empresarials, informant dels possibles riscos, per tal que es doni compliment al Programa de Compliment Normatiu i a les polítiques de l'organització, ja que pot eximir de responsabilitat penal la persona jurídica.

Cal deixar clar que l'inspector de Serveis té unes funcions diferents a la planificació i l'avaluació de les polítiques públiques, a les quals ens hem referit anteriorment en relació amb les obligacions d'informació activa i les cartes de serveis avaluades en l'Informe del Síndic de Greuges de Catalunya (2024). Una prova d'això és que la Generalitat Valenciana té creada l'Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP).[56]

a) *La necessitat d'incorporar a la gestió diària l'assumpció de les obligacions de detecció del frau per part de la direcció i els gestors dels ens locals.* En aquest sentit, la NIA-ES-SP 1240, sobre responsabilitats de l'auditor del sector públic en l'auditoria dels estats financers respecte del frau, en la línia de l'Informe COSO, reconeix que el frau és un concepte jurídic ampli, que defineix com un acte intencionat realitzat per una o més persones de la direcció, els responsables de govern de l'entitat, els empleats o tercers, que comporti la utilització de l'engany amb la finalitat d'aconseguir un avantatge injust o il·legal.

Al mateix temps, estableix que l'obligació de la lluita contra el frau recau sobre els responsables del govern de l'entitat i de la direcció, que tenen l'obligació de prevenir i detectar el frau, i remarca que és responsabilitat de la direcció, supervisada pels responsables de l'entitat, establir els mecanismes de control intern que evitin i dissuadeixin els fraus, i identificar, depurar i sancionar els fraus detectats.

Aquesta NIA-ES-SP també diu que a l'interventor no li correspon determinar des del punt de vista legal si s'ha produït frau o no, però, en termes similars als de l'article 5.1 del Reial decret 424/2017, destaca que, quan en la pràctica d'un control, l'interventor detecti fets comprovats que siguin susceptibles de produir una infracció administrativa o de donar lloc a l'exigència de responsabilitats comptables o penals, ho ha de posar en coneixement de l'òrgan competent: tribunals de justícia o del Tribunal de Comptes, en especial en els casos d'infraccions en matèria econòmica i pressupostària previstos en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Per a poder avaluar el riscos de forma adequada, és pot configurar un equip tècnic per a assistir a la direcció. L'Oficina Antifrau de Catalunya, ha elaborat el document *Orientacions per configurar un equip tècnic d'avaluació de riscos per a la integritat*,[57] pels fons

56. La Llei 5/2006, de 25 de maig, va crear l'Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP), que és una entitat de dret públic sotmesa al dret privat amb personalitat jurídica pròpia, adscrita a la Conselleria d'Educació Universitats i Ocupació i que té com a missió estimular l'excel·lència dels sistemes valencians d'educació superior, innovació i serveis públics a través de l'avaluació per a millorar els serveis a la societat, https://avap.es/es/ (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

57. Oficina Antifrau de Catalunya, *Orientacions per configurar un equip tècnic d'avaluació de riscos de la integritat*, 2022, www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/orientacions-configurar-equip-tecnic-avaluacio-riscos-elaboracio-pma-2-equip-avaluacio-riscos-corrupcio-frau.pdf.

del PRTR, que poden ser utilitzades amb caràcter general. Aquestes orientacions inclouen indicacions sobre els perfils de les persones que han de formar part d'aquest equip i també incorporen l'assessorament dels interventors.

b) *Manca d'interventors.* La carència d'aquests funcionaris és clamorosa. Ens hem de preguntar pels motius pels quals en els darrers quinze anys han estat vacants més del 40 % de les places. Això, unit al retard de més de vint-i-cinc anys en el desenvolupament reglamentari de la Llei 39/1988, de 29 de desembre, reguladora de les hisendes locals, demostra la flagrant desatenció del control intern de la gestió economicofinancera dels ens locals a Espanya.

3.2.2. *Per l'òrgan interventor*

L'òrgan interventor té un paper molt rellevant en el model de control integrat i també s'enfronta a reptes importats. Si bé es beneficia de diversos avantatges, també té força desafiaments per endavant.

a) *Regulació normativa*. L'interventor de l'ens local disposa de regulació normativa del model de control intern de la gestió economicofinancera. D'una banda, el Reial decret 424/2017 defineix l'àmbit subjectiu i objectiu d'aplicació, els deures i les obligacions i descriu les funcions. Compta amb una la profusa regulació en l'àmbit de la funció interventora, del control financer i de l'auditoria pública, però també ens han assignat moltes noves obligacions.

Al meu parer, el Reial decret 424/2017 no resol el problema que també té el control intern que, per a la Intervenció General de l'Estat, defineix la Llei general pressupostària. La regulació del model de control intern integrat es fa des de l'òptica de les NIA-ES-SP, que són d'aplicació a l'auditoria pública, tot i que, segons el seu preàmbul, les fa extensibles al control financer permanent, però oblida la funció interventora.

b) *El Reial decret 424/2017 manté la funció interventora.* El Reial decret 424/2017 segueix mantenint la funció interventora com un control previ de legalitat, en els mateixos termes que en l'Administració general de l'Estat, amb la qual cosa tanca de moment el debat, interessat, de la seva utilitat. Segurament ha orientat la decisió l'experiència de molts anys de control intern i opinions com les de la memòria de la Fiscalia Superior Valenciana (2013), que destaca que la manca de controls previs administratius, la relaxació de les maneres i dels controls en els contractes administratius, i la proliferació de funcionaris eventuals o de càrrecs de confiança política amb finalitats personals o partidistes, faciliten la discrecionalitat o arbitrarietat en actuacions administratives amb repercussió econòmica que afavoreixen conductes desviades i la proliferació del casos de corrupció.

En definitiva, tot i que es manté la funció interventora, es regula la possibilitat d'efectuar-la en règim de fiscalització limitada prèvia de requisits bàsics, amb l'informe previ de l'interventor i l'aprovació pel ple d'aquests requisits, que mai no podran ser inferiors als que determini la Resolució de la Intervenció General de l'Estat vigent en cada moment, que doni

aplicació a les previsions dels articles 152 i 147 de la Llei general pressupostària. Tot i aquesta aparent simplificació, és obligatori fer un control financer permanent, amb l'anàlisi prèvia dels riscos, sobre tots els expedients fiscalitzats amb aquest règim simplificat de fiscalització. És més que evident que, per a poder agilitzar la fiscalització limitada prèvia i els controls financers, és indispensable adequar les eines informàtiques de les quals disposen els interventors.

Com sempre, la Intervenció General de l'Administració de l'Estat ja s'ha avançat i per a la fiscalització a l'Administració general de l'Estat va preveure una modificació de l'article 152.7 de la Llei general pressupostària, aprovada per la disposició final 13.7 de la Llei 22/2021, de 18 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'exercici 2022. Aquesta modificació preveu que, per mitjà d'una resolució de l'Interventor General de l'Estat, es podrà acordar la comprovació dels extrems de fiscalització limitada prèvia, tant en règim general, és a dir, de fiscalització prèvia plena, com de fiscalització limitada prèvia de requisits bàsics, mitjançant validacions efectuades de forma automàtica, mitjançant les aplicacions informàtiques que donen suport als sistemes de control. De moment, l'aplicació pràctica d'aquesta modificació és una entelèquia per a la majoria de les entitats locals per les mancances de les aplicacions informàtiques de gestió del control intern, en els casos en què aquestes existeixin, amb la resta d'aplicacions.

c) *Increment de les obligacions del control financer.* El Reial decret 424/2017 incorpora nous dos informes que cal adjuntar a la liquidació del pressupost: l'informe anual de les resolucions adoptades pel president de l'ens local contràries a les objeccions de la intervenció i un resum de les principals anomalies detectades en matèria d'ingressos, i l'informe anual dels resultats obtinguts del control i dels comptes que cal justificar i les bestretes de caixa fixa. També tenen nova regulació l'emissió dels informes d'omissió de fiscalització i l'elaboració del Pla Anual de Control Financer, l'emissió dels informes provisionals de control financer i d'auditoria inclosos en el Pla Anual de Control Financer i la remissió al ple, l'elaboració de l'informe resum anual de control intern amb els resultats dels controls efectuats l'exercici anterior, la valoració de les mesures per a corregir les deficiències, incidències, errors, debilitats i incompliments detectats en les actuacions de control intern de l'exercici incloses en el Pla d'Acció que ha d'elaborar el president de la corporació amb caràcter previ a ser sotmès al ple, per a esmentar-ne algunes de les més rellevants.

Aquest conjunt d'obligacions fa entrar els interventors en un territori inexplorat que els obliga a preparar un pla estratègic de control. Aquesta és l'obligació més important i més complexa, al meu entendre, ja que està associada a la planificació del control intern prenent com a base una anàlisi dels riscos de control, per a poder donar compliment a l'article 4.3 del Reial decret 424/2017, que estableix que s'ha d'assegurar que, amb mitjans propis o externs, el control efectiu del 100% del pressupost es fa mitjançant la funció interventora i el control financer.

En aquest camp, novament la Intervenció General de l'Administració de l'Estat va per davant dels ens locals, ja que, en col·laboració amb l'OCDE, ha elaborat dos informes molt interessats relacionats amb la governança pública: *La lucha contra el fraude en las subvenciones públicas en España: Aprendizaje automático para evaluar los riesgos y orientar las actividades de control* (2021)[58] i *Mejora de la responsabilidad pública en España mediante la*

58. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *La lucha contra el fraude en las*

supervisión continua (2021).[59] Ambdós informes tenen per objecte analitzar i assessorar la Intervenció General de l'Administració de l'Estat sobre el seu model de control intern, examinar les bases de dades actuals i les futures per a la millora de la definició dels riscos de frau, i enfortir l'eficàcia i l'eficiència de la despesa pública mitjançant avaluacions prèvies i posteriors, invertint en un model de millora contínua del model de risc d'aprenentatge automàtic, garantint una mostra verdaderament aleatòria.

Altres experiències més modestes però que es poden tenir en compte per a elaborar un model de riscos per als ens locals són les que ofereix la *Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*[60] La *Guía* disposa d'un apartat per a l'enfocament dels mapes de risc d'integritat.

Així mateix, per a dur a terme el control financer la Intervenció General de l'Administració de l'Estat[61] té publicades diverses guies específiques, entre les quals destaquen les següents: *Guía para el control financiero permanente de la planificación y gestión estratégicas* (2023), *Guía para el control financiero permanente de personal* (2023), *Guía para el control financiero permanente de la justificación y el control de determinadas subvenciones* (2022), *Guía para el control financiero permanente de Tesorería*, *Guía para el control financiero permanente de ingresos* (2023) i *Guía para el control financiero permanente de la contractación pública* (2023), entre d'altres. Aquestes i altres normes tècniques, a més de les NIA-ES-SP, són d'aplicació als ens locals en el control financer permanent i en les auditories de comptes.

D'altra banda, la International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)[62] ha aprovat diverses normes per a la realització d'auditories de compliment legal i operatives, que han estat adoptades per les institucions públiques de control extern, el Tribunal de Comptes i els OCEX, i que es denominen ISSAI-ES (*international standards of supreme audit institutions*) i GPF-OCEX (*guies pràctiques de fiscalització*).

En funció del grau de maduresa de l'organització i de la implicació i voluntat en l'aplicació d'un model integrat de control intern, aquest pla estratègic, respectant les obligacions normatives del control intern de la gestió economicofinancera, ha d'aprofundir en els aspectes de control de la gestió i del corresponent retiment de comptes, més enllà de la vessant estrictament financera i pressupostària (Malalet, 2017: 45). Aquest és un nou gran repte per als governs locals.[63]

---

subvenciones públicas en España: Aprendizaje automático para evaluar los riesgos y orientar las actividades de control, París, OECD Publishing, 2021 (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública), https://doi.org/10.1787/6a4ab581-es.

59. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *Mejora de la responsabilidad pública en España mediante la supervisión continua*, París, OECD Publishing, 2021 (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública), https://doi.org/10.1787/4962ce0f-es.

60. Gobierno de España, *Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 2022.

61. Intervención General de la Administración del Estado, *Las guías de control financiero permanente y de auditoría pública* i la resta de normes tècniques de control intern es poden consultar a: www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx.

62. Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), www.intosai.org/es/index.html.

63. Elisenda Malaret, «Bon govern, transparència i rendició de comptes, reforçant la legitimitat

Però si aquesta cooperació no és possible, l'interventor es converteix en un Quixot que lluita contra molins invisibles absolutament sol, en una anada i vinguda d'informes de control financer, informes resum i plans d'acció, en els quals ha d'invertir molts recursos i hores perquè els ha de fer pràcticament sol i a mà, a causa de les mancances tecnològiques. De manera que tot aquest esforç poques vegades es tradueix en una eina de millora de la gestió, tot i que els controls efectuats tenen la virtualitat de ser útils per a justificar que l'interventor ha fet tot el que humanament era possible per a evitar els riscos de corrupció i frau, si es veu involucrat en l'exercici de les funcions professionals, en algun procés penal juntament amb altres membres del govern i del personal de l'ens local. L'experiència adquirida des de l'aprovació del Reial decret 424/2017 així ho ha demostrat.

4. REFLEXIONS FINALS

Per acabar, farem uns breus reflexions sobre les tres preguntes que ens hem plantejat al començament d'aquest article.

En primer lloc, es pot afirmar que els ens locals no tenen implantats, de manera generalitzada, sistemes d'integritat institucional complets. A poc a poc han anat aprovant alguns dels seus instruments, com ara codis ètics o de conducta, sense que s'associï una informació completa ni una aplicació pràctica en el dia a dia, així com tímides regulacions sobre grups d'interès, canals de denúncia, sistemes de resolució de conflictes, etc. L'aprovació dels plans de mesures antifrau associats als fons del PRTR ha esperonat als ens locals beneficiaris a aprovar alguns dels elements que conformen un sistema d'integritat institucional, però amb dificultats i molta urgència i únicament per a donar cobertura als contractes, les subvencions i els encàrrecs a mitjans propis finançats pel mecanisme de recuperació i resiliència. Caldrà veure si aquesta experiència perdura, es converteix en un incentiu i s'amplia a altres àmbits de la gestió, o bé queda en l'oblit.

En segon lloc, pel que fa a la transparència, els informes de la Sindicatura de Greuges sobre el compliment de les obligacions de transparència, accés a la informació i bon govern, i de la Sindicatura de Comptes de Catalunya i del Tribunal de Comptes sobre el retiment de comptes que s'han analitzat en aquest article, evidencien que, tant en matèria de transparència com de retiment de comptes, els ens locals tenen una assignatura pendent.

Són diversos els motius que condueixen a aquesta situació, més greu en els municipis de mida petita i mitjana. Entre aquests motius, els més destacats són: la manca de cultura de transparència, de planificació, avaluació, control i retiment de comptes de les polítiques públiques, les mancances en la selecció i qualificació del personal, així com la cobertura de vacants d'interventors. També hi ha assignatures pendents amb les TIC, malgrat els avenços experimentats en els darrers anys.

Per acabar, pel que fa a la situació actual i les perspectives de futur de la implantació del control intern integrat basat en la gestió de riscos d'integritat, encara queda un llarg camí per recórrer. Aquest control requereix un fort lideratge polític, una major professionalització

democràtica dels poders públics», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (2017), p. 45.

dels directius i gestors públics, i un canvi de cultura organitzativa orientada a la identificació i implantació del control integrat dels riscos de corrupció en tots els àmbits de la gestió, així com en el control de la gestió econòmica i financera que duen a terme els interventors. Només així es detectaran i minimitzaran els riscos de frau, corrupció i conflictes d'interès, fent camí cap a una bona administració, diligent i que respongui en els terminis adequats.

La millora de la transparència, de la participació ciutadana, de l'avaluació i del retiment de comptes, efectuada en paral·lel amb un control intern integrat i proactiu, permetrà garantir la integritat pública, assolir un bon govern i una bona administració, i la confiança de la ciutadania en les administracions que els són més properes.

Abordar aquests reptes amb èxit per als governs locals requerirà, a més, sinergies i mecanismes de col·laboració institucional a tots els nivells, ja que, si no, molts, sobretot els més petits, no se'n sortiran.

5. BIBLIOGRAFIA

Abad Alcalá, Leopoldo. «Transparencia y rendición de cuentas ante la crisis de legitimidad del Estado democrático». *RET: Revista Española de la Transparencia*, núm. 16 (gener-juny 2023), p. 145-172, <www.revistatransparencia.com>. DOI: https://doi.org/10.51915/ret.256.

Banc Mundial. *Informe sobre l'Àfrica Sahariana. De la crisi a un creixement sostenible.* 1989, <www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0017_ES.html>.

Banc Mundial. *Informe dels objectius sostenibles*. 2023, edició especial, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf> [darrera consulta: 21 de març de 2025].

Barreda, Mikel; Cerrillo Martinez, Agustí. «Midiendo la rendición de cuentas de la acción de gobierno: Un análisis de las comunidades autónomas». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 202 (2023), p. 137-169. DOI: https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.05.

Cardona Peretó, Francisco. «Bloc I. Govern Obert, transparència i retiment de comptes. Article 1. Balanç de les estratègies internacional sobre innovació democràtica i bon govern». A: Villoria, Manuel (dir.). *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2015, p. 37-60.

Charrón, Nicolás; Lapuente, Víctor; Bauhr, Monika. *The Geography of Quality of Government in Europe. Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparison with Previous Rounds*. Goteborg: University of Gothenburg, Department of Political Science, 2023 (QoG Working Paper Series), <www.gu.se/sites/default/files/2024-03/2024_2_Charron_Lapuente_Bauhr.pdf> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

Comissió Europea. *Informe sobre presumptes casos de frau mala gestió i nepotisme de la Comissió Europea*. 1999, <www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reportes.pdf> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

Comissió Europea. *Joint communication to the European Parliament, the Council and the Euro pean Economic and Social Committee on the fight against corruption*. JOIN (2023) 12 final, <https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/JOIN_2023_12_1_EN.pdf> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

Comissió Europea. *Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell sobre la lluita contra la corrupció (2023), per la qual se substitueixen la Decisió marc 2003/568/JAI del Consell i el conveni relatiu a la lluita contra els actes de corrupció en els quals estiguin implicats fun-*

cionaris de les comunitats europees o dels estats membres de la Unió Europea, i per la qual es modifica la Directiva (UE) 2027/1371 del Parlament Europeu i del Consell, de 3 de maig de 2023. COM (2023) 234 final, 2023/1035 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-ontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0234> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

Consell d'Europa. Grup of States against Corruption. GrecoRC5(2021)8. *Prevenció de la corrupció i la promoció de la integritat en els governs centrals (altes funcions executives) i les forces de seguretat*. <https://rm.coe.int/quinta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-y-promocion-de-/1680a5f3c2> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

Consell d'Europa. Grup of States against Corruption. GrecoRC4(2022)16. *Prevenció de la corrupció respecte als parlaments, jutges i fiscals*. <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a9de58> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO]. *Nou marc conceptual de control intern.* Informe COSO I (1992). Madrid: Instituto de Auditores Internos, 2013. AISBN: 989-84-940290-9-7.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO]. *Gestió de riscos corporatius-Mao Integrat*. Informe COSO II (2004). Madrid: Instituto de Auditores Internos, 2013. AISBN: 989-84-940290-9-7.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO]. *Marc integrat de control intern*. Informe COSO III (2014). Madrid: Instituto de Auditores Internos, 2013. AISBN: 989-84-940290-9-7.

Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. *Panel de polítiques públiques locals*. https://pisunyer.org/panel-de-politiques-publiques-locals [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

Garde Roca, Juan Antonio. «La experiència AEVAL en España (2005-2007)». *Revista INAP*, núm. 32 (2023), p. 96-115, https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/11000/12530 [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

Gobierno de España. *Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022, www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Documents/20220224%20Gu%C3%ADa%20Medidas%20Antifraude.pdf [darrera consulta: 15 d'abril de 2025].

Gobierno de España. *IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024*. Versió actualitzada el dia 1 de gener de 2023. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/documentos_IVPlan.html [darrera consulta: 21 de març de 2025].

Gobierno de España. *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.* 2021, <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>.

Gobierno de España. *Sistema de Integridad de la Administración* general *del Estado 2025* https://transparencia.gob.es/transparencia/ca/transparencia_Home/index/Integridad/SIAGE.html [darrera consulta: 21 de març de 2025].

International Federation of Accountants. *International Framework: Good governance in the public sector.* 2014. www.ifac.org/knowledge-gateway/professional-accountants-business-paib/publications/international-framework-good-governance-public-sector [darrera consulta: 19 d'abril 2025].

Instituto de Auditores Internos de España [IIA]. *Aplicación del marco integral de control interno COSO en el sector público español*. https://auditoresinternos.es/ [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

Intervención General de la Administración del Estado. *Guías de control financiero permanente y de auditoría pública y resto de normas técnicas de control interno*. www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques [IVÀLUA]. *Guies pràctiques sobre avaluació*. www.ivalua.cat/ca/recursos/guies-practiques [darrera consulta: 19 d'abril 2025].

Malaret, Elisenda. «Bon govern, transparència i rendició de comptes, reforçant la legitimitat democràtica dels poders públics». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (2017), p. 45.

Nacions Unides. *Informe sobre els objectius de desenvolupament sostenible (ODS).* World Bank Worldwide Governance Indicators (WGI), 2023. www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators [darrera consulta: 15 d'abril de 2025].

Novales, Alfonso. «Transparencia y democracia: retos, limitaciones y reformas para una sociedad más abierta». Fundación Fedea, 2024 (Informes y Papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19). https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-31.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=actualidad&utm_campaign=estudio&_gl=1*1px6yh9*_ga*MTYxOTE0MTg1MS4xNzQ4Mjk0NzE3*_ga_K71EGLC8JC*czE3NDgyOTQ3MTckbzEkZzEkdDE3NDgyOTQ3NDAkajAkbDAkaDA.&_ga=2.183130213.2131540044.1748294743-1619141851.1748294717.

Oficina Antifrau de Catalunya. *Orientacions per configurar un equip tècnic d'avaluació de riscos de la integritat.* 2022. www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/orientacions-configurar-equip-tecnic-avaluacio-riscos-elaboracio-pma-2-equip-avaluacio-riscos-corrupcio-frau.pdf [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Recommendation of the OECD Council on open government*. OCDE, 2017. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438.

Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic. *Estudis econòmics de l'OCDE a Espanya. Octubre 2023*. 2023. www.oecd.org/fr/publications/etudes-economiques-de-l-ocde-espagne-2023-version-abregee_13f30dae-fr.html [darrera consulta: 21 de març de 2025].

Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic. *Manual sobre integritat pública*. 2020.www.oecd.org/es/publications/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5.html [darrera consulta: 21 de març de 2025].

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. *Recomendación sobre integridad pública*. 2017. https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435/#mainText [darrera consulta: 21 de març de 2025].

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. «La lucha contra el fraude en las subvenciones públicas en España: aprendizaje automático para evaluar los riesgos y orientar las actividades de control». *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, 2021. https://doi.org/10.1787/6a4ab581-es [darrera consulta: 21 de març de 2025].

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. «Mejora de la responsabilidad pública en España mediante la supervisión continua». *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública.* 2021. https://doi.org/10.1787/4962ce0f-es [darrera consulta: 21 de març de 2025].

Obregon Gomà, Isidre. *Indicadors de bon govern*». Barcelona: EAPC, 2024. https://formacioooberta.eapc.gencat.cat/espaistematics/gestio-dades/author/isidre-obregon-goma.html [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

Ponce Solé, Juli. «Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno». Document presentat en el VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. *Revista la Administración al Día* [INAP], 2017. https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507021 [darrera consulta: 21 de març de 2025].

Ponce Solé, Juli. «La bona administració i el bon govern a la Llei 19/2014 una dècada després de la seva aprovació: canvi de paradigma ajornat a Catalunya». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 69 (2024), p. 49-68.

Nieto de Alba, Ubaldo. «El control del sector público: perspectivas de futuro». *Revista Española de Control Externo*, núm. 1 (1999).

Síndic de Greuges de Catalunya. *Informe sobre transparència, accés a la informació i bon govern 2023*. 2024. www.sindic.cat/ca/page.asp?id=356 [darrera consulta: 18 d'abril de 2025].

Sindicatura de Comptes de Catalunya. *Informe 9/2023, sobre els plans antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del Pla de Recuperació Transformació i Resiliència*. 2024. www.sindicatura.cat/documents/36414/85841/2023_09_ca.pdf/ac647350-186a-f86d-a211-2147b9a1e71b?version=1.0&t=1688478144285 [darrera consulta: 21 de març de 2025].

Sindicatura de Comptes de Catalunya. *Informe 19/2024, Compte General de les Corporacions Locals. Exercici 2022*. 2025. www.sindicatura.cat/documents/36414/85841/2024_19_es.pdf/283319a6-b0b7-70c7-def4-662ab4c5e56f?version=1.0&t=1744706619724 [darrera consulta: 21 de març de 2025].

Soto Valle, Juan Ignacio. «Aproximación a la llamada burocracia defensiva en el sector público. Las nuevas orientaciones en materia de control interno. Una visión desde el ámbito local». A: *Seminari de Gestió Econòmica Local*. Federació de Municipis de Catalunya, maig de 2024.

Transparency International. «Corruption Perceptions Index PCI 2024». Text actualitzat l'11 de febrer de 2025 sobre l'evolució interanual de l'IPC el 2024. www.transparency.org/en/cpi/2024/media-kit [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

Tribunal de Comptes. *Informe de fiscalització dels plans antifrau aprovats per les entitats locals que participin en l'execució de les mesures del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència*. núm. 1528 (2023). www.tcu.es/repositorio/27e762c8-52a7-443d-86eb-75f46f7aad8c/I1528.pdf.

Tribunal de Comptes. *Memòria anual del Tribunal de Comptes de l'any 2024*, núm. 1613/2024. www.tcu.es/repositorio/ac95357e-2e22-4a5c-8b17-65d355334147/M1613.pdf.

Villoria Mendieta, Manuel; Cruz-Rubio, César Nicandro. «Bloc I. Govern Obert, transparència i retiment de comptes. Article 2. Govern obert, transparència i retiment de comptes: marc conceptual». A: Villoria, Manuel (dir.). *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2015, p. 60-90.

Zúñiga-Guevara, R. M. «Innovación colaborativa y construcción de capacidades como estrategia de institucionalización de la evaluación en Andalucía. El Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas». *Revista INAP*, núm. 30 (2022), p. 88-111. https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10887/12377 [darrera consulta: 21 de març de 2025].

LEGISLACIÓ

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 259-268
ISSN: 2938-5733

RECULL NORMATIU

Aranzazu Colom Nart
Advocada de la Generalitat adscrita a la Direcció del Gabinet Jurídic Generalitat de Catalunya

Sumari: 1. Introducció; 2. Planificació i transparència; 2.1. Activitat normativa de la Unió Europea; 2.2. Activitat normativa de l'Estat; 2.2.1. Lleis orgàniques; 2.2.2. Lleis ordinàries; 2.2.3. Decrets llei; 2.2.4. Reials decrets; 2.3. Activitat normativa de Catalunya; 2.3.1. Decrets llei; 2.3.2. Lleis en tramitació; 2.3.3. Decrets del Govern de la Generalitat; 3. Conclusions.

1 . INTRODUCCIÓ

Durant el 2024, l'activitat normativa tant a la Unió Europea com a l'Estat ha estat força prolífica. En l'àmbit estatal constatem que moltes disposicions aprovades responen a la necessitat de transposar o adaptar normativa europea. Així la Llei orgànica 2/2024, d'1 d'agost, de representació paritària i presència equilibrada de dones i homes, transposa la Directiva 2022/2381, de 23 de novembre, relativa a un millor equilibri de gènere entre els administradors de les societats cotitzades; i també podem citar, entre d'altres, la Llei 7/2024, de 20 de desembre, que transposa la Directiva 2022/2523, de 14 de desembre, relativa a la garantia d'un nivell mínim global d'imposició per als grups d'empreses multinacionals i els nacionals de gran magnitud a la Unió.

2. PLANIFICACIÓ I TRANSPARÈNCIA

En l'anterior número de la Revista ja anunciàvem quines eren les fites que es plantejava la Comissió Europea en el seu Pla anual de treball: continuar millorant la producció normativa; reducció de càrregues administratives i racionalització de les obligacions a les empreses; aplicació del dret de la Unió Europea i la garantia del seu compliment; i materialització de les sis grans línies (pacte verd europeu, Europa adaptada a l'era digital, economia al servei de les persones, Europa més forta en el món, promoció de la forma de vida europea i nou impuls a la democràcia europea).

Les normes adoptades durant el darrer semestre responent totes a aquestes finalitats, i s'inicia l'orientació cap al programa de treball del 2025 que intensifica la política de millorar la regulació, reduir les càrregues i disminuir la burocràcia.

El Govern espanyol va aprovar un pla normatiu ambiciós que contemplava l'aprovació de 199 disposicions normatives, essent algunes orgàniques. A simple vista podem valorar un complet compliment, donat que durant el segon semestre del 2024 s'han aprovat un total de

208 disposicions normatives. De l'anàlisi detallat veiem que moltes de les disposicions són de caràcter organitzatiu, curricular i també de bases de subvencions. Tanmateix, el compliment de les línies essencials del pla normatiu ha estat notable, essent destacables l'aprovació de diverses lleis ordinàries i orgàniques.

2.1. Activitat normativa de la Unió Europea

Aquest segon semestre, la majoria de la normativa aprovada en l'àmbit europeu es vesteix de Reglament, el que suposa que la Unió Europea (en endavant, UE) aposta per establir una regulació obligatòria, automàtica i uniforme per a tots els Estats membres.

En primer lloc, cal esmentar el Reglament 2024/1689 del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juny de 2024, pel qual s'estableixen normes harmonitzades en matèria d'intel·ligència artificial i pel qual es modifiquen diversos reglaments. Aquesta disposició és d'aplicació als proveïdors i responsables del desplegament dels sistemes IA a la UE, i a tercers països quan els resultats dels sistemes s'utilitzin a la UE, així com a importadors, distribuïdors, fabricants de productes que introdueixin en el mercat sistemes IA i persones ubicades a la Unió que resultin afectades. En essència, preveu una certa regulació pel que fa a la introducció al mercat, la posada en servei i la utilització dels sistemes IA a la UE, així com el seguiment i vigilància del mercat. Incideix també en els requisits específics pels sistemes IA d'alt risc i les obligacions pels operadors d'aquests sistemes. Interessa ressaltar que, malgrat aquestes previsions generals i obligatòries a priori per a tots els Estats membres, s'estableixen una sèrie d'excepcions. Així, en primer lloc, s'estableix el caràcter supletori d'aquest Reglament respecte el Reglament 2022/2065 relatiu a un mercat únic de serveis digitals. Igualment, l'aplicació de les obligacions previstes en el Reglament resten supeditades al dret nacional en cas que hagués previst normativa específica que persegueixi «objectius legítims d'interès públic» diversos dels del present Reglament.

Una altra norma de gran importància, ja que suposa la creació d'un marc regulatori comú per a totes les SoHO (substàncies d'origen humà), és el Reglament 2024/1938 del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juny de 2024, sobre les normes de qualitat i seguretat de les substàncies d'origen humà destinades a la seva aplicació en l'ésser humà. Aquesta norma neix per substituir les directives actuals (2002/98/CE i 2004/23/CE) de sang i els seus components i teixits i cèl·lules, en vigor des de fa més de 20 anys. El principal objectiu és aconseguir una major protecció de les persones que donen i reben SoHO, consolidant el principi de donació voluntària i no remunerada. Tot seguit, estableix un procediment comú per a l'autorització de les innovacions, fomenta la cooperació entre aquest sector i el dels medicaments i els productes sanitaris desenvolupats a partir de SoHO i contribueix a l'autosuficiència de la UE en la disponibilitat de SoHO crítiques.

El 23 d'octubre s'aprovà el Reglament 2024/2803, del Parlament Europeu i del Consell, relatiu a la realització del Cel Únic Europeu, l'objectiu principal del qual és reestructurar el sistema de gestió de la navegació aèria del continent, promovent la seva evolució cap a un sistema de transport aeri més eficaç. Tanmateix s'estableix una reserva, de forma que els serveis de trànsit aeri han de prestar-se amb caràcter exclusiu, i que els proveïdors d'aquests

serveis han de complir requisits de designació i d'interès públic. Referent a això, ha de tenir-se en compte que les normes en matèria de competència del Tractat de Funcionament de la UE no resulten aplicables a la prestació de serveis de trànsit aeri que estiguin vinculats a l'exercici de les prerrogatives d'un poder públic i no siguin de naturalesa econòmica.

El Reglament 2024/2847, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2024, relatiu als requisits horitzontals de ciberseguretat per als productes amb elements digitals —denominat el Reglament de ciberresiliència— innova l'ordenament amb l'establiment de nous requisits de ciberseguretat per als productes connectats directament o indirectament a un altre dispositiu o a una xarxa, si bé s'introdueixen algunes excepcions en el cas dels productes per als quals ja s'estableixen requisits de ciberseguretat en altres normes vigents de la UE, per exemple els productes sanitaris i aeronàutics i els automòbils. Aquests requisits es projecten sobre el disseny, el desenvolupament, la fabricació i la introducció en el mercat de productes de maquinari i programari, a fi d'evitar el solapament de requisits establerts en diferents actes legislatius dels estats membres de la UE.

Especial menció refereix el Reglament 2024/3015, del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de novembre de 2024, pel qual es prohibeixen en el mercat de la Unió els productes realitzats amb treball forçós, que si bé és aplicable des del 14 desembre del 2027, ha esdevingut vigent des del 13 desembre pel que fa als articles 5.3, 7, 8, 9.2, 11, 33, 35 i 37.3. Aquesta norma té com a objectiu erradicar el treball forçós dins del mercat de la UE, si bé resulta d'aplicació tant a productes fabricats dins de la UE com importats. Estableix el Reglament que cada Estat membre ha de designar una o diverses autoritats competents responsables del compliment de les obligacions i que, a més, en col·laboració amb la Comissió, han de garantir la posada en execució eficaç i uniforme d'aquest Reglament. S'atorga un important rol a la Comissió, que ha de crear una base de dades amb informació indicativa, no exhaustiva, basada en proves, verificable i actualitzada periòdicament sobre el risc que existeixi treball forçós en determinades zones geogràfiques o respecte a productes específics o grups de productes. També ha d'establir un mecanisme centralitzat específic per a la presentació d'informació per qualsevol persona física o jurídica o qualsevol associació que no tingui personalitat jurídica. Finalment, cal fer esment a la previsió que l'execució de la retirada i eliminació dels productes relacionats amb treball forçós esdevé responsabilitat de l'autoritat competent, i que són els Estats membres el que ha d'establir el règim de sancions aplicables als operadors econòmics pels incompliments.

Per concloure amb la ressenya de reglaments destacables cal referir el Reglament 2024/3018 relatiu a l'estadística europea; el Reglament 2024/3024, pel qual es modifica el Reglament (UE) núm. 691/2011 referent a la introducció de nous mòduls en els comptes econòmics mediambientals; i el Reglament 2024/3011, relatiu a la remissió de causes en matèria penal.

Finalment, referim la Directiva 2024/3019, del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de novembre de 2024, sobre el tractament de les aigües residuals urbanes que estableix nous requisits i objectius per l'eliminació d'aquests contaminants, i impulsa l'adaptació d'infraestructures i metodologies en el tractament d'aigües residuals. D'entre les diferents mesures de caràcter tècnic previstes a la Directiva, destaca la previsió de la responsabilitat ampliada del productor. Reconeix la disposició que el tractament necessari per a eliminar els microcontaminants de les aigües residuals urbanes, així com la instal·lació de nous equips, implica costos addicionals que no ha d'assumir el contribuent. Per a sufragar aquests costos addici-

onals, i de conformitat amb l'article 191.2 del TFUE, els productors que introdueixin en el mercat productes que continguin substàncies que, al final de la seva vida útil, es considerin microcontaminants en les aigües residuals urbanes assumeixin la responsabilitat del tractament addicional necessari per a eliminar aquestes substàncies generades en el marc de les seves activitats professionals.

2.2. Activitat normativa de l'estat

2.2.1. *Lleis orgàniques*

En primer lloc, cal referir la Llei orgànica 2/2024, d'1 d'agost, de representació paritària i presència equilibrada de dones i homes, que té per objecte implementar mesures, tant en l'àmbit públic com en el privat, per garantir la representació paritària i presència equilibrada de dones i homes en diversos òrgans en els quals s'exerceix poder de decisió. Aquesta norma respon, entre d'altres motius, a la necessària transposició de la Directiva 2022/2381 relativa a un millor equilibri de gènere entre els administradors de les societats cotitzades i a mesures connexes. Igualment aprofita aquesta Llei orgànica per incidir en l'àmbit públic garantint una representació paritària tant en la representació electoral com institucional, així com col·legis professionals, sindicats, fundacions i entitats del tercer sector.

La Llei orgànica 3/2024 de reforma de la Llei orgànica 6/1985 i de la Llei 50/1981 sí que respon a diferents previsions contingudes al pla normatiu. L'article primer conté la modificació de la Llei orgànica 6/1985, relativa als requisits per al nomenament de magistrats i magistrades a les sales del Tribunal Suprem, als serveis especials i les excedències voluntàries de jutges i magistrats i a diferents qüestions referides al Consell General del Poder Judicial. L'article segon modifica la Llei 50/1981 en els aspectes relatius a les incompatibilitats al Fiscal General de l'Estat.

El 18 d'octubre es va aprovar la Llei orgànica 4/2024, sobre intercanvi d'informació d'antecedents penals i consideració de resolucions judicials penals a la Unió Europea, per a la seva adequació a la normativa de la Unió Europea sobre el sistema europeu d'informació d'antecedents penals (ECRIS). Les principals novetats suposen, per una banda, l'establiment d'un sistema centralitzat per a la identificació dels Estats membres que posseeixen informació sobre condemnes de nacionals de tercers països i apàtrides (ECRIS-TCN) a fi de complementar el Sistema Europeu d'Informació d'Antecedents Penals i consideració de resolucions judicials penals a la Unió Europea. Per una altra banda, es determinen les circumstàncies que faculten a l'autoritat central per autoritzar Eurojust a comunicar a un tercer Estat requeridor el nom de l'Estat que posseeixi la informació sol·licitada. Així, també es modifica l'actual sistema que impedeix la transmissió de totes les sentències dictades a Espanya, substituint-lo per un altre de més flexible i d'acord amb el principi de reciprocitat.

La Llei orgànica 5/2024, d'11 de novembre, del dret de defensa, enuncia que té per objecte regular el dret fonamental de defensa recollit a l'article 24 CE i fixa una sèrie de facultats que els titulars del dret de defensa tenen en relació amb els poders públics. Destaquen, d'entre totes les previsions, el reconeixement a les advocades i advocats del dret a la concilia-

ció, permetent-los suspendre procediments judicials per raons personals o familiars, com ara permisos de maternitat o paternitat i emergències familiars. Així mateix, desenvolupa drets en matèria de secret professional ja regulats i consolidats. A més, introdueix la prohibició per a jutjats i tribunals d'admetre en judici, sense que puguin tenir valor probatori, comunicacions entre professionals de l'advocacia, llevat de les excepcions ja previstes en l'ordenament jurídic. Es reforcen igualment les obligacions deontològiques de la professió i l'autonomia dels col·legis professionals. D'importància especial és el reforç dels drets dels clients a rebre informació sobre costes i els seus drets dins d'un procés judicial, promovent la transparència en la relació advocat-client, que es reflecteix precisament en la inclusió de criteris orientatius per als honoraris professionals. Finalment, la Llei estableix diversos drets per als usuaris de la justícia, enfocats a assegurar una assistència jurídica adequada i l'exercici efectiu del dret de defensa; així, per exemple, en el dret a rebre assistència jurídica s'inclouen les necessàries «adaptacions específiques per a persones amb discapacitats intel·lectuals». També se'ls atorga el dret a rebre informació clara i accessible sobre els seus drets, els procediments legals i l'estat dels seus expedients. Finalment, s'exigeix transparència en l'ús d'intel·ligència artificial en els serveis jurídics.

La darrera Llei orgànica aprovada el 2024 és la 6/2024, de 5 de desembre, per la qual es modifica la Llei orgànica 13/1982, de 10 d'agost, de reintegració i millora del règim foral de Navarra, quant a trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària.

2.2.2. *Lleis ordinàries*

L'activitat parlamentària del 2024 s'ha incrementat en el segon semestre, no solament per l'aprovació de sis lleis orgàniques, sinó que, a més, s'han tramitat i aprovat set lleis ordinàries.

El 2 d'agost s'aprovà la Llei 2/2024, d'1 d'agost, de creació de l'autoritat administrativa independent per a la recerca tècnica d'accidents i incidents ferroviaris, marítims i d'aviació civil. Aquesta Llei crea un organisme únic multimodal que assumeix les competències de recerca tècnica d'accidents ferroviaris, marítims i d'aviació civil. La importància de la norma rau en l'establiment del principi de transparència i participació de les persones afectades en les recerques, i s'especifiquen quins documents resten exclosos d'aquest principi i queden inclosos en el deure de reserva. Aquest deure de reserva, però, decau davant de requeriments dels òrgans judicials o del Ministeri Fiscal en l'ordre penal; davant sol·licituds de comissions parlamentàries de recerca; en el marc d'actuacions conjuntes amb altres organismes de recerca tècnica d'accidents o incidents de transport; quan el mateix organisme regulat en aquesta Llei determini que això és el més eficaç per a prevenir un accident o incident greu; així com quan l'autoritat o un òrgan judicial considerin motivadament que els beneficis de la divulgació dels registres per a fins distints dels establerts en la Llei compensen el possible efecte advers de la seva divulgació per a la recerca en curs o per a futures recerques.

També s'ha aprovat la Llei 3/2024, de 30 d'octubre, per millorar la qualitat de vida de persones amb esclerosi lateral amiotròfica (ELA) i altres malalties o processos d'alta complexitat i curs irreversible (LELA). La norma se centra en agilitzar els tràmits i proporcionar una atenció integrada i contínua per a les persones amb ELA i altres malalties neurològiques

greus. Un dels elements més innovadors d'aquesta Llei és la introducció d'una via d'urgència per a reconèixer la discapacitat i la dependència en pacients amb ELA i altres patologies neurològiques severes que compleixin uns certs criteris. Això permetrà que els afectats rebin, de manera prioritària i sense demores innecessàries, el grau de discapacitat que els correspon, assegurant l'accés ràpid a les ajudes i serveis necessaris.

La Llei 4/2024, de 8 de novembre, bàsica d'agents forestals i mediambientals, té per objecte, d'una banda, establir el règim jurídic bàsic dels funcionaris que tenen la condició d'agents forestals i mediambientals i, d'altra banda, proporcionar garanties per a l'adequat acompliment de les funcions dels agents forestals i mediambientals en els diferents àmbits en els quals el medi ambient pot ser danyat, ja sigui en matèria de residus, aigües, abocaments, incendis o conservació del propi patrimoni natural, en el domini públic hidràulic, marítim-terrestre i en les costes.

Com a continuació, el mateix dia s'aprova la Llei 5/2024, bàsica de bombers forestals, que regula les funcions pròpies del personal professional que fa tasques de bomber forestal, establir-ne els drets i obligacions.

La Llei 6/2024, de 20 de desembre, per a la millora de la protecció de les persones donants vives d'òrgans o teixits per al trasplantament posterior, modifica diverses disposicions normatives en l'àmbit de la Seguretat Social, laboral i de règim dels funcionaris públics per tal d'incorporar un permís laboral específic i una prestació per incapacitat temporal.

Finalment, s'aprova la Llei 7/2024, de 20 de desembre, per la qual s'estableixen diversos impostos, això és, un impost complementari per garantir un nivell mínim global d'imposició per als grups multinacionals i els grups nacionals de gran magnitud, un impost sobre el marge d'interessos i comissions de determinades entitats financeres i un impost sobre els líquids per a cigarrets electrònics i altres productes relacionats amb el tabac, i es modifiquen altres normes tributàries. Tal com enuncia el títol, la norma estableix nous impostos per a garantir una imposició mínima global en grups multinacionals, grava els marges d'entitats financeres i regula líquids per a cigarrets electrònics, a més de modificar diverses normes tributàries (impost de societats, impost sobre el valor afegit, impost sobre la renda de les persones físiques, impost sobre el marge d'interessos i comissions de determinades entitats financeres).

2.2.3. *Decrets llei*

El 22 d'octubre, l'executiu va aprovar el Reial decret llei 5/2024, de 22 d'octubre, pel qual es modifica la Llei 17/2006, de 5 de juny, de la ràdio i la televisió de titularitat estatal, per a adoptar mesures urgents relatives al règim jurídic aplicable a la Corporació RTVE. S'estableix una previsió subsidiària per a l'elecció dels membres del Consell d'Administració, en cas de no aconseguir-se en una primera votació la majoria de dos terços requerits, per tal d'evitar eventuals situacions de bloqueig parlamentari. També s'incorporen les previsions de la Llei orgànica 2/2024 i, a més, com a novetat, es preveu que tots els membres del Consell d'Administració passen a tenir règim de dedicació exclusiva i resten subjectes al règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat.

El Govern de l'Estat va dictar tres reials decrets llei en els quals s'inclogueren nombroses mesures urgents per fer front als danys produïts per la DANA en diferents municipis de diverses comunitats autònomes: el Reial decret llei 6/2024, de 5 de novembre, el Reial decret llei 7/2024, d'11 de novembre, i el Reial decret llei 8/2024, de 28 de novembre. Aquestes normes, que efectivament compleixen amb els criteris d'extraordinària i urgent necessitat, preveuen ajuts directes als afectats i a les corporacions locals, i altres mesures administratives.

El Reial decret llei 9/2024, de 23 de desembre, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria econòmica, tributària, de transport, i de Seguretat Social, i es prorroguen determinades mesures per a fer front a situacions de vulnerabilitat social, que va entrar en vigor el 24 de desembre, no va resultar convalidat i per tant, deixen de ser aplicables nombroses mesures introduïdes en el Decret llei òmnibus.

2.2.4. *Reials decrets*

Durant els darrers sis mesos del 2024, el Govern de l'Estat ha aprovat prop de 615 reial decrets, si bé la gran majoria són cessaments i nomenaments, de forma que són aproximadament un centenar les normes de caràcter reglamentari. De forma referencial fem esment d'aquelles disposicions que contenen innovacions de caràcter substantiu. Així, el Reial decret 892/2024, de 10 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament de vehicles històrics; el Reial decret 1118/2024, de 5 de novembre, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Estatal d'Administració Digital; i el Reial decret 1122/2024, de 5 de novembre, pel qual es crea el Museu Nacional d'Arts Escèniques.

El Reial decret 708/2024, de 23 de juliol, pel qual s'aprova l'Estatut de les persones cooperants, estableix el règim jurídic de les persones cooperants, i en concret, es regulen els drets i deures de les persones cooperants, la relació jurídica amb l'entitat promotora de la cooperació, la certificació de les funcions realitzades i l'assegurança i la protecció social dels cooperants.

Resulta d'interès l'aprovació, el 15 d'octubre, del Reial decret 1057/2024, pel qual s'aprova el Reglament de l'Advocacia General de l'Estat. Manté essencialment l'estructura vigent fins al moment, segons la qual l'Advocat o Advocada General de l'Estat és el titular de l'Advocacia General de l'Estat i a qui correspon, en tal concepte, la seva direcció. S'incorporen diverses subdireccions a l'estructura com la Subdirecció General d'Auditoria Interna i Gestió del Coneixement i la Subdirecció General d'Assumptes de la Unió Europea i Internacionals. Pel que fa a la funció contenciosa, cal destacar les modificacions següents: disposició de l'acció processal, derivació judicial a mediació o a altres mitjans de solució de controvèrsies; defensa del personal funcionari, la finalitat del qual és la d'evitar situacions de conflictes d'interès entre les parts representades i defensades per l'Advocat de l'Estat; taxació i cobrament de les costes reconegudes en favor de les administracions públiques, òrgans constitucionals o entitats del sector públic.

El Reial decret 1101/2024, de 29 d'octubre, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant (AI). Aquest reglament desenvolupa les previsions de la Llei 2/2023, configurant l'AI com un organisme públic independent, amb personalitat

jurídica pròpia i autonomia funcional en l'exercici de les seves funcions. A efectes únicament organitzatius i pressupostaris, està adscrita al Ministeri de la Presidència, Justícia i Relacions amb les Corts a través de la persona titular d'aquest, sense que en cap cas aquesta adscripció afecti la seva autonomia i independència. Els seus objectius se centren en garantir la protecció de la persona informant, i en la garantia de la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic, actuant en coordinació si és el cas, amb altres organismes de control ja existents en l'Administració de l'Estat i amb autoritats similars d'altres administracions territorials.

El Reial decret 1085/2024, de 22 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de reutilització de l'aigua i es modifiquen diversos reials decrets que regulen la gestió de l'aigua, aprova el Reglament de reutilització de l'aigua que desenvolupa el capítol III «De la reutilització de les aigües» del títol v, «De la protecció del domini públic hidràulic i de la qualitat de les aigües», del text refós de la Llei d'aigües.

El mes de novembre de 2024 destaca per l'aprovació del nou Reglament d'estrangeria, el Reial decret 1155/2024, de 19 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social. Aquesta norma enuncia com a finalitats les de simplificar i agilitar els procediments, la millora en la concreció de determinades figures jurídiques i contemplar de manera expressa els drets de les persones treballadores migrants. Es dona compliment també a la normativa comunitària en diversos aspectes que restaven pendents.

Durant el mes de desembre, van ser aprovats diversos reglaments. Així el Reial decret 1217/2024, de 3 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament sobre instal·lacions nuclears i radioactives, i altres activitats relacionades amb l'exposició a les radiacions ionitzants; el Reial decret 1138/2024, d'11 de novembre, pel qual es regula el Fòrum Nacional d'Empreses Emergents; el Reial decret 1246/2024, de 10 de desembre, pel qual s'aprova l'Estatut de l'agència estatal «Agència Espanyola de Cooperació Internacional per al Desenvolupament»; el Reial decret 1247/2024, de 10 de desembre, pel qual s'aprova la transformació de la societat mercantil estatal SEPI Desenvolupament Empresarial, SA, S.M.E., en la Societat Estatal de Promoció Industrial i Desenvolupament Empresarial Entitat Pública Empresarial, i s'aprova el seu Estatut; i el Reial decret 1281/2024, de 17 de desembre, pel qual es modifica el Reial decret 308/2007, de 2 de març, sobre organització i funcionament de les delegacions de Defensa.

2.3. Activitat normativa de catalunya

L'activitat normativa del segon semestre del 2024 resulta marcada pel canvi de legislatura, i per tant, el Pla Normatiu aprovat pel Govern anterior, també decau.

2.3.1. *Decrets llei*

Durant el darrer semestre del 2024, el Govern ha adoptat sis decrets llei sobre matèries molt diverses. Així, en l'àmbit econòmic, el 30 de juliol es va aprovar pel Govern «sor-

tint» el decret llei 8/2024 que concedia un suplement de crèdit als pressupostos de la Generalitat per al 2023 prorrogats per al 2024 per finançar despesa no ajornable a l'exercici següent. El nou Govern va aprovar el Decret llei 10/2024, de 26 de novembre, de mesures urgents en l'àmbit de l'impost sobre el patrimoni, justificant que era necessari mantenir la vigència de la tarifa de l'impost sobre el patrimoni aprovada en el 2022, per tal que tingués una vigència coincident amb la de l'impost estatal.

El de 17 de desembre, es va aprovar un altre decret llei, l'onzè, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària —donada la manca d'aprovació de pressupostos—; així com també l'increment de l'indicador de renda de suficiència de Catalunya del 3% i, finalment, algunes mesures en l'àmbit de les prestacions socials.

Mitjançant el Decret llei 7/2024, de 2 de juliol, es varen adoptar mesures urgents en matèries de finançament dels sistemes públics de sanejament i de regeneració d'aigües residuals, i de serveis socials. Aquesta norma implica l'actualització de l'import dels recursos per a finançar el cost directe d'explotació dels sistemes públics de sanejament i de regeneració d'aigües residuals durant l'exercici 2024 en el supòsit que no resulti d'un procés de concurrència pública, així com diverses modificacions de normativa de serveis socials, clarificant que la no acreditació de les entitats no ha de perjudicar les persones usuàries, de manera que, malgrat que l'entitat no pugui rebre noves assignacions, les persones que ja hi són ateses hi poden romandre.

Finalment, cal fer esment del Decret llei 9/2024, de 29 d'octubre, que modifica la Llei 10/1994 de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, i del Decret llei 12/2024, que modifica, novament, el Decret legislatiu 3/2003, en matèria d'aigües.

2.3.2. *Lleis en tramitació*

Durant aquest semestre no ha estat aprovada cap llei pel Parlament, ni a proposta del Govern via projecte de llei ni via proposició de llei, ni tampoc d'iniciativa ciutadana. El Govern ha tornat a presentar diversos projectes tramitats durant l'anterior legislatura que havien decaigut per la convocatòria d'eleccions, en concret els projectes de llei d'erradicació de l'amiant; de municipis rurals; de modificació del Codi civil de Catalunya en matèria de suports a l'exercici de la capacitat jurídica de les persones; de l'Agència d'atenció integrada social i sanitària de Catalunya; de memòria democràtica de Catalunya; i de modificació de la Llei 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires, i del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials.

2.3.3. *Decrets del Govern de la Generalitat*

El Govern de la Generalitat ha aprovat un total de quaranta-tres decrets de naturalesa reglamentària. Tanmateix, convé fer diverses consideracions. De caràcter substantiu només podem fer esment a onze, ja que els altres decrets o bé són de reestructuració dels departaments, o bé creacions de comissionats, o bé currículums de cicles formatius. Desta-

quem pel que fa a disposicions de caràcter reglamentari, el Decret 125/2024, de la Comissió Nacional per a una Intervenció Coordinada contra les Violències Masclistes; el Decret 132/2024, pel qual s'aprova el Pla de qualitat de l'aire, horitzó 2027, el Pla d'acció a curt termini per alts nivells de contaminació de l'aire i les determinacions normatives per assolir els objectius de qualitat de l'aire; el Decret 128/2024 pel qual s'aproven els Estatuts de l'entitat de dret públic Centre d'Atenció i Gestió de Trucades d'Urgència 112 Catalunya, i el Decret 480/2024, que modifica quirúrgicament el Decret 175/2022 d'ordenació dels ensenyaments de l'educació bàsica.

En dos decrets de la tardor del 2024 es modifiquen els descomptes previstos en peatges i el túnel del Cadí (decrets 420 i 479/2024). El Departament de Territori també recupera la tramitació del projecte normatiu i aprova el Decret 408/2024, de 22 d'octubre, pel qual s'aprova el Pla territorial sectorial d'habitatge i es desenvolupa l'objectiu de solidaritat urbana que preveu la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

Finalment, s'aproven diverses disposicions relatives a alteració de termes municipals (Susqueda i d'Osor, Calaf i Pujalt); i el Decret 129/2024 de traspàs de funcions i d'ampliació dels recursos transferits de la Generalitat de Catalunya al Conselh Generau d'Aran en matèria de serveis socials.

3. CONCLUSIONS

Superats els períodes electorals que havien propiciat un tall en la producció normativa és palès que el Govern de l'Estat s'ha esforçat en donar compliment al seu Pla Anual Normatiu. La planificació normativa ha permès avançar en normes de gran importància com les sis lleis orgàniques aprovades. Tanmateix, també es pot copsar com les diferents majories parlamentàries dificulten l'aprovació de normes legals de caràcter ordinari que havien estat previstes, i fins i tot la manca de convalidació del Decret llei òmnibus. Pel que fa a Catalunya, la producció normativa ha estat realment minsa i de poc valor substantiu, i es pot copsar com l'Executiu comença a optar per la figura dels decrets lleis per aprovar normes de rang legal. La Comissió Europea opta per reforçar els mecanismes normatius mitjançant l'obligatorietat i la uniformitat i planteja com a fita del 2025 continuar millorant l'ordenament jurídic, mitjançant una regulació «més simple, més lleugera i més ràpida».

JURISPRUDÈNCIA

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 271-299
ISSN: 2938-5733

RECULL DE JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL

Berta Bernad Sorjús[1]
Subdirectora general de Qüestions Constitucionals
Direcció General de Drets i Assumptes Constitucionals
Gabinet Jurídic, Generalitat de Catalunya

Sumari: 1.Introducció; 2.Sentències en les quals ha estat part la Generalitat de Catalunya; 2.1. Mesures per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge: STC 120/2024, del 8 d'octubre; 130/2024, del 22 d'octubre; i 25/2025, del 29 de gener; 2.2. Fons Complementari de Riscos de la Generalitat de Catalunya: STC 121/2024, del 8 d'octubre, i 127/2024, del 22 d'octubre; 3. Dret a l'habitatge: STC 26/2025 del 29 de gener; 4. Lloguer de vehicles de transport amb conductor (VTC): STC 111/2024, del 10 de setembre, i 112/2024, del 10 de setembre; 5. Sentències sobre drets fonamentals; 5.1. Dret a no ser discriminat per raó de naixement i ampliació del permís de naixement de les famílies monoparentals: STC 140/2024, del 6 de novembre; 5.2. Dret a no ser discriminat per raó de sexe en relació amb l'exclusió d'una dona d'una associació religiosa que només admet homes: STC 132/2024, del 6 de novembre; 5.3. Limitació i suspensió de drets fonamentals: *overruling* de la doctrina constitucional: STC 136/2024, del 5 de novembre; 5.4. Igualtat retributiva en l'àmbit de la funció pública: STC 131/2024, del 23 d'octubre; 5.5. Dret a la natura i personalitat jurídica del Mar Menor: STC 142/2024, del 20 de novembre.

1. INTRODUCCIÓ

Aquest recull té per objecte l'anàlisi de les sentències del Tribunal Constitucional (STC) més rellevants que han estat dictades des del mes de setembre de l'any 2024 fins al mes de febrer de 2025. Durant aquest període,[2] s'han dictat cinc sentències en les quals la Generalitat de Catalunya ha estat part directament afectada com a autora de la normativa impugnada. És un número de resolucions elevat, si tenim en compte el breu període examinat. El cert, però, és que la normativa afectada fa només referència, en realitat, a dues disposicions

1. Aquest article s'ha redactat amb la col·laboració de Francesc Mancilla i Muntada i Sergi Morales Martínez, advocats de la Generalitat davant del Tribunal Constitucional.

2. En el moment en el què s'escriu aquest article ja s'ha tingut coneixement de dues noves sentències del Tribunal Constitucional en les quals la Generalitat també ha estat part: és el cas de la STC 64/2025, de 13 de març que desestima íntegrament el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra el Decret llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic i la STC de 26 de març de 2025 que estima parcialment el conflicte positiu de competència promogut per la Generalitat de Catalunya contra determinats preceptes del Reial decret 659/2023, de 18 de juliol, pel qual es desplega l'ordenació del Sistema de Formació Professional.

Això no obstant, per respectar el període delimitat com a objecte d'anàlisi d'aquest apartat, coincident amb el període semestral de publicació d'aquesta revista, ens remetem al seu següent número pel comentari en profunditat d'aquestes sentències.

normatives, com són, d'una banda, la Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i, d'una altra, el Decret llei 15/2021, del 6 de juliol, de creació del Fons Complementari de Riscos de la Generalitat de Catalunya. Igualment, el Tribunal Constitucional (TC) ha dictat altres sentències que poden ser d'interès, bé perquè afecten una de les principals preocupacions dels ciutadans, com és el cas de la Llei 12/2023, de 22 de maig, pel dret a l'habitatge o bé perquè es pronuncien sobre mesures normatives adoptades per les comunitats autònomes per trobar l'equilibri – difícil– entre l'activitat del taxi i l'activitat del lloguer de vehicle amb conductor (VTC). Finalment, en matèria de drets fonamentals s'han produït també pronunciaments remarcables a propòsit, per exemple, del dret a no ser discriminat per raó de naixement i l'ampliació del permís de naixement de les famílies monoparentals, o del dret al medi ambient i el reconeixement de la personalitat jurídica de la llacuna del Mar Menor així com diverses resolucions referides a suposats actes discriminatoris, com ara l'exclusió d'una dona com a membre d'una associació religiosa que només acceptava els homes o l'establiment de diferències retributives entre lletrats del Gabinet Tècnic del Tribunal Suprem, segons el cos de procedència, malgrat realitzar les mateixes funcions.

L'anàlisi de les sentències seleccionades en aquest apartat seguirà sempre la mateixa sistemàtica. Així, en primer lloc, s'identificaran els antecedents més importants i s'avançarà quin és el seu contingut resolutori. Després s'exposarà, de manera sistemàtica, la síntesi de la doctrina del TC que serveix de fonament de cadascun dels pronunciaments.

2. SENTÈNCIES EN LES QUALS HA ESTAT PART LA GENERALITAT DE CATALUNYA

2.1. Mesures per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge: STC 120/2024, del 8 d'octubre; 130/2024, del 22 d'octubre; i 25/2025, del 29 de gener

Antecedents i contingut resolutori

La crisi econòmica i financera que arrenca amb l'esclat de la bombolla immobiliària l'any 2008 va generar una situació d'emergència habitacional extraordinària que va obligar al legislador català, entre d'altres autonòmics, a dictar una normativa orientada a la incorporació de mecanismes jurídics per protegir els deutors hipotecaris i els afectats per desnonaments que permetia actuar contra l'exclusió residencial i garantir, en conseqüència, l'assequilibilitat de l'habitatge a través de mesures com l'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge, el lloguer social obligatori o la limitació de rendes de lloguer. A Catalunya, són representatives d'aquesta nova etapa la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica o la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial. Més recentment, es poden esmentar: (i) el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, (ii) la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, (iii) la Llei 50/2020,

de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial; i (iv) la Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge (Llei 1/2022). Precisament, aquesta Llei 1/2022 va recuperar els articles anul·lats per la STC 16/2021 i va introduir, a més, algunes millores tècniques orientades a agilitar la sol·licitud i la gestió dels lloguers socials obligatoris. Això no obstant, en línia amb l'elevadíssima conflictivitat constitucional que havien generat les normes precedents esmentades, la Llei 1/2022 va ser objecte de tres recursos d'inconstitucionalitat resolts per tres sentències del TC que, justament, han estat dictades en el període temporal objecte d'anàlisi en aquest apartat. Es tracta de les següents sentències: la STC 120/2024, del 8 d'octubre, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup parlamentari popular en el Congrés; la STC 130/2024, del 22 d'octubre, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel President del Govern; i la STC 25/2025, del 29 de gener, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup parlamentari Vox en el Congrés.

a) La STC 120/2024 va estimar parcialment el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup parlamentari popular en el Congrés i, en conseqüència, va declarar la inconstitucionalitat dels articles 1.3, 11, 12 i la disposició transitòria de la Llei 1/2022 —referits, essencialment, a la regulació del lloguer social— per envair les competències de l'Estat establertes en els articles 149.1.6 de la Constitució Espanyola (CE) i 149.1.8 CE. També va declarar inconstitucional l'article 7 de la Llei 1/2022, de naturalesa sancionadora, per vulneració de l'article 25.1 CE. En aquest cas, la part recurrent considerava que la Llei 1/2022 contravenia, amb caràcter general, l'article 149.1.1 CE i, amb caràcter més específic, les competències estatals en les matèries de legislació processal i civil, reservades als arts. 149.1.6 i 8 CE, respectivament. Addicionalment, des del vessant substantiu, s'al·legava que algunes de les disposicions de la Llei 1/2022 vulneraven els articles 9.3,10, 24, 33, 38 i 118 CE. La Generalitat de Catalunya va argumentar que tots els articles impugnats s'havien dictat en exercici de la competència que la Generalitat ostenta en matèria d'habitatge (art. 137 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en endavant EAC) i que responien a l'objectiu de preservar la garantia de l'accés a un habitatge digne. Alhora, es va defensar que la regulació era plenament respectuosa amb els títols competencials de l'Estat que podien tenir incidència en la regulació de l'habitatge, com ho són els continguts als arts. 149.1.1, .6 i .8 CE. La Generalitat va destacar també que, d'acord amb la STC 37/1987, el legislador autonòmic és competent per delimitar la funció social de la propietat de l'habitatge en la mesura que exerceix la seva competència exclusiva en aquesta matèria, si bé aquesta delimitació s'ha de fer en el marc de la CE i tenint en compte que poden incidir o limitar la regulació autonòmica en matèria d'habitatge els títols de l'Estat previstos a l'article 149.1 CE, apartats 1, 6 i 8. Finalment, la Generalitat va refusar, precisament, que la proposta de lloguer social constituís un contracte d'arrendament regit per la Llei d'Arrendaments Urbans (LAU), ja que, d'acord amb la STC 80/2018, es podia defensar que es tractava d'un contracte que deriva d'una obligació que imposa la normativa administrativa de l'habitatge per a determinats propietaris i els beneficiaris dels quals són persones que es troben en situació d'emergència social.

b) En el cas de la STC 130/2024, el Tribunal va declarar l'extinció del recurs d'inconstitucionalitat interposat pel President del Govern per pèrdua sobrevinguda del seu ob-

jecte, perquè l'article impugnat —article 12 de la Llei 1/2022— ja havia estat declarat, entre d'altres, inconstitucional per la STC 120/2024. Aquest recurs d'inconstitucionalitat s'havia interposat després d'esgotar el procediment previst a l'article 33.2 LOTC per evitar la interposició del recurs.

c) Finalment, en el cas de la STC 25/2025, el Tribunal va estimar parcialment el recurs interposat per cinquanta diputats del Grup Parlamentari VOX al Congrés i va declarar la inconstitucionalitat del següent incís de l'article 15.4 de la Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, modificat per la Llei 1/2022: «[...] i que, de conformitat amb l'article 49.3 del text refós de la Llei del sòl i de rehabilitació urbana, el contingut del dret de propietat es redueix en un 50% del seu valor, la diferència del qual correspon a l'Administració expropiant.». També va fer una declaració d'interpretació conforme amb la CE en relació amb l'article 124.2 *j*) de la Llei 18/2007, en la redacció atorgada per l'article. 6.2 de la Llei 1/2022. En aquest cas, la part recurrent considerava que la llei impugnada era expressiva d'un acte de desobediència en recuperar el contingut dels preceptes declarats inconstitucionals per les STC 16/2021, de 28 de gener, i 28/2022, de 24 de febrer. Igualment, es considerava que la Llei 1/2022 contravenia la competència estatal per a la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals de l'article 149.1.1 CE i les competències estatals en les matèries de legislació processal, civil i expropiació forçosa reservades als articles 149.1.6 i 8 CE, respectivament. Addicionalment, des del vessant substantiu, s'al·legava que algunes de les disposicions de la Llei 1/2022 vulneraven el dret de propietat (art. 33 CE) en relació amb l'article 53.1 CE. La Generalitat de Catalunya va argumentar que tots els articles impugnats s'havien dictat en exercici de la competència que la Generalitat ostenta en matèria d'habitatge (art. 137 EAC) amb l'objectiu de preservar la garantia de l'accés a un habitatge digne. Alhora, es va defensar que la regulació era plenament respectuosa amb els títols competencials de l'Estat que podien tenir incidència en la regulació de l'habitatge, com ho són els continguts als arts. 149.1.1, 6 i 8 CE. La Generalitat va destacar també que, d'acord amb la STC 37/1987, el legislador autonòmic era competent per a delimitar la funció social de la propietat de l'habitatge en la mesura que exerceix la seva competència exclusiva en aquesta matèria, si bé aquesta delimitació s'havia de fer en el marc de la CE i tenint en compte que poden incidir o limitar la regulació autonòmica en matèria d'habitatge els títols de l'Estat previstos en l'article 149.1 CE, apartats 1, 6 i 8. Igualment es va defensar que la STC 16/2021 no podia servir de base per a resoldre el recurs d'inconstitucionalitat, ja que una llei formal no podia incórrer en el vici d'inconstitucionalitat que va afectar el decret llei precedent.

Fonamentació de les sentències

a) STC 120/2024

En el cas de la STC 120/2024, el Tribunal fa unes consideracions sobre el paràmetre de constitucionalitat que farà servir. D'una banda, aplica la doctrina del *ius superveniens*,

que imposa que el control de les normes que incorren en un possible excés competencial es faci d'acord amb les normes del bloc de la constitucionalitat vigents en el moment de dictar sentència. Conseqüentment, el Tribunal pren en consideració la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge i la doctrina establerta en la STC 79/2024, de 21 de maig, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel Consell de Govern de la Comunitat Autònoma d'Andalusia contra la Llei esmentada. Al mateix temps, rebutja que la doctrina derivada de la STC 16/2021 invocada pels recurrents i que va declarar la inconstitucionalitat de determinats preceptes del Decret llei 17/2019 pugui predeterminar la resolució d'aquest recurs d'inconstitucionalitat. També deixa de banda altres lleis posteriors aprovades pel Parlament de Catalunya que no tenen incidència en la resolució del recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 1/2022. Pel que fa a la sistemàtica d'enjudiciament que segueix el Tribunal, la sentència resol sobre la constitucionalitat de la Llei 1/2022 analitzant, en primer lloc, si el conjunt d'aquesta Llei vulnera l'article 149.1.1 CE. A continuació, estudia les impugnacions de caràcter competencial. Finalment, el Tribunal examina les queixes materials formulades. Val a dir, però, que aquest darrer aspecte —el de la constitucionalitat del contingut material de la llei 1/2022— únicament s'aborda perifèricament atès que, d'acord amb les STC 132/2017, de 14 de novembre, i 37/2022, de 10 de març, d'estimar-se el recurs per motius de naturalesa competencial, no és necessari abordar els motius de caràcter substantiu.

En primer lloc, el Tribunal desestima la queixa general dirigida contra la Llei 1/2022 en el seu conjunt per vulneració de l'article 149.1.1 CE en relació amb els arts. 14, 33 i 139 CE, ja que la competència de l'article149.1.1 CE no implica que correspongui al legislador estatal en exclusiva la regulació de la funció social o del contingut essencial del dret de propietat. A més, afegeix que el model que configura la Llei 1/2022 és perfectament compatible amb el model que resulta de la Llei estatal 12/2023. Seguidament, el Tribunal declara que els arts. 1.3, 12 i la disposició transitòria de la Llei 1/2022 —que imposen l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social abans d'interposar una demanda judicial— vulneren la competència de l'Estat en matèria de legislació processal, ja que estableixen un requisit d'accés al procés no previst pel legislador estatal. La sentència exposa la seva doctrina respecte de l'abast de l'article149.1.6 CE (entre altres, la STC 28/2022, de 14 de febrer) i conclou que la competència autonòmica en matèria processal és d'ordre limitat i té un caràcter restrictiu, circumscrit a aquelles innovacions processals inevitables que derivin de reclamacions jurídiques substantives configurades per la norma autonòmica, en virtut de les seves particularitats. En cas que no s'entengués d'aquesta manera, el Tribunal adverteix que el sistema de distribució de competències en matèria processal resultaria subvertit per complet, ja que seria suficient que les comunitats autònomes aprovessin una norma en una matèria de la seva competència (com és el cas d'habitatge) per traslladar aquesta obligació a les lleis processals que l'article149.1.6 CE vol comunes i «uniformes», amb les úniques excepcions que es considerin necessàries, no simplement convenients.

Igualment, la sentència afirma que els arts. 11, 12 (en la part no declarada abans inconstitucional per vulneració de l'article 149.1.6 CE) i disposició transitòria de la Llei 1/2022 (novament, en la part d'aquesta disposició que no vulneraria l'article 149.1.6 CE) són contraris a la competència de l'Estat en matèria de legislació civil i, concretament, en allò relatiu a

les bases de les obligacions contractuals (art.149.1.8 CE), ja que no respecten els límits propis del contracte d'arrendament urbà regulat a les disposicions de la LAU que, modificades per la Llei estatal 12/2023, van ser declarades constitucionals per la STC 79/2024. En concret, el Tribunal aprecia que es produeix aquest excés competencial, tant en el cas de l'article 11 de la Llei 1/2022, quan imposa la celebració d'un nou contracte, una vegada extingit l'anterior per compliment del termini, en les condicions que determina la pròpia llei, com en el cas de l'apartat tercer de la disposició addicional primera de la Llei 24/2015 —afegida per la Llei 1/2022— que, referit també al període de duració dels contractes, es configura, amb caràcter prevalent, sobre la norma estatal que és postergada. En aquest cas, el Tribunal recorda, de manera detallada, la seva doctrina sobre l'abast competencial de «bases de les obligacions contractuals», recollida bàsicament en les STC 132/2019 i 157/2021, i d'acord amb la qual, en matèria contractual, només s'han de considerar normativa bàsica aquelles regles que incideixen directament en l'organització econòmica, en les relacions *inter partes* i en l'economia dels contractes. En conseqüència, la introducció de limitacions que incideixin sobre elements tan nuclears com els principis d'autonomia de la voluntat o la llibertat de pactes, queda inclosa dins l'àmbit de la competència exclusiva del legislador estatal i ha d'estar plenament justificada en interessos superiors.

En darrer lloc, la sentència examina la constitucionalitat dels arts. 1.1 i 7 de la Llei 1/2022 per presumpta contravenció de l'article 25 CE. La sentència aprecia que l'article 1.1 és constitucional en la mesura que aquesta no és una disposició sancionadora i que l'eventual desproporció entre el fet típic i la possible sanció derivada de la contravenció d'aquest article no és objecte de tutela per part de l'article 25 CE. En contrapartida, el Tribunal disposa que l'article 7 de la Llei 1/2022 és contrari al principi de culpabilitat, ja que imposa a la persona jurídica adquirent de la propietat d'un habitatge una espècie de responsabilitat objectiva que s'afegeix a l'habitatge que adquireix i que li obliga a respondre per fets aliens.

La Sentència desestima la resta de vulneracions denunciades i, en conseqüència, confirma la constitucionalitat dels articles 1.1, 8, 9.2 i 10, impugnats. En el cas concret dels articles 1.1 i 10 de la Llei 1/2022 —que, defineixen un supòsit d'incompliment de la funció social de la propietat i faculten a l'Administració a imposar la cessió obligatòria d'habitatge per a la seva incorporació a un fons d'habitatges de lloguer, respectivament— perquè resten incardinats en el vessant institucional del dret de propietat privada i permet, tal com havia sostingut la Generalitat de Catalunya, una regulació autonòmica emparada en la competència exclusiva en matèria d'habitatge. L'article 8 de la Llei 1/2022, per incompliment de la càrrega alegatòria exigible als recurrents, tal com també havia sol·licitat Generalitat de Catalunya. I pel que fa a l'article 9.2 de la Llei 1/2022, que modifica el concepte de *gran tenidor*, per ser conforme amb l'article 9.3 CE.

Finalment, el Tribunal determina l'abast temporal del seu pronunciament i confirma, d'acord amb la regla general d'irretroactivitat dels efectes de les sentències del Tribunal Constitucional (vid. l'art. 40.1 LOTC), que aquesta no afecta les situacions jurídiques consolidades. Això comporta el manteniment dels contractes de lloguer social signats durant la vigència dels preceptes declarats inconstitucionals. Això no obstant, en relació amb l'article 7 de la Llei 1/2022 , de naturalesa sancionadora, la sentència sí té eficàcia retroactiva, d'acord amb el darrer incís de l'article 40.1 LOTC. Aquesta mateixa eficàcia s'estén, igualment, a les

possibles conseqüències sancionadores derivades de l'incompliment dels preceptes declarats inconstitucionals.

La Sentència inclou amb un total de quatre vots particulars.[3]

b) STC 130/2024

La STC 130/2024, per la seva banda, empra una argumentació molt succinta en els seus fonaments jurídics. Amb tot, destaca la referència a la jurisprudència continguda a les STC 28/2022, del 24 de febrer; 57/2022, del 7 d'abril; i 120/2024, del 8 d'octubre, així com el raonament de que la doctrina constitucional limita l'abast de la competència autonòmica en matèria processal, assignant-li un caràcter restrictiu en la mesura que, del contrari, es podria acabar buidant de contingut o privant de tot significat l'article 149.1.6 CE (vid. el FJ 2).

c) STC 25/2025

Finalment, en el cas de la STC 25/2025, el TC delimita, en primer lloc, l'objecte del seu pronunciament. D'una banda, té en compte la incidència que hi poden tenir les sentències que han resolt recursos d'inconstitucionalitat precedents interposats contra la mateixa Llei 1/2022. D'aquesta manera, la sentència objecte de valoració:

— Declara l'extinció del recurs d'inconstitucionalitat, per pèrdua sobrevinguda d'objecte, en relació amb els articles 1.3, 7,11, 12 i els apartats 1, 2 i el següent incís de l'apartat 3 (*«y en cualquier caso, no inferior a cinco años, si el titular de la vivienda es una persona física y no inferior a siete años si es una persona jurídica»*) de la disposició transitòria de la Llei 1/2022, perquè ja havien estat declarats inconstitucionals per la STC 120/2024, del 8 d'octubre.

— Desestima el recurs d'inconstitucionalitat en relació amb els articles 1.1, 12.3 (part subsistent) per remissió a la doctrina de la STC 120/2024. En concret, pel que fa a la part subsistent de l'article12.3 de la Llei 1/2022, l'exclou del seu pronunciament per incompliment de la càrrega argumental que correspon a la part actora.

3. El primer vot, formulat pels Srs. Ricardo Enríquez Sancho i Enrique Arnaldo Alcubilla, al·lega que la sentència hauria d'haver estimat també la inconstitucionalitat de l'article 10 de la Llei 1/2022, que dona una nova redacció a l'article 7.1 de la Llei 24/2015 en matèria de cessió obligatòria d'habitatge, per vulneració de l'article 33.3 CE. El segon vot, formulat per la Sra. Concepción Espejel Jorquera, comparteix el sentit del vot anterior en relació amb l'article 10 de la Llei 1/2022 i afegeix que discrepa del moment en el que s'ha dictat la sentència, atès que caldria haver resolt primer els recursos d'inconstitucionalitat que resten pendents devers la Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, per ser aquesta Llei paràmetre de comparació amb la Llei 1/2022. El tercer vot, formulat pel Sr. César Tolosa Tribiño, considera que la Llei 1/2022 s'hauria hagut de declarar inconstitucional en el seu conjunt per infracció de l'article 149.1.1 CE. En aquest sentit, argumenta que els models de la Llei 1/2022 i de la Llei estatal 12/2023 són incompatibles, atès que la primera es fonamenta en una actuació administrativa de limitació i sancionadora, mentre que la segona es basa en una actuació administrativa de foment. Finalment, el quart vot, formulat pel Sr. José Maria Macias Castaño, considera que la declaració d'inconstitucionalitat s'hauria d'haver estès també a l'article 9.2 de la Llei 1/2022 —relatiu al concepte de *gran tenidor*— i que s'hauria hagut d'analitzar de manera més aprofundida la constitucionalitat de la Llei 1/2022 d'acord amb l'article 149.1.1 CE.

— Desestima igualment la infracció de l'article149.1.1 CE, encara que la impugnació no vagi referida, com en el cas del recurs resolt per la STC 120/2024, al conjunt de la Llei 1/2022.

D'una altra banda, el Tribunal conclou que les modificacions de les lleis 18/2007, 24/2015 i 4/2016, que havien estat objecte de modificació per la mateixa Llei 1/2022 i que s'havien produït durant la tramitació del recurs, no determinen la desaparició del seu objecte. Finalment, la sentència precisa l'àmbit d'enjudiciament relatiu a l'article 10 de la Llei 1/2022 circumscrit —com sostenia la Generalitat de Catalunya— a la modificació de la lletra *c*) de l'article 7.1 de la Llei 24/2015, deixant així fora del seu pronunciament qualsevol part del precepte no afectat per la Llei 1/2022.

En segon lloc, el Tribunal desestima que la Llei 1/2022 sigui, com afirmen els recurrents, un acte de desobediència, en recuperar el contingut dels preceptes declarats inconstitucionals per les STC 16/2021, de 28 de gener, i 28/2022, de 24 de febrer. Pel que fa a la STC 16/2021, perquè la declaració d'inconstitucionalitat de la norma llavors impugnada (Decret llei 17/2019) no implica que el legislador competent en matèria d'habitatge no pugui restringir el dret de propietat, sinó que aquestes restriccions només es poden fer per llei formal. Quant a la STC 28/2022, el Tribunal afirma que no la pren en consideració, perquè l'esment que hi feien els recurrents se circumscrivia a l'article 12 de la Llei 1/2022, que ja ha estat declarat inconstitucional.

Seguidament, el Tribunal analitza la impugnació de caràcter competencial referida a l'article 15 de la Llei 1/2022 que modificava l'article 15.4 de la Llei 4/2016 i conclou que l'incís que establia una regla especial de valoració aplicable al procediment d'expropiació forçosa per incompliment de la funció social de l'habitatge i que consistia en una reducció del 50% del valor de la propietat és contrari a l'article 149.1.18 CE, que atribueix a l'Estat la competència per a l'establiment dels criteris de determinació del preu just, d'aplicació uniforme en tot el territori nacional. En conseqüència, la sentència declara la inconstitucionalitat i conseqüent nul·litat de l'incís esmentat de l'article 15.4 de la Llei 4/2016.

A continuació, el Tribunal fa una interpretació conforme de l'article 6.2 de la Llei 1/2022 que modifica l'article 124.2.j de la Llei 18/2007 referit a la tipificació com a infracció greu la conducta consistent en l'incompliment de l'obligació d'oferir el lloguer social. Segons la sentència, aquest article no és inconstitucional si s'interpreta en el sentit que només és sancionable l'incompliment dels requisits que ha de complir la proposta obligatòria de lloguer social, «en aquells casos» en què aquesta proposta no constitueixi una condició d'accés al procés judicial. Per a la identificació de quins són aquests casos, la sentència es refereix de manera expressa a l'article 5 de la Llei 24/2015, malgrat no estar impugnat de manera expressa perquè, segons s'afirma, després de la STC 120/2024, és l'únic precepte legal vigent que inclou dos supòsits d'obligació d'oferir una proposta de lloguer social obligatori. La sentència afirma que el cas de lloguer social obligatori que contempla l'apartat 1 de l'article 5 esmentat (dació, compensació o compravenda) no resulta problemàtic, però que, per contra, en el cas previst a l'apartat 2 del mateix article 5 (obligació d'oferir el lloguer social abans de formular la demanda judicial d'execució de préstec hipotecari o de desnonament per impagament de la renda del lloguer), l'obligació esmentada sí constitueix un requisit d'accés al procés que vulneraria la competència estatal en matèria de legislació processal (art.149.1.6 CE). Amb aquesta

declaració, el Tribunal, sense explicar-ne el motiu, s'aparta del criteri seguit a la STC 120/2024 precedent on, de manera expressa, va afirmar, que l'article 5.2 de la Llei 24/2015 «no és ni podia ser objecte del recurs d'inconstitucionalitat que és resolt per la sentència esmentada ni que tampoc era un precepte que hagués estat objecte d'una prèvia declaració d'inconstitucionalitat». En qualsevol cas, aquesta declaració *obiter dicta* no es trasllada[4] a la part dispositiva de la sentència 25/2025 i, per això, l'article 5.2 de la Llei 24/2015 està vigent.

Finalment, la sentència desestima la resta d'impugnacions de qüestions substantives —que es refereixen a uns incompliments de la funció social de la propietat (relatius a la desocupació permanent dels habitatges) i a uns mecanismes d'intervenció administrativa, quan aquests incompliments es produeixen— perquè no vulneren l'article 33 CE. El TC considera que, en aquest cas, els preceptes impugnats persegueixen una finalitat constitucionalment legítima connectada amb l'article 47 CE que reconeix el dret a gaudir d'un habitatge digne. A més, aquests preceptes «no despossseeixen el propietari de la seva utilitat individual o econòmica ni fan irreconeixible el dret de propietat sobre l'habitatge». S'esmenta el precedent de la STC 16/2018, de 22 de febrer, dictada en relació amb la Llei foral 24/2013, de 2 de juliol.

La Sentència inclou dos vots particulars.[5]

2.2. Fons complementari de riscos de la Generalitat de Catalunya: STC 121/2024, del 8 d'octubre, i 127/2024, del 22 d'octubre

Antecedents i contingut resolutori

El Decret llei 15/2021 va crear el Fons Complementari de Riscos de la Generalitat de Catalunya, dotat amb una quantia inicial mínima de 10 milions d'euros, per fer front a les

4. En realitat no era possible que s'inclogués en la part dispositiva cap declaració d'inconstitucionalitat relativa a l'article 5.2 de la Llei 24/2015, per ser una llei formalment diferent a la Llei 1/2022.

5. El primer vot, formulat de forma conjunta pels Srs. César Tolosa Tribiño; Enrique Arnaldo Alcubilla; Concepción Espejel Jorquera i José Maria Macias Castaño, considera que els arts. 1.1; 1.2; 1.4; 1.5; 2; 4; 5; 15.1 i 15.4 de la Llei 1/2022 s'haurien hagut de declarar inconstitucionals, ja que, en la seva opinió, són contraris a les competències estatals en matèria de planificació i condicions bàsiques de la igualtat (art. 149.1.1 CE) i afecten negativament la inversió i la construcció d'habitatges nous. Addicionalment, aquests magistrats també consideren que els articles 1.5; 3; 4; 5 i 10 de la Llei 1/2022 infringeixen l'article 33 CE. En el seu raonament, els magistrats argumenten –entre altres qüestions– que els models de la Llei 1/2022 i de la Llei estatal 12/2023 són incompatibles, atès que la primera es fonamenta en una actuació administrativa de limitació i sancionadora, mentre que la segona es basa en una actuació administrativa de foment. El segon vot particular, formulat pel Sr. Ricardo Enríquez Sancho, comparteix la decisió de la majoria del Tribunal Constitucional de declarar inconstitucional l'incís de l'article 15.4 de la Llei 1/2022 i la interpretació conforme de l'article 6.4 d'aquesta mateixa norma. No obstant això, considera que també s'haguessin hagut de declarar inconstitucionals els articles 3, 4 i 5 de la Llei 1/2022, atès que, en la seva opinió, la habilitació de potestats d'execució a favor de l'Administració per a reaccionar enfront de l'ocupació de l'habitatge que estableix la Llei 1/2022 vulnera el contingut essencial del dret a la propietat privada (art. 33.1 CE) així com la proporcionalitat dels mitjans d'execució forçosa dels actes administratius. Igualment, i en coherència amb el vot particular que aquest mateix magistrat va fer a la STC 120/2024, també exposa que s'hagués hagut de declarar la inconstitucionalitat de l'article 10 de la Llei 1/2022 —que atorga una nova redacció a l'article 7.1 de la Llei 24/2015 en matèria de cessió obligatòria d'habitatge— per vulneració de l'article 33.3 CE.

obligacions legals que li corresponen en relació amb els riscos que no cobreixen les pòlisses d'assegurances de responsabilitat civil, patrimonial i comptable subscrites per la Generalitat per sinistres que puguin afectar els funcionaris públics, alts càrrecs i membres del Govern de la Generalitat i persones en l'exercici del seu càrrec o de les seves funcions, quan resulti afectat el patrimoni d'aquestes persones per resolucions o actes administratius o judicials en procediments administratius o judicials que no hagin conclòs amb una resolució ferma. Es tracta d'un mecanisme previst legalment, amb caràcter subsidiari i complementari per protegir i garantir el dret a la indemnitat de les persones afectades en l'exercici de les seves funcions, al menys fins que no hi hagi un pronunciament judicial ferm que declari la seva responsabilitat disciplinària, comptable o penal.

Cal advertir que el Decret llei esmentat fou convalidat pel Parlament de Catalunya i tramitat com a proposició de llei, essent finalment aprovada la Llei 2/2022, de 3 de març, del Fons Complementari de riscos de la Generalitat de Catalunya, que va derogar el Decret llei 15/2021 impugnat. Val a dir que, contra la citada Llei 2/2022, si bé reproduïa la quasi totalitat del contingut material del Decret llei 15/2021, no s'hi va interposar recurs d'inconstitucionalitat, per la qual cosa aquesta Llei 2/2022 continua actualment vigent.

Tanmateix, contra el Decret llei 15/2021 es van interposar dos recursos d'inconstitucionalitat: un interposat per més de 50 diputats del Grup parlamentari Vox al Congrés, i que va ser resolt per la STC 121/2024, del 9 d'octubre, i l'altre, interposat per més de 50 diputats del Grup parlamentari popular al Congrés i que va ser resolt per la STC 127/2024, del 22 d'octubre. Els arguments dels recurrents eren, essencialment, els mateixos en ambdós recursos. D'aquesta manera, es denunciava: (i) l'incompliment del pressupòsit habilitant formal i material per dictar un decret llei; (ii) la infracció de l'article 149.1.6 CE, perquè la norma impugnada crea una garantia no prevista en la legislació processal que impedeix, a més, l'execució de les resolucions judicials; (iii) la infracció de l'article 149.1.18 CE, perquè la creació de la garantia vulnera la normativa bàsica en matèria de funció pública; (iv) la infracció del principi de separació de poders; (v) la infracció del principi d'exclusivitat de la potestat jurisdiccional (art.117 CE); (vi) la infracció de l'article 9.3 CE, en relació amb els articles 31.2 i 103.1 CE, per ser el Decret llei una llei singular que incorre en manifesta arbitrarietat; (vii) la infracció dels articles 1.2, 1.3,2 i 168 CE per perseguir el Decret llei una finalitat inconstitucional a través de mitjans il·lícits consistent en «l'exempció de tota responsabilitat pels actes de malversació de cabals públics dirigits a promocionar la secessió de la Comunitat Autònoma de Catalunya».

Per la seva part, la Generalitat de Catalunya va defensar que tota la regulació s'emparava en els principis de protecció i indemnitat dels servidors públics i que la connexió del principi de protecció envers els directius, alts càrrecs i membres del govern s'emparava també en la presumpció d'innocència. A més, es va sostenir que es tractava d'una protecció fonamentada legalment en l'obligatorietat d'establir un sistema de cobertura de responsabilitats mitjançant assegurances de responsabilitat civil i que aquestes responsabilitats —incloses les comptables— ja eren de fet objecte d'assegurament a les pòlisses d'aquesta i d'altres administracions públiques, per bé que, precisament, la manca sobrevinguda d'aquestes cobertures era el que havia motivat aquesta regularització. Així mateix, es justificava a bastament el compliment dels pressupòsits habilitadors que justifiquen el mecanisme del decret llei, alhora que es negava que es tractés de cap llei singular ni que tingués arbitrarietat alguna. Finalment, es negava també que

hi hagués cap vulneració del principi de divisió de poders ni de cap infracció dels articles 117 i 136 CE en relació amb l'exclusivitat jurisdiccional del Poder Judicial i del Tribunal de Comptes.

Igualment, la Generalitat de Catalunya va posar de manifest diversos antecedents que confirmaven la constitucionalitat del Decret llei 15/2021. És el cas del dictamen 2/2021, favorable per unanimitat, del Consell de Garanties Estatutàries; l'informe de l'Advocacia de l'Estat de 21 de juliol de 2021 emès en les actuacions prèvies 80/19 davant del Tribunal de Comptes; l'informe de la Fiscalia Superior de Catalunya de 25 d'octubre de 2021 en les diligències indeterminades 63/2021 que va demanar la inadmissió a tràmit de la querella presentada en el seu dia contra el President de la Generalitat i membres del seu Govern; i la interlocutòria d'inadmissió d'aquesta querella i de les denúncies de 17 de novembre de 2021. Tots aquests documents eren coincidents —sempre en la perspectiva dels concrets procediments— en negar cap inconstitucionalitat o arbitrarietat respecte del Decret llei 15/2021.

La STC 121/2024 va estimar el recurs interposat pel Grup parlamentari VOX al Congrés i, en conseqüència, va declarar la inconstitucionalitat i conseqüent nul·litat del Decret llei exclusivament per infracció de l'article 86.1 CE per manca de compliment de la càrrega d'acreditar la concurrència del pressupòsit habilitant per a l'adopció del Decret llei. Com a conseqüència d'aquest pronunciament, el TC va decidir no examinar la resta de vulneracions competencials i substantives denunciades. Aquesta sentència va comptar amb dos vots particulars. La STC 127/2024, per la seva banda, va declarar l'extinció del recurs interposat pel Grup parlamentari popular al Congrés per pèrdua sobrevinguda d'objecte, ja que prèviament la STC 121/2024 havia declarat la inconstitucionalitat del mateix Decret llei 15/2021.

Fonamentació de la Sentència

En primer lloc, el TC aplica la seva reiterada doctrina (STC 103/2017 i 166/2023) sobre la subsistència de l'objecte del recurs d'inconstitucionalitat quan la norma impugnada és un decret llei que ha estat derogat. En aquests casos, cal tenir present que la derogació d'un decret llei per una llei posterior no impedeix que el Tribunal vetlli igualment pel correcte funcionament del sistema de producció normativa i, en conseqüència, per l'adequació del decret llei a les condicions i limitacions que l'article 86.1 CE estableix per a la legislació d'urgència (pressupòsit habilitant i límits materials). Igualment subsisteix el recurs quan les pretensions deduïdes tinguin un contingut competencial perquè els àmbits de competència respectius no poden quedar alterats per la derogació o modificació de les disposicions normatives que van originar el recurs.

Seguidament, el Tribunal analitza la concurrència del pressupòsit habilitant de la norma consistent en l'examen de la concurrència d'una situació d'extraordinària i urgent necessitat que igualment han de respectar els decrets lleis dictats pels governs autonòmics. El Tribunal entén que no existeix cap explicació de per què la norma impugnada ha de ser aprovada amb una urgència extraordinària, sostraient-la del procediment parlamentari, no essent suficient la mera invocació general feta en el preàmbul i en seu parlamentària sobre l'oportunitat o conveniència de comptar amb aquesta normativa per donar així cobertura als servidors públics davant els riscos exclosos de les pòlisses d'assegurança subscrites per la Generalitat de Catalunya.

D'aquesta manera, el TC, en aplicació de la seva doctrina (STC 125/2016 i 61/2018), realitza un control estricte del pressupòsit habilitant de l'extraordinària i urgent necessitat del decret llei i rebutja interpretacions extensives que, per raons de conveniència, permetin el sacrifici de la posició institucional del poder legislatiu a favor de la potestat legislativa extraordinària del Govern.

La Sentència inclou dos vots particulars.[6]

3. DRET A L'HABITATGE: STC 26/2025, DEL 29 DE GENER

Antecedents i contingut resolutori

La STC 26/2025, del 29 de gener, és el segon pronunciament del TC sobre la Llei 12/2023, de 22 de maig, pel dret a l'habitatge, que és una disposició normativa que ha estat objecte d'una nombrosa conflictivitat constitucional, com ho demostren els set recursos d'inconstitucionalitat que s'han interposat contra aquesta llei estatal. En aquest cas concret, la STC 26/2025 resol un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup parlamentari popular al Congrés. Prèviament, mitjançant la STC 79/2024, del 21 de maig, el TC va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Consell de Govern de la Junta d'Andalusia. Encara resten pendents de resoldre els recursos d'inconstitucionalitat interposats pels Consells de Govern de la Xunta de Galícia, del País Basc, de Madrid i les Illes Balears i també el recurs del Govern de la Generalitat i el del Parlament de Catalunya.

La Llei 12/2023 és la primera llei estatal que, des de l'aprovació de la CE, regula el dret a l'habitatge. La STC 79/2024 va concloure que, encara que el dret a l'habitatge és una competència exclusivament autonòmica que totes les comunitats autònomes han assumit d'acord amb els seus estatuts d'autonomia, l'Estat disposa també de certs títols competencials que li permeten incidir en la garantia i l'accés a un habitatge digne i adequat, com és el cas dels articles 149.1.1, 149.1.8 i 149.1.13 CE que s'invocaven a la norma per emparar la competència de l'Estat. De fet, a partir d'aquesta STC 79/2024, s'amplia l'abast amb què s'interpreta l'article 149.1.1 CE, ja que el què abans es considerava que quedava circumscrit al contingut primari del dret o posicions jurídiques fonamentals, ara s'interpreta com un títol que habilita l'Estat perquè pugui establir un règim detallat, en tota la seva extensió, de les condicions bàsiques que s'identifiquen com a necessàries.

6. El primer vot particular, subscrit pels magistrats Tolosa Tribiño i Enríquez Sancho, considera que la sentència hauria hagut de pronunciar-se també en el sentit d'estimar, a més de la infracció de l'article 86.1 CE, la vulneració de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de legislació processal (art. 149.1.6) per la introducció d'especialitats processals desvinculades de qualsevol particularitat del dret substantiu autonòmic i, per infracció dels arts. 117, 118 i 136 CE per vulneració de les garanties constitucionals de l'obligació de fer executar allò jutjat i de complir les sentències, pròpies de l'estat de dret. El segon vot particular, subscrit pels magistrats Arnaldo Alcubilla, Espejel Jorquera i Macías Castaño, incideix també en la necessitat d'estendre l'examen de constitucionalitat a la totalitat de les qüestions plantejades pel recurrent i, en concret, respecte de la falta de competència i de les infraccions materials dels articles 117, 118 i 136 CE i addicionalment de l'article 9.3 CE, estimant que hauria estat necessari aquesta anàlisi en tant que el contingut material de la norma enjudiciada perviu en una llei posterior no impugnada.

La STC 26/2025, objecte d'anàlisi, estima parcialment el recurs interposat i declara la inconstitucionalitat i nul·litat d'alguns articles[7] de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil (LEC), en la redacció donada per la disposició final cinquena, apartats 2 i 6 de la Llei 12/2023, perquè establien mesures que no eren raonables i proporcionades i vulneraven, conseqüentment, el dret a la tutela judicial efectiva (art.24.1 CE). Quant a la resta d'articles impugnats, la STC 26/2025, d'una banda, declara la pèrdua sobrevinguda d'objecte del recurs en relació amb aquells preceptes[8] que ja havien estat declarats inconstitucionals i nuls per la STC 79/2024 com eren, entre d'altres, els que permetien que l'Estat regulés qüestions relatives als habitatges protegits o parcs públics d'habitatges, i, d'una altra, desestima la resta d'articles impugnats.

La Sentència inclou dos vots particulars.

Fonamentació de la Sentència

La doctrina de la STC 26/2025 fa referència a les qüestions següents:

a) Requisits de procedibilitat exigits als grans tenidors (disposició final cinquena de la Llei 12/2023). El TC analitza, en el FJ 6 de la sentència, la compatibilitat de la disposició final cinquena de la Llei 12/2023 amb el dret a la tutela judicial efectiva. Aquesta disposició va modificar la LEC per incorporar-ne uns requisits específics de procedibilitat per a l'admissió de les demandes de desnonament, de recuperació de la possessió o d'execució hipotecària d'immobles que siguin el domicili habitual de la persona demandada que es troba en situació de vulnerabilitat, sempre que la part actora tingui la condició de gran tenidor. D'aquesta manera, calia que la demanda anés acompanyada d'una prova especifica de (i) si l'immoble constituïa habitatge habitual de l'ocupant; (ii) si la part demandant ostentava la condició de gran tenidor —en cas contrari, la part demandant havia d'aportar un certificat del Registre de la Propietat que indiqués quins eren les seves propietats—; (iii) si la part demandada es trobava en situació de vulnerabilitat econòmica, cas que la part demandant tingui la condició de gran tenidor —la concurrència d'aquesta situació s'havia d'acreditar amb document acreditatiu expedit pels serveis de les administracions autonòmiques i locals competents o bé mitjançant la declaració responsable de l'actora d'haver acudit als serveis assenyalats en la data d'haver-se iniciat en un termini de cinc mesos abans d'interposar la demanda—; i (iv) si s'havia celebrat el tràmit preceptiu i previ de conciliació o intermediació.

La part recurrent qüestionava que aquests requisits vulneraven el dret a la tutela judicial efectiva en els vessants del dret d'accés al procés i del dret a l'execució de les resolucions judicials fermes, perquè, en essència, l'admissió de la demanda restava condicionada al compliment de requisits aliens a la voluntat i diligència de les parts que, a més, no eren proporcionats, ja que la seva finalitat no era evitar el procés, sinó facilitar l'exercici de competències de protecció social i d'habitatge.

7. Es tracta dels articles 439.6*c* i 439.7; 655 bis, apartats 1 i 2 i 685.2 LEC.
8. Es tracta dels articles 16; 27.1 i 27.3 de la Llei 12/2023.

El TC recorda, en primer lloc, la seva doctrina sobre la validesa dels requisits legals que poden condicionar l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva, que, com la resta de drets fonamentals, no té caràcter absolut. Per això, s'admeten aquelles restriccions que responguin a una finalitat d'interès general, siguin establertes per llei, i siguin raonades i proporcionades. Igualment, exposa que el dret d'accés a la jurisdicció, com a primera manifestació del dret de tutela judicial efectiva, no és un dret de llibertat que es pot exercir directament a partir de la CE, sinó un dret prestacional de configuració legal que subjecta el seu exercici a la concurrència dels requisits processals que estableixi el legislador. Finalment, el TC expressa que també forma part de l'article 24 CE, el dret a l'execució de les resolucions judicials fermes, que pot estar també subjecte a requisits, sempre i quan no generin obstacles arbitraris o desproporcionats, siguin raonables i permetin una ponderació equilibrada entre l'efectivitat de la sentència i altres bens jurídics en joc.

En aplicació d'aquesta doctrina, el TC admet que les mesures controvertides persegueixen una finalitat constitucionalment legítima, com és la protecció de les persones que es troben en una situació de vulnerabilitat econòmica en compliment del mandat que deriva de l'article 47 CE. Això no obstant, el Tribunal conclou, però, que són mesures desproporcionades perquè suposen traslladar a la part actora la càrrega d'acreditar la vulnerabilitat de la part demandada quan existeixen, en realitat, altres mecanismes que permeten aconseguir la mateixa finalitat sense impedir el dret d'accés a la justícia o el dret a la continuació del procés corresponent. En conseqüència, el Tribunal declara la inconstitucionalitat i nul·litat dels articles de la LEC impugnats.

b) Mecanismes per ampliar l'oferta d'habitatge social o dotacional [article 15.1.*b*, *c* i *d* de la Llei 12/2023]. El TC rebutja que els mecanismes previstos a la Llei 12/2023 perquè les comunitats autònomes i els ajuntaments amb competència sobre ordenació urbanística i territorial puguin ampliar l'oferta d'habitatge social o dotacional incorrin en algun excés competencial, ja que suposen l'exercici legítim de les competències estatals previstes a l'article 149.1.1 i 149.1.13 CE. En particular, l'article 15.1 de la Llei 12/2023 permet que es qualifiqui com a ús compatible del sòl dotacional, l'ús d'habitatge dotacional públic i, d'una altra, admet la possibilitat d'obtenir sòl per a habitatge dotacional o social amb càrrec a actuacions de transformació urbanística. Igualment, s'estableix l'obligació de promoure determinades tipologies edificatòries i de modalitat d'habitatge i allotjaments en l'ordenació territorial i urbanística, amb la finalitat d'adaptar l'habitatge a la demanda. També es fixa la prohibició de modificar la qualificació del sòl urbà com de reserva d'habitatge de protecció pública o l'obligació, per al sòl de reserva d'habitatge subjecte a algun règim de protecció pública, a reservar un mínim d'un 50% a habitatge amb algun règim de protecció pública, únicament en règim de lloguer. De manera subsidiària, el Tribunal també rebutja que els mecanismes esmentats vulnerin l'autonomia local, perquè el grau amb què es redueix la capacitat de decisió dels Ajuntaments és correlatiu a la importància dels interessos supralocals afectats.

c) Informació mínima en les operacions de compra i arrendament d'habitatge (art. 31.1 i 31.2 de la Llei 12/2023). El TC confirma també la constitucionalitat de la previsió que recull la informació mínima que la persona interessada en les operacions de compra o arrendament

d'un habitatge pot requerir abans de la formalització del contracte perquè s'emmarca en el títol competencial de l'article 149.1.8 CE que és un precepte que garanteix la transparència de l'operació contractual

d) Mesures de contenció de preus en la regulació dels contractes d'arrendament d'habitatge en les zones de mercat tens (disposició final primera de la Llei 12/2023). En aquest cas, si bé el Tribunal reconeix que la limitació de la renda controvertida afecta el dret de propietat, afirma, però, que es tracta d'una afectació molt tangencial, que té caràcter temporal i un valor objectiu, perquè es troba a prop del valor de mercat. Per tot això, la sentència conclou que no es vulnera l'article 33 CE, perquè la mesura només es projecta sobre una expectativa de benefici econòmic que no conforma el contingut essencial del dret de propietat i ni obliga al propietari a posar l'habitatge en el mercat de lloguer o a fixar un preu antieconòmic. A més, existeix un equilibri just entre els mitjans emprats (modulació de la renda lliurement pactada a l'inici del contracte) i la finalitat pretesa (atendre la demanda de lloguer dels habitatges residencials en les zones de mercat tens a un preu raonable).

La Sentència inclou dos vots particulars.[9]

4. LLOGUER DE VEHICLES DE TRANSPORT AMB CONDUCTOR (VTC): STC 111/2024, DEL 10 DE SETEMBRE, I 112/2024, DEL 10 DE SETEMBRE

Antecedents i contingut resolutori

El lloguer de vehicles de transport amb conductor (VTC) és una matèria que en els darrers anys ha esdevingut molt controvertida, pels nombrosos canvis normatius a la què ha estat subjecta i sobretot pel conflicte obert que manté amb el sector del taxi. Durant el període examinat, el TC s'ha pronunciat en dos ocasions sobre aquesta matèria: *a*) D'una banda, la STC 111/2024, del 10 de setembre va desestimar el recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de 50 diputats del Grup confederal de Unidas Podemos contra el Decret llei de la Junta d'Andalusia 8/2022, de 27 de setembre, pel qual es modifica la Llei 2/2023, de 12 de maig, de

9. El primer vot, subscrit pel Magistrat Enríquez Sancho, discrepa de la sentència de la majoria, perquè considera que en alguns casos els mecanismes per ampliar l'oferta d'habitatge social o dotacional previstos a l'article 15 de la Llei 12/2023 no s'emparen en els títols competencials estatals invocats i en d'altres sí vulneren l'autonomia local dels municipis. Igualment, en el cas de la informació mínima en les operacions de compra i arrendament d'habitatge, es tracta d'una matèria que no s'encabeix en l'article 149.1.8 CE. El segon vot particular, subscrit pels Magistrats Espejel Jorquera, Arnaldo Alcubilla, Tolosa Tribiño i Macías Castaño, a banda de reproduir les mateixes discrepàncies que el Magistrat Enríquez, afegeix que les mesures de contenció de preus en la regulació dels contractes d'arrendament d'habitatge en les zones de mercat tens sí vulneren l'article 33 CE. Finalment, si bé es coincideix amb la declaració d'inconstitucionalitat de la sentència referida als preceptes de la LEC que estableixen l'exigència de celebrar el tràmit preceptiu i previ de conciliació o intermediació s'afirma, però, que, la sentència hauria d'haver declarat també la seva inconstitucionalitat per vulneració del principi de seguretat jurídica per manca absoluta de concreció legal dels pressupòsits i condicions essencials d'ambdós procediments que deixa el ciutadà en una situació d'absoluta incertesa.

transports urbans i metropolitans de viatgers a Andalusia. La norma impugnada tenia per objecte establir una regulació homogènia a Andalusia de les autoritzacions de VTC davant la finalització imminent del termini que permetia als titulars de les autoritzacions VTC d'àmbit nacional prestar serveis en l'àmbit urbà. En aquest cas, els recurrents qüestionaven l'incompliment del pressupòsit habilitant per dictar el Decret llei i la vulneració de l'autonomia local, del principi d'igualtat i de la competència estatal en matèria de transport terrestre. *b*) D'una altra banda, la STC 112/2024 va estimar una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada pel Tribunal Suprem en relació amb un article del Decret llei 1/2019 de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, que establia la precontractació dels serveis VTC amb una antelació mínima de trenta minuts per possible incompatibilitat amb l'article 38 CE.

Fonamentació de les sentències

En el cas de la STC 111/2024, el Tribunal es va basar en una sentència prèvia, la STC 88/2024 que, en relació amb una impugnació similar contra una Llei de l'Assemblea de Madrid, va concloure que la legislació autonòmica podia regular les autoritzacions VTC dins del seu territori. A més, la sentència va considerar justificada la situació d'extraordinària i urgent necessitat que va habilitar l'adopció de la norma impugnada. També va refusar la vulneració de l'autonomia local per concórrer un interès supralocal consistent en la coordinació d'aquest tipus de transport. Finalment, el TC va desestimar la vulneració de la competència estatal en matèria de transport terrestre perquè la regulació autonòmica es limitava al seu àmbit de competència i perquè no es permetia la prestació de serveis VTC sense autorització prèvia.

La STC 112/2024, després de resoldre unes qüestions prèvies de caràcter processal, comença amb una exposició del context de l'activitat de transport de viatgers per VTC i per taxi que es pot sintetitzar en les notes següents:

— Els taxis i les VTC coincideixen només en un dels tres segments en què es divideix el mercat de transport urbà mitjançant vehicles amb conductor, com és el de la prèvia contractació, restant exclosos la parada en via pública i la contractació del vehicle en circulació que estan reservats pels taxis.

— Els taxis i les VTC són dues modalitats de transport discrecional de passatgers en vehicles de turisme que estan sotmesos a dues regulacions diferents, fet que comporta la possibilitat d'establir diferents condicions d'exercici de l'activitat:

a) *El transport per taxi* té la consideració de servei d'interès públic i, en conseqüència, la seva prestació s'ha de fer en determinades condicions de qualitat i universalitat, sense possibilitat de triar per criteris comercials la prestació d'uns serveis i rebutjar-ne d'altres i amb garantia d'un determinat preu reflectit en la fixació de les seves tarifes. Existeix un *numerus clausus* de llicències i els seus conductors han d'acreditar una particular capacitació professional.

b) *Les VTC*, per contra, no estan sotmeses a l'obligació de prestar el servei, si bé el servei de transport que ofereixen ha de ser precontractat pel client abans de la seva prestació.

Les seves tarifes no estan regulades ni tampoc les seves condicions del servei, com els horaris o calendaris durant els quals poden desenvolupar la seva activitat.

A continuació, el TC recorda la seva doctrina sobre el dret a la llibertat d'empresa garantit per l'article 38 CE i que empara el dret a «iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial». S'afegeix que la llibertat d'empresa –com qualsevol altre dret– no és absoluta i que es pot sotmetre a mesures restrictives o limitatives, distingint a aquest efecte entre normes que limiten l'accés al mercat i normes que restringeixen l'exercici de l'activitat empresarial. Pel TC, l'exigència d'un temps mínim de precontractació és una restricció que afecta l'exercici de l'activitat i el cànon de control de la seva constitucionalitat és diferent que el què s'aplica quan és una norma que regula l'accés al mercat. D'aquesta manera, quan són mesures normatives que afecten l'accés s'imposa un cànon de proporcionalitat en sentit propi, que és més restrictiu. Per contra, en el cas de normes que regulen l'exercici d'una activitat s'aplica un cànon de raonabilitat «en el sentido de que respondan a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo, sin que su intensidad llegue al punto de suponer un impedimento práctico del libre ejercicio de la actividad económica». En relació amb aquesta darrera exigència, el control del TC és merament negatiu, sense que el Tribunal pugui fiscalitzar l'oportunitat d'una concreta elecció del legislador, que representa la plasmació d'una legítima opció política. Seguidament, el TC projecta en la sentència aquesta doctrina constitucional al cas concret i si bé constata que l'objectiu de la norma de les Illes Balears, consistent en la cerca d'un equilibri entre el sector de les VTC i el del taxi, és una finalitat constitucionalment legítima, conclou, en canvi, que no és una mesura adequada ni raonable «*por cuanto supone un serio obstáculo para el desarrollo de la actividad de VTC en el mercado del alquiler de los vehículos con conductor*». En conseqüència, el TC declara la inconstitucionalitat i conseqüent nul·litat de l'exigència de precontractació dels serveis VTC amb trenta minuts d'antelació prevista al Decret llei 1/2019 de les Illes Balears.

A parer del Tribunal Constitucional: (i) la norma no aporta cap justificació sobre l'exigència d'establir un interval de temps mínim de precontractació per aconseguir la finalitat pretesa; (ii) a més, la norma situa als VTC en una evident desavantatge competitiu en l'únic segment del mercat en el què operen en competència amb el taxi; (iii) es tracta, a més, d'una limitació que qüestiona la viabilitat dels VTC pel seu efecte clarament dissuasori respecte dels viatgers d'aquest tipus de transport que reclamen la prestació d'aquest servei en el menor temps i pel menor preu; (iv) és també una limitació que s'aparta de la definició del servei de lloguer de vehicles amb conductor oferta per la Comissió Europea que comporta la immediata realització del servei sol·licitat en línia; (v) no protegeix al consumidor ni comporta cap garantia addicional en la prestació del servei; (vi) les finalitats perseguides per la norma (millora de la gestió de la mobilitat de les persones viatgeres, la garantia del control efectiu de les condicions de prestació dels serveis i la convivència ordenada entre el sector del taxi i la VTC) es poden assolir mitjançant altres mecanismes que siguin raonables i menys onerosos en quant al sacrifici de la llibertat d'empresa. Respecte a aquesta qüestió, la Sentència recorda que el TJUE suggereix «la utilización de medidas menos restrictivas, y, entre ellas, las referidas a la organización de los servicios de VTC, limitaciones de estos servicios durante determinadas franjas horarias o incluso restricciones de circulación en determinados espacios (STJUE de 8 junio de 2023, asunto Prestige and Limousine, S. L., § 99)».

5. SENTÈNCIES SOBRE DRETS FONAMENTALS

5.1. Dret a no ser discriminat per raó de naixement i ampliació del permís de naixement de les famílies monoparentals: STC 140/2024, del 6 de novembre

Antecedents i contingut resolutori

La STC 140/2024, del 6 de novembre, va estimar la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada per la Sala Social del TSJ de Catalunya[10] i, en conseqüència, va declarar inconstitucional que les mares biològiques de famílies monoparentals, treballadores per compte aliena, no podessin ampliar el seu permís per naixement més enllà de les setze setmanes. Es tracta del primer pronunciament del TC sobre el fenomen de la monoparentalitat. Estem davant d'una realitat multidimensional que ha existit sempre, tant per circumstàncies involuntàries (cas de viudetat o d'absència del cònjuge per guerra, emigració o empresonament) com per causes voluntàries, fruit d'una elecció de la mare, supòsit aquest que tradicionalment ha estat objecte de censura moral i desaprovació. Fins i tot, la terminologia al voltant d'aquest concepte ha estat igualment molt controvertida amb l'ús d'expressions estigmatitzants i plenes de prejudicis, com és el cas de «famílies trencades o incompletes», «mares soles» (*lone mothers*) o «abandonades» (*deserted wifes*). El cert és que el terme *família monoparental* que actualment s'utilitza és una adaptació del nom francès *familles monoparentelles*. En qualsevol cas, resulta il·lustratiu que, a dia d'avui, no existeixi encara una definició jurídica i legal, clara i unívoca, d'aquest fenomen.

La controvèrsia que dona lloc al pronunciament del TC es circumscriu a la determinació de quina ha de ser la durada del permís de naixement a favor d'una mare biològica d'una família monoparental. En no existir-hi una previsió legal expressa, es planteja el dubte de si és possible la seva ampliació amb l'acumulació del permís corresponent a l'altre progenitor, si aquest hagués existit.

Prèviament, el Tribunal Suprem (TS) ja s'hi havia pronunciat en dues ocasions. Així, el Ple de la seva Sala Social, en un recurs de cassació per a la unificació de doctrina, va desestimar, mitjançant la Sentència núm. 169/2023, de 2 de març, la pretensió d'ampliació del permís de naixement d'una mare monoparental, per entendre que comportava una modificació legal de la seva configuració, que només podia fer el legislador, prèvia ponderació dels diversos interessos en joc. Va afegir, a més, que aquesta interpretació era conforme amb la CE i la normativa internacional i europea i que l'eventual dèficit de protecció legal que resultava del Text refós de la Llei General de la Seguretat Social, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 8/2015, de 30 d'octubre (LGSS) i del text refós de la Llei de l'Estatut dels Treballadors (ET) era quelcom volgut i consentit pel legislador. Aquesta sentència va incloure, però, un vot particular discrepant favorable a l'ampliació pretesa, sobre la base d'una interpretació integradora de l'ordenament jurídic en atenció a l'interès superior del menor.

10. La qüestió d'inconstitucionalitat es va plantejar en relació amb l'article 48, apartats 4, 5 i 6 del text refós de l'Estatut dels Treballadors, aprovat per Reial Decret Legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, en connexió amb l'article 177 del TRLGSS aprovat per RD Legislatiu 8/2015, de 30 d'octubre.

Posteriorment, només amb una diferència d'un any i mig, la Sala Contenciosa del mateix TS, en un recurs referit a la mateixa problemàtica, però al què s'hi aplicava una norma diferent per raó del règim jurídic aplicable (Text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, TRLEBEP), va dictar la Sentència núm. 1612/2024 de 15 d'octubre, on va reconèixer, en atenció també a l'interès superior del menor, el dret de les famílies monoparentals a doblar el permís de naixement previst a l'article 49 TRLEBEP per evitar, així, la discriminació dels nadons. Tot i no esmentar de manera expressa la sentència precedent de la Sala Social, la Sala Contenciosa Administrativa del TS va defensar que la interpretació que feia de l'ordenament jurídic era conforme amb la CE sense que existís cap justificació raonable de la diferència de tracte en funció del tipus de família, monoparental o biparental, a la què pertanyés el menor.

Finalment, resulta significatiu també que el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), mitjançant la Sentència de 16 de maig de 2024 (C-673-22) inadmetés una qüestió prejudicial plantejada per un Jutjat Social de Sevilla sobre la possibilitat d'acumular el permís de naixement en el cas de famílies monoparentals, ja que tenia per objecte una disposició de dret de la UE (Directiva 2019/1158) que no era encara aplicable al litigi principal i, per això, la qüestió plantejada tenia caràcter merament hipotètic.

La qüestió d'inconstitucionalitat resolta pel TC objecte de comentari porta causa d'una reclamació presentada l'any 2021 per una mare biològica de família monoparental que demanava l'ampliació fins a trenta dos setmanes de la prestació per naixement i cura de menor que inicialment li havia estat reconeguda només per a setze setmanes, per tal de poder gaudir també de la prestació corresponent al progenitor diferent de la mare biològica prevista per als casos de les famílies biparentals.

El Jutjat Social 34 de Barcelona va estimar, en primera instància, aquesta reclamació. No obstant, l'Institut Nacional de la Seguretat Social va interposar recurs de suplicació davant la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) que, vinculada per la interpretació feta per la Sala Social del TS a la Sentència 169/2023 de 2 de març de 2023 abans esmentada, es va veure obligada a plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat per poder inaplicar l'article 177 de la LGSS i els apartats 4,5 i 6 de l'article 48 de l'ET, que, al seu entendre, eren inconstitucionals, perquè no contemplaven un règim específic pel gaudi dels permisos de naixement i cura del menor i de les corresponents prestacions de la Seguretat Social.

El dubte de constitucionalitat es plantejava des de dues perspectives. D'una banda, des de l'interès superior del menor, el TSJC defensava que els preceptes legals qüestionats comportaven un tracte discriminatori per raó de naixement en funció del model familiar al què pertanyien els menors, ja que, malgrat ser idèntiques les seves necessitats d'atenció i cura, els menors nascuts a una família monoparental rebien un temps d'atenció i cura molt inferior al que obtenien els menors nascuts de famílies biparentals. D'una altra banda, des de la perspectiva de la discriminació indirecta per raó de sexe, ja que, malgrat el caràcter aparentment neutre dels preceptes legals qüestionats, aquests tenien un impacte negatiu i desfavorable més intens sobre les dones que són les que, d'acord amb les dades estadístiques que s'hi adjuntaven, encapçalen majoritàriament les famílies monoparentals (fins a un 81% l'any 2020).

Tant l'advocacia de l'Estat, com el Fiscal General de l'Estat com també el lletrat de l'Administració de la Seguretat Social es van oposar a l'estimació de la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada. Entre les raons adduïdes van sostenir que no es complia amb el judici de

rellevància o que la qüestió no tenia fonament. A més, van defensar que no hi havia vulneració de l'article 14 CE i que, en tot cas, corresponia al legislador aprovar la durada del permís de naixement a favor de les mares de les famílies monoparentals.

Fonamentació de la Sentència

El TC comença amb l'anàlisi de l'evolució del tractament legislatiu de les inicials prestacions de maternitat i paternitat, que, segons la STC 111/2018, tenien una finalitat diferent, perquè mentre la maternitat protegia la salut de la mare i les relacions amb el seu fill després del part, el permís de paternitat, per la seva banda, afavoria la conciliació de la vida familiar i laboral i el foment de la corresponsabilitat. Posteriorment, la sentència esmenta també el Reial decret llei 6/2019, que va suposar un punt d'inflexió en el panorama normatiu com a conseqüència de l'equiparació gradual i progressiva entre el permís de paternitat i el de maternitat, que van passar a anomenar-se permisos de naixement i cura de fills i que es configuren, a més, com a drets intransferibles d'ambdós progenitors a un idèntic període de suspensió del contracte afavorint, per tant, l'accés i la permanència de la dona en el mercat de treball. A continuació, la sentència passa a resoldre el primer dubte de constitucionalitat plantejat i constata, d'entrada, que existeix una mateixa necessitat d'atenció i cura dels menors nascuts en famílies monoparentals respecte dels nascuts en famílies biparentals que és tractada, però, de manera diferent per la norma qüestionada. Per això, el TC conclou que és una diferència de tracte proscrita per l'article 14 CE que contempla el naixement com una de categoria sospitosa de causar discriminació.

Aquesta primera conclusió comporta dues conseqüències. D'una banda, s'inverteix la càrrega de la prova i és la representació del Govern (i del legislador) qui ha de justificar la finalitat legítima de la diferència de tracte. D'una altra, per a justificar la diferència de tracte s'aplica un estàndard d'exigència molt més elevat referit al cànon més estricte de raonabilitat i proporcionalitat de la mesura adoptada. En aquest punt, el TC rebutja, amb contundència, que les raons esgrimides per les parts personades superin aquest cànon de raonabilitat i proporcionalitat que justifiqui la desproporció entre els beneficis que suposadament perseguiria l'omissió legislativa qüestionada —referits, en abstracte, a l'assoliment d'una igualtat d'oportunitats entre homes i dones— i les conseqüències que se'n deriven pels menors de les famílies monoparentals, que estadísticament es troben en una situació d'especial vulnerabilitat i que veuen reduït substancialment el temps de cura que reben dels seus progenitors respecte dels nascuts en famílies biparentals.

La sentència afegeix que, si bé el legislador disposa d'un marge ampli de llibertat per a la configuració del sistema de Seguretat Social, la seva articulació concreta ha de respectar les exigències derivades de l'article 14 CE que són, però, vulnerades, en aquest cas concret, com a conseqüència de l'omissió de la regulació d'un règim específic de gaudi del permís de naixement de menors de famílies monoparentals.

La STC declara la inconstitucionalitat dels articles 48.4 ET i 177 LGSS, però no en declara la nul·litat, ja que, en ser un supòsit d'inconstitucionalitat per omissió, la declaració de nul·litat generaria un buit normatiu no desitjable en matèria de permisos i prestacions per

naixement i cura del menor. El TC afegeix, però, una important precisió en dir que, en tant el legislador no es pronunciï, els preceptes declarats inconstitucionals s'interpretaran en les famílies monoparentals en el sentit d'addicionar-se al permís de la mare biològica (setze setmanes), el previst per l'altre progenitor (deu setmanes, en excloure's les deu primeres). Aquest pronunciament, coincident amb el sentit de la STS de 15 d'octubre de 2024 (Sala Contenciosa) abans esmentada, va ser criticat pel vot particular concurrent amb què compta la sentència objecte de comentari, ja que suposava, en opinió dels magistrats discrepants, que el TC assumís una funció de legislador positiu que institucionalment no li corresponia i que constituïa, per això, un excés de jurisdicció.

Finalment, cal tenir present que la STC 140/2024 circumscriu la seva declaració d'inconstitucionalitat a la discriminació per raó de naixement en què incorre l'omissió legislativa denunciada i deixa sense resoldre la qüestió relativa a l'anàlisi d'una possible discriminació indirecta per raó de sexe de la mare sol·licitant de la prestació que conforma la família monoparental. Caldrà esperar a un nou pronunciament del TC per veure si té en compte la necessària perspectiva de gènere amb què s'ha d'abordar aquesta realitat multidimensional, que comporta posar en el centre les necessitats reals de les dones que decideixen optar per aquest tipus de família i superar així el model hegemònic de la biparentalitat com a prototipus de la modalitat familiar de referència. A més, aquesta necessària perspectiva de gènere s'ha de complementar amb una perspectiva interseccional que tingui en compte les diverses desigualtats creuades que pateixen els membres d'aquesta famílies monoparentals, i que poden ser racials, econòmiques, educatives, socials, religioses, culturals, administratives, d'orientació sexual o d'identitat de gènere.

5.2. Dret a no ser discriminat per raó de sexe en relació amb l'exclusió d'una dona d'una associació religiosa que només admet homes: STC 132/2024, del 6 de novembre

Antecedents i contingut resolutori

La STC 132/2024, del 6 de novembre, estima un recurs d'empara promogut per una dona que no havia estat admesa en una associació religiosa que només acceptava com a socis els homes. En síntesi, el TC considera que l'exclusió de la dona recurrent de l'associació religiosa, pel fet de ser dona, constitueix una discriminació per raó de gènere que no s'empara en la llibertat d'autoorganització de l'associació.

El recurs d'empara té el seu origen en una demanda interposada per la recurrent contra l'associació religiosa on demanava la nul·litat de l'article dels seus estatuts que excloïa les dones com a aspirants a socis. Tant el Jutjat de Primera Instància de Santa Cruz de Tenerife com l'Audiència Provincial de la mateixa ciutat van estimar el recurs, per ser l'article estatutari controvertit contrari al dret a la igualtat i no discriminació per raó de sexe de la recurrent i no trobar encaix en el dret d'autoorganització de l'associació religiosa. Per contra, el TS va revocar, en cassació, ambdues decisions judicials prèvies, perquè va considerar que no es vulnerava ni el dret de la recurrent a no ser discriminada per raó de gènere ni el seu dret d'associa-

ció. Segons el TS, l'associació religiosa no ocupava una posició de domini en l'àmbit econòmic, professional o laboral, atès que les seves activitats eren estrictament religioses, ni tampoc tenia el monopoli en l'organització de les activitats processionals. Per això, el TS va concloure que no hi havia cap impediment canònic per a promoure la constitució de noves confraries amb les mateixes finalitats religioses integrades només per dones o per homes i dones.

Fonamentació de la Sentència

La Sentència identifica com a drets fonamentals en conflicte, d'una banda, el dret d'igualtat i no discriminació per raó de sexe en relació amb el dret d'associació de la recurrent (arts.14 i 22 CE), i, d'una altra, el dret de l'associació a autoorganitzar-se en relació amb el seu dret a la llibertat religiosa (arts.22 i 16 CE).

De manera molt succinta, el Tribunal recorda la seva doctrina sobre el dret d'associació, que comprèn quatre facetes: (*a*) la llibertat de creació d'associacions i d'adscripció a les ja creades; (*b*) la llibertat de no associar-se i de deixar-hi de pertànyer; (*c*) la llibertat d'organització i funcionament intern sense ingerències públiques; i (*d*) la dimensió *inter privatos* que garanteix un feix de facultats als associats, considerats individualment, davant associacions a les que pertanyin o, en el seu cas, als particulars respecte de les associacions a les que pretenguin incorporar-se.

A continuació, la sentència indica els límits de la dimensió relativa a la llibertat d'autoorganització de les associacions, que és la faceta d'aquest dret fonamental afectada pels fets que originen el recurs d'empara i que, com qualsevol dret fonamental, no té caràcter absolut. Aquests límits són el Codi penal i el principi de legalitat, que inclou la necessitat de subjecció dels estatuts de l'associació a la CE i a les lleis que desenvolupin o regulin aquest dret, amb respecte al seu contingut essencial.

Seguidament, de manera molt concisa, el TC es remet a la STC 218/1998 per recordar la seva doctrina relativa a la posició dominant de certes associacions privades que també es configura com a limitació de la seva llibertat autoorganitzativa. Si bé esmenta expressament un cas precedent on es va aplicar aquesta doctrina —cas de la Comunitat de Pescadors de «El Palmar» (ITC 254/2001)— el cert és que el seu desenvolupament és extraordinàriament succint i no sistemàtic- tal com retreuen els magistrats discrepants en el vot particular. Per això, resulta molt difícil comprendre l'argumentació del Tribunal erigida en el cànon de constitucionalitat aplicat per ponderar els drets fonamentals en conflicte.

En tot cas, la doctrina de la posició de domini, originària del Dret alemany, comporta la modulació de la prevalença que com a regla general s'atorga a la llibertat d'autoorganització de l'associació per elegir lliurement a qui associa sobre el dret d'associació de l'aspirant, en els casos en què l'associació ocupi una posició dominant en el camp econòmic, cultural, social o professional, En aquest supòsit, el dret d'igualtat de l'aspirant preval sobre la llibertat d'autoorganització de l'associació, que queda així restringida, perquè s'entén que aquesta posició de domini de l'associació, que s'ha d'apreciar cas a cas, impedeix a les persones excloses formar una associació alternativa amb la què poder complir les finalitats que buscaven amb l'adhesió denegada, fet que els hi provoca, a més, un perjudici efectiu.

Finalment, el caràcter religiós de l'associació a la què es refereixen els fets determina que el Tribunal dediqui un fonament extens a l'exposició de la doctrina sobre el dret a la llibertat religiosa que es podria vulnerar si se li obligués a l'admissió d'una persona concreta, amb referències, no només a la seva jurisprudència, sinó també a la doctrina del TEDH que s'inspira en el principi de neutralitat religiosa de l'Estat (assumpte Sinticatul Pastorul Cel Bun, 2013) i també a la jurisprudència del TJUE. (assumpte Vera Egenberger, C-414-16). L'extensió d'aquest fonament no té, però, després, cap conseqüència substantiva, ja que el TC conclou que l'exclusió de les dones de l'associació religiosa no respon a cap raó religiosa o moral i que, per això, no resulta afectat el dret fonamental a la llibertat religiosa de l'associació.

La sentència afirma que l'associació religiosa ostenta una posició de domini que provoca que la impossibilitat d'ingressar-hi pel fet de ser dona constitueixi una discriminació per raó de gènere que tampoc s'empara en la seva llibertat d'autoorganització. El Tribunal fonamenta la seva afirmació en diverses circumstàncies que, al seu entendre, són expressives de la dimensió social o cultural que tenen les activitats que realitza l'associació, malgrat ser actes de culte religiós aliens a qualsevol connotació econòmica. Així, destaca la importància dels actes religiosos on participa l'associació o el monopoli que aquesta ostenta en l'organització d'actes processionals relatius a una imatge religiosa per a la què rep subvencions o ajudes públiques adreçades a la seva rehabilitació.

En conseqüència, el TC declara que la impossibilitat d'ingressar en l'associació pel fet de ser dona constitueix una discriminació per raó de gènere prohibida per l'article14 CE que no s'empara en la llibertat d'autoorganització de l'associació i anul·la, consegüentment, la STS impugnada.

La Sentència inclou dos vots particulars concurrents i un vot particular discrepant.[11]

11. El primer vot particular concurrent, subscrit per la vicepresidenta del TC, la Sra. Montalbán Huertas, retreu a la majoria no haver tingut en compte en la resolució del recurs, el principi de transversalitat de gènere, que imposa el deure d'interpretació i aplicació de les normes jurídiques en un sentit que busqui la igualtat real entre dones i homes així com el trencament amb la perpetuació dels rols de gènere. Aquest principi es troba delimitat en els tractats internacionals i en la nostra CE i també a la LO 3/2007, de 22 de març, i opera com un límit al dret fonamental a la llibertat religiosa. El segon vot particular concurrent, subscrit per la magistrada Balaguer Callejón, discrepa de la fonamentació seguida per la sentència majoritària, ja que, en centrar-se en la qüestió de la posició dominant de l'associació religiosa, evita l'anàlisi de la llibertat d'associació amb perspectiva de gènere. Aquest enfocament hauria permès al Tribunal la justificació de la possibilitat d'intervenció estatal en la selecció, per les associacions religioses, dels seus membres, quan l'exercici d'aquesta facultat sigui contrari a les llibertats individuals, la projecció de la igualtat i la promoció de la dignitat humana. Igualment, la perspectiva de gènere hauria permès posar el focus en la protecció de la dimensió individual de la llibertat religiosa de les dones que han estat objecte de discriminacions històriques en el sí de les confessions religioses que formen part de la seva identitat, personal i col·lectiva.

El vot particular discrepant, subscrit pels magistrats Sáez i Arnaldo, qüestiona el criteri d'admissió del recurs invocat per la majoria com a motiu d'especial transcendència constitucional, ja que la sentència no conté cap matís de la doctrina constitucional sobre el dret d'associació, en especial sobre el concepte de posició de domini que s'erigeix com a limitació de la llibertat d'autoorganització d'una associació privada per decidir sobre l'admissió o l'exclusió dels associats. Igualment dissenteixen de l'aplicació formal i restrictiva del criteri de la posició de domini que, al seu entendre, fa la sentència i que suposa la consagració d'un suposat dret dels particulars a incorporar-se a l'associació de la seva elecció, si aquesta ocupa una posició dominant. Així, l'excepció es converteix en la regla, ja que, a partir d'ara, la llibertat d'una associació per a seleccionar els seus membres haurà de cedir davant de qui pretengui associar-s'hi, sempre i quan l'associació compti amb una posi-

5.3. Limitació i suspensió de drets fonamentals: *overruling* de la doctrina constitucional: STC 136/2024, del 5 de novembre

Antecedents i contingut resolutori

La STC 136/2024, del 5 de novembre, va estimar parcialment el recurs d'inconstitucionalitat interposat per 50 diputats del Grup parlamentari VOX al Congrés contra l'article únic, apartat 5, de la Llei 8/2021, de 25 de febrer, de modificació de la Llei 8/2008, de 10 de juliol, de salut de Galícia que introduïa un ampli ventall de mesures administratives per a respondre a situacions de crisi sanitària, com, entre d'altres, l'aïllament de persones malaltes, l'internament en centres hospitalaris o el sotmetiment obligatori a vacunació. La part recurrent considerava que la llei impugnada infringia la reserva de llei orgànica continguda a l'article 81.1 CE, perquè les mesures previstes per la llei gallega no estaven previstes a la Llei orgànica 3/1986, de 14 d'abril, de mesures especials en matèria de salut pública, malgrat que aquesta disposició era esmenada a l'exposició de motius de la Llei gallega com a norma de cobertura. A més, es feia constar que les mesures concretes que es contemplaven eren, en realitat, per raó de la seva intensitat, supòsits de suspensió dels drets fonamentals afectats, que, només es podia portar a terme respecte dels casos contemplats en l'article 55.1 CE i d'acord amb el sistema constitucional de fonts, que reserva aquesta possibilitat als estats d'excepció i de setge (art.116 CE). En conseqüència, les mesures que afectaven la llibertat deambulatòria, la llibertat de circulació per tot el territori nacional i el dret de reunió només podien ser acordades per la via dels estats d'excepció o de setge, mentre que la suspensió del dret a la intimitat i del dret a la integritat física que es produeix, concretament, amb mesures com el tractament mèdic forçós o la vacunació obligatòria, no tenien cabuda en el sistema constitucional de drets fonamentals, per implicar la «derogació» de la norma de dret fonamental.

Fonamentació de la Sentència

La sentència estima parcialment el recurs perquè les mesures previstes per la llei impugnada només podien ser establertes a través d'una llei orgànica, en ser un desenvolupament directe dels drets fonamentals. El TC declara, en conseqüència, la inconstitucionalitat i nullitat d'aquestes mesures i, per connexió, el seu concret règim sancionador.

Amb tot, l'aspecte més rellevant d'aquesta sentència no és l'argumentació que segueix el Tribunal per estimar el recurs, sinó la que fa servir en el FJ 4, per desestimar el motiu d'impugnació invocat pels recurrents de ser les mesures de la Llei gallega impugnada un supòsit de suspensió de drets fonamentals de l'article 55.1 CE reservat a la declaració de l'estat d'excepció o de l'estat de setge. A aquest efecte, el TC parteix de la doctrina constitucional establerta a la STC 148/2021 que es va pronunciar sobre el Reial decret 463/2020, de 14 de

ció de domini. Els magistrats discrepants qüestionen les circumstàncies preses en consideració per la sentència majoritària com a expressives de la posició de domini i, a més, retreuen la manca d'identificació del perjudici patit que justifiqui la seva prevalença sobre la llibertat d'una associació privada per decidir qui en pot formar part i qui no.

març, pel qual es declarava l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19 i on va establir que la distinció entre la limitació i la suspensió de drets fonamentals era una qüestió de grau basada en el criteri de la intensitat de la ingerència. Com a conseqüència d'aquest criteri, la STC 148/2021 va declarar que la mesura de confinament domiciliari establerta pel Reial decret 463/2020 era inconstitucional per imposar una ingerència d'altíssima intensitat en el dret fonamental a la lliure circulació per tot el territori nacional que només es podia haver articulat, en un context de crisi sanitària, a través de la suspensió del dret i mitjançant la declaració de l'estat d'excepció.

Amb posterioritat a aquesta sentència, el TC explica que han existit altres pronunciaments sobre supòsits de restricció de drets fonamentals vinculats a contextos de crisi sanitària com és el cas de la STC 38/2023 (en relació amb l'administració de la vacuna de la COVID-19) o la STC 61/2023 (referida a les prohibicions del dret de reunió i manifestació amb ocasió de la pandèmia). Precisament, l'evolució d'aquesta jurisprudència posterior a la STC 148/2021 palesa la manca d'operativitat real d'una doctrina que fonamenta la distinció entre suspensió i restricció de drets fonamentals en el grau de la intensitat de la ingerència.[12] Per al Tribunal, aquesta doctrina de la STC 148/2021 s'ha de considerar superada, fet que és qualificat d'autèntic *overruling* que és un terme anglosaxó referit a un canvi exprés en la jurisprudència constitucional. A partir de la STC 136/2024, la diferència entre limitació i suspensió de drets ja no dependrà de la intensitat de la ingerència, sinó de si concorre el pressupòsit constitucional que habilita la declaració de l'estat d'alarma, excepció o setge.

La Sentència inclou un vot particular.[13]

5.4. Igualtat retributiva en l'àmbit de la funció pública: STC 131/2024, del 23 d'octubre

Antecedents i contingut resolutori

La STC 131/2024, del 23 d'octubre, va estimar, per unanimitat, la qüestió d'inconstitucionalitat promoguda per la Secció Setena de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justifica de Madrid contra l'article 23 de la Llei 38/1988, de 28 de desembre, de Demarcació i de Planta Judicial, en la redacció donada per la Llei orgànica 7/2015, de 21 de juliol, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, de 1 de juliol, del Poder Judicial (LOPJ). Aquest precepte contemplava una diferència en les retribucions per complement de destinació

12. Aquesta doctrina s'anomena «tesi gradualista», on la limitació és el gènere i la suspensió, l'espècie.

13. Els magistrats Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla, Espejel Jorquera, Tolosa Tribiño i Macías Castaño discrepen del canvi de jurisprudència que fa la sentència majoritària que, a més, qualifiquen d'excés de jurisdicció en resoldre una queixa inexistent que serveix a la majoria del TC com a pretext per forçar el canvi de jurisprudència establerta a la STC 148/2021, que es va aprovar amb una majoria molt estreta de sis vots a favor contra cinc. Precisament, un dels vots particulars de la STC 148/2021 ja va anticipar que amb una nova composició del TC, aquesta doctrina podria ser revisada, tal com efectivament s'ha produït finalment amb la STC 136/2024, el contingut de la qual es troba inspirat per un dels vots particulars d'aquella STC 148/2021, del què es fa, segons s'afirma, seguidisme.

d'uns 2.200 euros mensuals entre els lletrats coordinadors del Gabinet Tècnic del TS procedents de la carrera judicial i els procedents d'altres cossos.

En síntesi, el TC considera que és discriminatori aquest règim retributiu diferent dels lletrats coordinadors del Gabinet Tècnic del TS, segons pertanyin o no a la carrera judicial, perquè és irraonable que aquesta diferència retributiva es basi, exclusivament, en el fet del cos de procedència quan les funcions que realitzen són idèntiques.

La qüestió d'inconstitucionalitat té el seu origen en un recurs contenciós administratiu interposat per una lletrada coordinadora del Gabinet Tècnic del TS procedent dels serveis jurídics de l'Ajuntament de Barcelona a qui li havien deixat d'abonar la quantia del complement de destinació que es pagava als lletrats coordinadors que pertanyien a la carrera judicial i a qui reclamaven també el reintegrament de les quantitats indegudament pagades pel fet de no pertànyer a la carrera judicial.

El Tribunal Superior de Justícia de Madrid va considerar que l'article qüestionat vulnerava els articles 14 i 23.2 CE, que, respectivament, contemplen el dret a la igualtat i el dret d'accés als càrrecs i funcions públiques en condicions d'igualtat, perquè la diferència retributiva qüestionada no es basava en el contingut funcional del lloc de treball d'uns i altres, atès que les funcions eren idèntiques, sinó en el fet de pertànyer o no el funcionari a la carrera judicial.

Davant del TC, l'advocacia de l'Estat va sol·licitar la desestimació de la qüestió perquè la diferència retributiva qüestionada no era arbitrària, ja que la pertinença a la carrera judicial era un plus de coneixement pràctic de les necessitats executives que requeria el funcionament d'un gabinet d'un òrgan jurisdiccional. Per contra, el Fiscal General de l'Estat va oposar que la diferència retributiva entre els lletrats coordinadors del Gabinet Tècnic del TS, en funció de quin era el cos de la seva procedència, no estava justificada i, per això, va sol·licitar l'estimació de la qüestió plantejada.

Fonamentació de la Sentència

En primer lloc i amb caràcter general, el TC recorda la seva doctrina relativa al dret de l'article 23.2 CE. Aquest és el precepte aplicable al problema relatiu a la igualtat en la llei entre funcionaris públics que es planteja i que, a més, absorbeix, la invocació de la prohibició de tracte desigual establerta en l'article14 CE. Els trets més rellevants d'aquesta doctrina constitucional són els següents:

— El dret de l'article23.2 CE és un dret de configuració legal (STC 27/2012).

— És, també, un dret de caràcter general que actua, tant en el moment de l'accés a la funció pública com al llarg de la durada de la relació funcionarial (STC 37/2004).

— És un dret que permet establir diferències de tracte, sempre i quan tinguin una justificació objectiva i raonable (STC 22/1981). Aquesta llibertat d'implantació de les diferències de tracte és encara més intensa en el cas d'estructures de creació legal on es disposa d'un marge molt més ampli per configurar l'estatus del personal al seu servei.

— Si bé en l'àmbit laboral és legitima la diferència retributiva que procedeixi de l'autonomia de la voluntat de les parts, aquesta doctrina no és, però, traslladable a la situació funcionarial per mandat de l'article 103.3. CE (STC 39/2003 i STC 34/2004).

— La simple constatació d'una diferència retributiva entre dos cossos de funcionaris no és suficient per apreciar una vulneració del principi d'igualtat. (STC 77/1990). Són criteris objectius que es poden ponderar com a factors per establir diferencies retributives, la titulació exigida per l'ingrés; les diverses exigències de preparació, la responsabilitat, la intensitat de la dedicació o l'heterogeneïtat dels assumptes.

— El legislador disposa d'un marge de configuració notable per establir retribucions complementàries dels funcionaris, sempre i quan existeixi una justificació objectiva de la diferència de tracte d'acord amb els principis de mèrit i de capacitat.

Finalment, el TC analitza el dubte de constitucionalitat plantejat en relació amb l'article 23 de la Llei 38/1988, de 28 de desembre, de Demarcació i de Planta Judicial, en la redacció donada per la Llei orgànica 7/2015, de 21 de juliol, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, de 1 de juliol, del Poder Judicial (LOPJ). La sentència recorda, a aquest efecte, la regulació legal del Gabinet Tècnic del TS prevista a l'article 61bis LOPJ de la què es desprèn que les places de lletrats al seu servei no estan reservades a membres de la carrera judicial, ja que també ho poden ser funcionaris A1 d'altres cossos. Addicionalment, s'infereix que els lletrats, que assumeixen tasques de coordinació, tampoc han de procedir necessàriament de la carrera judicial, malgrat que la normativa estableixi una preferència per als lletrats d'aquesta procedència. Finalment, la LOPJ no estableix funcions de coordinació diferents segons el cos de pertinença de qui les exerceix.

Per tant, atès que les situacions entre les quals s'introdueix la diferència retributiva són idèntiques, el Tribunal analitza si es tracta d'una diferència justificada i raonable. I, en aquest sentit, la sentència conclou que no sembla que sigui una diferència justificada, perquè tots els lletrats coordinadors, si bé són tractats igual per la LOPJ, només als que pertanyen a la carrera judicial, l'article 23 de la Llei 38/1988 els hi reconeix el complement de destinació controvertida, mentre que per a la resta no hi ha cap regla específica. A més, s'afegeix que el complement de destinació controvertit està associat al lloc de treball que s'ocupa, però mai a les circumstàncies personals del funcionari. Altrament, el Tribunal considera que la diferència retributiva tampoc és raonable perquè condueix a una discriminació entre funcionaris que ocupen els mateixos llocs de treball i realitzen funcions idèntiques, sense que la Llei orgànica 7/2015 expliqui el motiu d'aquesta diferència de tracte. Finalment, la sentència precisa que l'abast de la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat no s'estén a la totalitat de l'article qüestionat, sinó que només es circumscriu, de manera exclusiva, a la part de l'article que es refereix a les diferències retributives pels lletrats coordinadors del Gabinet Tècnic que no pertanyin a la carrera judicial.

5.5. Dret a la natura i personalitat jurídica del mar menor: STC 142/2024, del 20 de novembre

Antecedents i contingut resolutori

La STC 142/2024, del 20 de novembre, va desestimar el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup Parlamentari de Vox al Congrés contra la Llei 19/2022, de 30 de setem-

bre per al reconeixement de personalitat jurídica a la llacuna del Mar Menor i la seva conca. Aquesta Llei va ser el resultat d'una iniciativa legislativa popular i és la primera norma euromediterrània que s'inscriu dins del model que reconeix personalitat jurídica als ens naturals. Això comporta, segons el TC, un trasllat del paradigma de protecció des de l'antropocentrisme més tradicional a un ecocentrisme moderat.

El recurs d'inconstitucionalitat es va fonamentar en els següents motius: (i) vulneració de l'article 149.1.23 CE, perquè la llei impugnada no pot tenir el caràcter de norma bàsica perquè limita la seva aplicació a només una part del territori nacional; (ii) vulneració dels articles 10.1, 24.1 i 45 CE, perquè la Llei 19/2022 assimila el mar Menor a una persona física i això, a banda d'insòlit, desnaturalitza el concepte de persona física com a subjecte amb dignitat humana i amb capacitat per ser part processal i exercir drets; i (iii) vulneració de l'article 9.3 CE, per infracció del principi de seguretat jurídica i d'interdicció de l'arbitrarietat.

Fonamentació de la Sentència

La sentència fa, en primer lloc, algunes consideracions generals sobre el marc constitucional de referència i conclou que l'article 45 CE ofereix un marc prou obert perquè el legislador desenvolupi les previsions de protecció del medi ambient des de perspectives molt diverses que es puguin desenvolupar amb l'evolució de la teoria del Dret. El TC afegeix que si bé, fins aleshores, la doctrina constitucional reconeixia el medi ambient com un «concepte essencialment antropocèntric» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 4), ara, però, es modera aquesta concepció per obrir-la a una visió més ecocèntrica que suposa assumir la connexió inapel·lable entre la qualitat de la vida dels ecosistemes i la qualitat de la vida humana, pressupòsit lògic del gaudi dels drets i de l'exigència de les obligacions constitucionalment previstes.

D'aquesta manera, s'afirma que la Llei 19/2022 és una norma singular que crea un nou tipus de persona jurídica, una realitat natural, a la que busca atribuir-li el reconeixement de potestats en defensa de la seva pròpia existència i recuperació. La sentència inscriu la Llei 19/2022 en un moviment internacional en alça i esmenta diversos exemples de dret comparat que han pogut servir com a precedent de la Llei impugnada com, entre d'altres, el reconeixement de la Pacha Mama per la Constitució d'Equador de l'any 2008, que és l'únic text constitucional d'àmbit estatal que es refereix expressament al reconeixement de la natura com a titular de drets o el reconeixement dels drets del riu Whanganui de Nova Zelanda.

El TC confirma també el caràcter de norma bàsica de la Llei 19/2022 perquè l'article 149.1.23 CE habilita l'Estat per a dictar lleis que tenen per objecte un àmbit físic delimitat dins del territori nacional, com és el cas de les lleis de declaració de parcs nacionals. A més, segons el Tribunal, la llei impugnada reforça la dignitat de la persona i no vulnera l'article 10.1 CE, en línia amb la doctrina del TEDH més recent que connecta la cura del medi natural amb la garantia de la qualitat de vida (STEDH de 9 d'abril de 2024, assumpte Verein Klimaseniorinnen Schweiz i altres/Suïssa).

Finalment, la sentència refusa que la Llei 19/2022 vulneri l'article 24 CE perquè el dret de tutela judicial efectiva no es restringeix a determinades categories de persones. Tampoc no s'infringeix el principi de seguretat jurídica, perquè els retrets dels recurrents, que es vinculaven amb el caràcter inconcret dels drets conferits a la nova persona jurídica, es refereixen més

aviat a qüestions de tècnica legislativa que no tenen transcendència constitucional. A l'últim, també es descarta la infracció dels articles 25.1 CE i 81 CE, perquè del tenor de la Llei es desprèn que no es tipifiquen infraccions, delictes, sancions i penes.

La Sentència inclou un vot particular.[14]

14. Els magistrats Ricardo Enríquez Sánchez, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera, César Tolosa Tribiño i José María Macías van formular un extens vot particular per considerar que la sentència planteja un canvi de paradigma injustificat en la interpretació de l'article 45 CE, orientat a «l'ecocentrisme», que és aliè a la nostra tradició jurídica i que pot tenir conseqüències imprevisibles i perilloses. Igualment, consideren que la Llei 19/2022 impugnada infringeix l'article 149.1.23 CE perquè regula el règim complet d'un espai natural protegit, sense limitar-se a allò bàsic. També es retreu que moltes de les seves previsions es troben mancades de concreció i vulneren, per això, el principi de seguretat jurídica. Finalment, es considera que la Llei 19/2022 vulnera el Dret de la Unió Europea i, en particular, el principi «qui contamina paga», previst en l'article 191.2 CE.

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 301-318
ISSN: 2938-5733

RECULL DE JURISPRUDÈNCIA DELS TRIBUNALS ORDINARIS

Xavier Urios Aparisi
Cap de l'Assessoria jurídica
Autoritat Catalana de Protecció de Dades

Sumari: 1. Tribunal Suprem; 1.1. Aplicació del principi d'igualtat de gènere al planejament urbanístic (STS 04.11.2024); 1.2. Admissió de la impugnació de circulars i instruccions (STS 07.11.2024); 1.3. Termini per procedir al pagament de les factures en l'àmbit de la normativa de contractes del sector públic (STS 26.11.2024); 1.4. Procediment de revisió de preus aprovats mitjançant acte administratiu ferm (STS 02.12.2024); 1.5. Llicència urbanística específica per les *Mobile-home* als càmpings (STS 05.12.2024); 1.6. Regulació mitjançant ordenança fiscal del servei de subministrament d'aigua mitjançant gestió indirecta (STS 11.12.2024); 1.7. Incompetència d'una empresa privada per elaborar el projecte complert de relació de llocs de treball de funcionaris municipals (STS 19.12.2024); 1.8. Aprofitament especial del domini públic (STS 07.01.2025); 1.9. Cessió de dades tributàries sense consentiment (STS 21.01.2025); 1.10. Abús en la contractació temporal i conversió en funcionari públic (STS 25.02.2025); 2. Tribunal Superior de Justícia de Catalunya; 2.1. Impossibilitat d'aportar en via de recurs documents que no s'han aportat en el procediment originari tot i haver estat requerits (STSJCat 02.10.2024, SCA, Secció 5a); 2.2. Horaris comercials; qualificació de zona de gran afluència turística (STSJCat 23.10.2024, SCA, Secció 5a); 2.3. Aplicació del principi de proporcionalitat a la revocació de subvencions (STSJCat 23.10.2024, SCA, Secció 2a); 2.4. Valoració de les al·legacions presentades en els tràmits d'audiència i informació pública (STSJCat 30.10.2024, SCA, Secció 3a); 2.5. Obligatorietat de la consulta pública prèvia en la tramitació de reglaments municipals (STSJCat 08.11.2024); 2.6. Requisits de l'expedient electrònic (STSJCat 20.11.2024); 2.7. Mesures de protecció de l'ecosistema marí de les illes Medes (STSJCat 11.12.2024); 2.8. Revisió d'ofici d'actes nuls i abast de les facultats revisores dels Tribunals (STSJCat 19.02.2025); 3. Jutjats contenciosos administratius; 3.1. Notificacions electròniques: notificació a la persona vinculada (STJCA de Barcelona núm. 1, 04.09.2024).

1. TRIBUNAL SUPREM

1.1. Aplicació del principi d'igualtat de gènere al planejament urbanístic (STS 04.11.2024)[1]

La qüestió que es plantejava en seu cassacional era determinar l'abast de l'omissió de l'informe d'impacte de gènere en el procediment d'elaboració dels plans urbanístics i, en concret, sobre si la imputació de la vulneració del principi d'igualtat de gènere en un pla exigeix identificar les determinacions del pla constitutives d'aquesta contravenció. Igualment, s'avalua l'abast i conseqüències de l'omissió de l'informe sectorial de telecomunicacions en el

1. ECLI:ES:TS:2024:5588.

procediment d'aprovació dels instruments de planificació urbanística que afectin el desplegament de les xarxes públiques de comunicacions electròniques.

El Tribunal Suprem estima parcialment el recurs de cassació interposat per la Generalitat contra la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que va declarar la nul·litat del POUM de Piera perquè no s'havia emès l'informe d'impacte de gènere. El Tribunal Suprem reitera la doctrina sobre l'abast de l'omissió d'aquest informe en el procediment d'elaboració dels plans urbanístics, indicant que l'informe d'impacte de gènere només serà un tràmit preceptiu del procediment d'elaboració dels plans urbanístics quan la normativa autonòmica així ho configuri, sens perjudici que la perspectiva de gènere hagi de ser tinguda en compte necessàriament en els plans d'urbanisme amb el corresponent control jurisdiccional sobre aquest extrem. Així, recorda que el principi d'igualtat de tracte entre homes i dones és una exigència bàsica en tot el territori nacional i, per tant, s'ha d'observar en cadascuna de les determinacions del pla, però no es pot imposar amb caràcter preceptiu que s'emeti un informe d'impacte de gènere quan no ho exigeixen ni la normativa estatal ni l'autonòmica.

Pel que fa a la decisió de la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de declarar la nul·litat del pla, perquè no es va demanar un segon informe preceptiu a la Direcció General de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació del Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme, tal com estableix l'article 35.2 de la Llei general de telecomunicacions, atès que el primer informe era desfavorable, el Tribunal Suprem co nsidera que la seva omissió per part de l'Administració planificadora suposa la vulneració de l'esmentat precepte, i confirma la sentència d'instància.

1.2. Admissió de la impugnació de circulars i instruccions (STS 07.11.2024)[2]

Les circulars i instruccions, aprovades per part de l'Administració a l'empara de l'article 6.1 de la Llei 40/2015, són instruments per dirigir l'activitat dels òrgans jeràrquicament dependents. No obstant això, en ocasions emmascaren veritables reglaments, amb una eficàcia *ad extra*. Una de les diferències entre els reglaments i les circulars i instruccions és que aquestes darreres no poden ser recorregudes en via contenciós administrativa, sinó que són recurribles els actes que les apliquin.

En aquest cas, el Tribunal Suprem estima el recurs de cassació interposat contra la interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que va inadmetre el recurs interposat contra uns documents, publicats al web del Departament d'Educació, que fixaven directrius sobre l'organització i gestió dels centres educatius pel curs 2022-2023. La sentència considera que són recurribles en via contenciosa administrativa els documents aprovats pel Departament d'Educació en què, entre altres coses, s'establia que el català seria «la» llengua vehicular (única) als centres educatius a tots els efectes (activitats escolars, extraescolars, menjador, senyalització, reunions, etc.), en contrast amb el que disposava el marc legal, segons el qual, sense perjudici de la preeminència del català, el paper del castellà seria concretat per cada centre en el seu projecte educatiu en atenció a una sèrie de circumstàncies.

2. ECLI:ES:TS:2024:5564.

El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya havia considerat que es tractava d'unes instruccions o circulars no aprovades formalment ni publicades, que eren una simple orientació als centres sense naturalesa normativa. El Tribunal Suprem discrepa d'aquest criteri, i constata que el contingut dels documents està establint nous drets i obligacions, considerant que no s'adequa a les prescripcions normatives, i, en concret, «ha introduït mitjançant els documents impugnats elements diferents dels que contenen els preceptes referits i que pretenen vincular a tots els àmbits sobre els quals es projecten, els quals van més enllà del pròpiament intern de l'Administració». Per aquesta raó, el Tribunal Suprem considera que, com contradiuen el marc jurídic, aquests documents són impugnables directament, sense que sigui suficient un control indirecte a través de la impugnació d'actes d'aplicació: «aquesta possibilitat no ha d'impedir que s'impugnin jurisdiccionalment quan, com és el cas, l'Administració, qualsevol que sigui la denominació de la qual se serveixi, hi adopti determinacions susceptibles d'incidir en l'esfera de drets i interessos dels administrats». En aquest sentit, el Tribunal Suprem indica que, si bé en principi contra les instruccions i circulars no es pot interposar cap recurs, hi ha actuacions que, tot i denominar-se així, van més enllà de la esfera interna i no innovadora pròpia d'aquestes figures. Igualment, considera que els documents que s'impugnen introdueixen elements que no estableix la llei en relació amb la llengua de l'ensenyament, i que pretenen vincular àmbits que ultrapassen l'àmbit intern.

Per tant, fixa com a doctrina que les instruccions de les autoritats educatives sobre el projecte educatiu dels centres docents que transcendeixin l'àmbit intern de l'Administració i incloguin elements que excedeixin la mera informació són susceptibles de recurs contenciós administratiu, retrotraient al mateix temps les actuacions perquè el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya dicti sentència.

1.3. Termini per procedir al pagament de les factures en l'àmbit de la normativa de contractes del sector públic (STS 26.11.2024)[3]

La normativa de contractes del sector públic, en línia amb les previsions que va establir la Llei 3/2024, de 29 de desembre, per la qual s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials, ha adoptat mesures per evitar la demora en el pagament del preu dels contractes. La Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, preveu que l'Administració tindrà l'obligació d'abonar el preu dins dels trenta dies següents a la data d'aprovació de les certificacions d'obra o dels documents que acreditin la conformitat amb el que disposa el contracte dels béns lliurats o serveis prestats, sens perjudici del que estableix l'apartat 4 de l'article 210, i si es demorés, haurà d'abonar al contractista, a partir del compliment d'aquest termini de trenta dies, els interessos de demora i la indemnització pels costos de cobrament en els termes previstos en la Llei 3/2004, de 29 de desembre, per la qual s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials. El segon paràgraf indica que, per a l'inici del còmput de termini per a la meritació d'interessos, el contractista haurà d'haver complert l'obligació de presentar la factura davant el registre administratiu cor-

3. ECLI:ES:TS:2024:5938.

responent en els termes establerts en la normativa vigent sobre factura electrònica, en temps i forma, en el termini de trenta dies des de la data de lliurament efectiu de les mercaderies o la prestació del Servei.

La sentència analitzada planteja quan comença a computar el termini de trenta dies a que fa referència el paràgraf segon de l'apartat 4, si és des del moment en què l'Administració comprova i aprova la factura, o si ha de passar necessàriament el primer termini de trenta dies des de la seva presentació. Així, la qüestió sobre la qual s'entén que existeix interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència radica sobre el *dies a quo* de la meritació dels interessos de mora i, en concret, si el primer termini de trenta dies que la Llei atribueix a l'Administració per comprovar i aprovar la factura és irrenunciable, en el sentit que resulta necessari que transcorri aquest termini, amb independència que s'hagin realitzat o no els tràmits corresponents de comprovació o aprovació de la despesa, per poder computar el segon termini de trenta dies el venciment dels quals determina de forma inexorable estar incurs en mora.

El Tribunal Suprem, en línia amb altres pronunciaments judicials previs, entén que, amb la presentació de la factura davant l'Administració contractant, s'inicia el termini de trenta dies de comprovació i aprovació, i si un cop aprovada transcorren trenta dies sense efectuar el pagament, incorre en mora i s'inicia la meritació d'interessos, amb independència que l'Administració no hagués formulat cap objecció en la fase de comprovació.

1.4. Procediment de revisió de preus aprovats mitjançant un acte administratiu ferm (STS 02.12.2024)[4]

La qüestió plantejada en seu cassacional és si, en relació amb la liquidació de contractes d'obres, quan l'òrgan de contractació es vulgui apartar del criteri sobre revisió de preus aprovat a la certificació final d'obra (acte administratiu ferm), mitjançant un acte administratiu posterior, com és la resolució aprovatòria de la liquidació, ha de procedir o no a la revisió d'ofici mitjançant declaració de lesivitat del primer dels actes administratius dictats.

El Tribunal Suprem, en línia amb pronunciaments anteriors, indica que, pel que fa a les prestacions econòmiques derivades del contracte, el certificat final de les obres executades és un acte provisional o a compte de la liquidació final del contracte i, per tant, els pagaments derivats de la certificació final de les obres són susceptibles de regularització o ajust en la liquidació final del contracte, sense necessitat d'acudir per a això a la declaració de lesivitat de la certificació final de les obres executades. El Tribunal considera que la certificació final d'obra no és un acte definitiu, sinó d'un pagament a compte de la liquidació final del contracte, que la liquidació final pot regularitzar o ajustar els pagaments derivats d'aquella sense necessitat de declaració de lesivitat, que el contracte no s'extingeix amb la certificació final d'obra, sinó amb la liquidació final que determina les obligacions econòmiques definitives. Finament, que la llei autoritza expressament l'Administració a modificar la certificació final d'obra en la fase de liquidació del contracte.

4. ECLI:ES:TS:2024:5940.

1.5. Llicència urbanística específica per a les *MOBILE-HOME* als càmpings (STS 05.12.2024)[5]

El Tribunal Suprem estableix en aquesta sentència que «la naturalesa de les denominades "*mobile-home*" o cases mòbils és assimilable a les cases prefabricades des de la perspectiva de l'exigibilitat de la llicència urbanística per ús de sòl, sent d'aplicació l'article 11.4.*c* del Reial Decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana». El Suprem desestima el recurs d'Agrocamping, SL contra la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que va confirmar el decret de l'Alcaldia de l'Ajuntament de Tarragona, de data 11 de maig de 2018, pel qual es denegava la legalització de la col·locació de *mobile-homes* en el càmping que regentava aquesta societat.

Segons indica la sentència, seran les normes urbanístiques aplicables en cada cas les que legitimin la instal·lació de les cases mòbils en un càmping, «sense que pugui quedar emparada aquesta instal·lació en la llicència d'activitat que s'hagi pogut obtenir prèviament ja que aquesta llicència, com assenyala l'Ajuntament de Tarragona, no té per funció realitzar el control urbanístic dels usos del sòl, sinó procurar que l'activitat es desenvolupi sense causar molèsties o perjudicis al seu entorn». La sentència afegeix que no es produeix cap infracció de la Directiva de serveis o de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de servei i el seu exercici, «doncs aquestes normes són aplicables als requisits que afectin l'accés a una activitat o al seu exercici però no als requisits que deriven de les normes d'ordenació del territori i urbanisme, en la mesura que aquestes no regulen o no afecten específicament l'activitat del servei encara que hagin de ser respectades pels prestadors del servei en l'exercici de la seva activitat econòmica». L'exigència de llicència urbanística es justifica, segons s'indica, en una raó imperiosa d'interès general com és la protecció del medi ambient i l'entorn urbà.

Els recurrents consideraven assimilables les *mobile-home* als remolcs tal com apareixen definits en el Reglament General de Vehicles, i pretenien fer prevaldre la condició de vehicle sobre la d'habitatge, més pròxima, al seu parer, a la roulotte o autocaravana que a la casa prefabricada, recull la sentència. El Tribunal discrepa d'aquest posicionament, i entenc que no és correcta la seva assimilació als remolcs, ja que el disseny de les *mobile-homes* és incompatible amb la seva utilització habitual com a vehicle remolcable, encara que puntualment puguin ser-ho, ja que han estat ideades i creades per proporcionar casa, llar, a una persona o grup de persones, bé de forma temporal o bé de forma permanent, sense perjudici que conservin una vegada instal·lades certes aptituds per a la mobilitat, per la qual cosa conclou que «la seva assimilació s'ha de fer amb la casa prefabricada i no amb el remolc».

D'altra banda, el Tribunal Suprem assenyala que la voluntat explicitada del recurrent era transformar el seu negoci de càmping en una instal·lació tipus *resort* dotant les parcel·les dels serveis d'aigua, electricitat i desguàs per col·locar-hi, *mobile-homes* i bungalows. La Sentència contesta respecte a aquesta qüestió que «*resort*, segons ens ensenya la Reial Acadèmia Espanyola, és una paraula que procedeix de l'anglès que significa complex hoteler, de manera que la transformació pretesa amb la col·locació de les *mobile-homes* en uns terrenys existents

5. ECLI:ES:TS:2024:6022.

en sòl no urbanitzable als quals, després de les corresponents obres, se les ha dotat dels serveis d'aigua, electricitat i desguàs, implica un ús del sòl que exigeix autorització urbanística en els termes indicats en l'article 11.3 i 4.c) del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana, sense que en cap cas aquesta transformació pugui quedar emparada, com pretén la part recurrent, en la llicència d'activitat obtinguda per a un càmping». En resum, el Tribunal Suprem, donant la raó a l'Administració, desestima el recurs i assenyala que les *mobile-homes* són estructures habitacionals que requereixen llicència urbanística per a la seva instal·lació en càmpings, ja que no estan emparats per la llicència d'activitat, la qual cosa, d'altra banda, clarifica la necessitat d'una regulació específica per a aquest tipus d'estructures en el context de l'ús del sòl.

1.6. Regulació mitjançant ordenança fiscal del servei de subministrament d'aigua mitjançant gestió indirecta (STS 11.12.2024)[6]

El subministrament d'aigua potable a domicili (el servei d'aigua en baixa als usuaris finals) és un servei obligatori dels municipis, que es pot prestar de manera directa, o de manera indirecta, a través de les diferents fórmules que estableix la normativa contractual o de procediment administratiu. En el cas que ens ocupa, es tractava de la prestació del servei de subministrament en el qual, el receptor del servei era una administració pública de caràcter local. Aquesta singularitat subjectiva plantejava dubtes des del punt de vista econòmic, a l'hora de determinar si la contraprestació econòmica derivada per la prestació del servei havia de regular-se en una ordenança fiscal reguladora de la taxa o, pel contrari, en una ordenança de prestació patrimonial de caràcter públic no tributari.

La situació de sortida era el cobrament de la prestació mitjançant una taxa, sense tenir en compte que, a partir de l'entrada en vigor de la Llei de contractes del sector públic, l'Ordenança reguladora de la taxa no seria aplicable per a la fixació de la tarifa, ja que es tractaria d'una prestació patrimonial pública no tributària. La part recurrent (usuari del servei de subministrament) entenia que la gestió del servei de subministrament d'aigua es realitza de forma indirecta i la concessionària es retribueix directament dels usuaris del servei, i, si bé correspon a l'Ajuntament fixar la tarifa que percep la concessionària, però per a això serà necessària prèviament l'aprovació de la corresponent ordenança, que no seria fiscal, ja que no es tracta d'exigir una taxa, sinó d'exigir una prestació patrimonial de caràcter públic no tributari.

Poques qüestions han estat tant controvertides doctrinalment i jurisprudencialment com la de la naturalesa jurídica de les contraprestacions que han de satisfer els destinataris del servei d'abastament domiciliari d'aigua potable. La Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic pretén posar fi a aquest debat en considerar que es tracta d'una prestació patrimonial de caràcter públic no tributari (art. 289). La sentència ve a fer una distinció entre tarifa (o preu) i taxa que, fins a l'entrada en vigor de la Llei 9/2017, havia estat objecte d'una jurisprudència vacil·lant pel Tribunal Suprem, per la distinció entre preus públics o privats. A

6. ECLI:ES:TS:2024:6015.

partir de la vigència de l'esmentada Llei, les tarifes que abonin els usuaris del servei són prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari —(art. 2 *c*) de la Llei 8/1989 de 13 d'abril, de règim jurídic de les taxes i preus públics.

El Tribunal Suprem recorda la línia jurisprudencial, conforme a la qual, s'havia de diferenciar la naturalesa de la contraprestació segons que la tarifa correspongui a prestació del servei per un concessionari en règim de gestió indirecta o el servei es presti directament per l'Administració titular. En el primer cas, s'estaria davant d'un preu privat; es tractaria de contraprestacions percebudes directament pels concessionaris de serveis públics com a remuneració del servei, encara que la potestat tarifària correspongués a l'Administració concedent (art.148-155 RSCL).Aquesta naturalesa s'hauria de matisar a la vista del que disposa l'article 289 de la Llei 9/2017, si bé en tot cas se li nega naturalesa tributària. En el segon cas, en prestar l'Administració el servei en règim de gestió directa s'entendria que la naturalesa jurídica de la percepció era la d'una taxa [SSTS de 27 de setembre de 1997 (rec. apel. 9964/1991); de 29 d'octubre de 2003 (rec. cas. 566/1997); de 5 de febrer de 2009 (rec. cas. 3454/2005); de 7 de març de 2007 (rec. cas. 1727/2002); i de 7 d'abril de 2007 (rec. cas. 2882/2002)]. D'acord amb el que s'ha exposat, considera el Tribunal Suprem que la regulació de les contraprestacions econòmiques percebudes per la prestació de determinats serveis públics, quan el subministrament d'aigua potable es realitza mitjançant gestió indirecta, al no tenir la naturalesa d'una taxa, no s'ha de contemplar en una ordenança fiscal reguladora de la taxa per la prestació d'aquests serveis públics, quan el receptor del servei, com és el cas, sigui una administració pública de caràcter local.

1.7. Incompetència d'una empresa privada per a elaborar el projecte complert de relació de llocs de treball de funcionaris municipals (STS 19.12.2024)[7]

El Tribunal Suprem tracta la qüestió relativa als límits d'actuació privada en l'exercici de competències administratives, en els casos en els quals s'externalitzen funcions públiques. En concret, considera la Sala que la tramitació dels procediments administratius resta reservada als funcionaris públics integrats en els respectius òrgans competents i que en cap cas no es poden excloure d'aquesta regla les funcions que afectin directament o indirectament les potestats públiques o la protecció dels interessos generals.

En aquest cas, considera que la intervenció d'una empresa privada en l'elaboració de la relació de llocs de treball va ser des del primer moment «intensa» i que «cal entendre que per part de l'Administració es renuncia a realitzar a través dels seus funcionaris les funcions intel·lectuals i valoratives pròpies, funcions que són fonamentals o essencials». No es va tractar, per tant, de la prestació de serveis puntuals i accessoris, sinó d'una intervenció «en la pròpia i genuïna activitat administrativa», amb vulneració de l'art. 9.2 EBEP. En resum, el Tribunal Suprem entén que la normativa dona una clara resposta a la qüestió plantejada. D'una banda, l'article 9.2 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic deixa clar que en les actuacions administratives que suposin l'exercici de potestats públiques han de ser els funcionaris els que hi intervin-

7. ECLI:ES:TS:2024:6328.

guin, ja que reserva als funcionaris públics aquestes funcions que impliquin una participació directa o indirecta en l'exercici d'aquestes. D'altra banda, l'article 17 de la Llei 9/2017, de contractes del sector públic, és igualment explícita al respecte al prohibir que siguin objecte de contracte de serveis els que impliquin exercici de l'autoritat inherent als poders públics.

D'acord amb aquestes exigències, que la Sala ha recollit en altres pronunciaments als quals es fa referència en la interlocutòria d'admissió, el posicionament del Tribunal Suprem és confirma en quan als límits a aplicar a aquestes externalitzacions. En concret, la Sala fa referència a la sentència invocada de contrari, Sentència 469/2023, de 12 d'abril (rec. cas. 8778/2021), indicant que el criteri establert en la mateixa no és aplicable a aquest cas, perquè a diferència de la sentència esmentada, en el cas present no es donen circumstàncies extraordinàries, ni es pot considerar que l'Ajuntament afectat manqui de mitjans tècnics idonis per intervenir activament en el procediment d'elaboració de la seva Relació de Llocs de Treball i, a més, el que és important subratllar, és que, al marge de què en determinats supòsits es pugui procedir a externalitzar determinades funcions, com la tramitació parcial de procediments administratius, en tot moment l'Administració s'ha de reservar, a més de la decisió, el control del procediment.

1.8. Aprofitament especial del domini públic (STS 07.01.2025)[8]

El Tribunal Suprem declara que l'aprofitament especial del domini públic mitjançant l'autorització municipal d'instal·lació i explotació de terrasses per exercir activitats de restauració a la via pública no és un fet imposable de l'impost sobre transmissions patrimonials oneroses, d'acord amb els articles 7.1*b* i 13.2 del Reial decret legislatiu 1/1993. Afegeix el Tribunal que l'equiparació que aparentment efectua l'article 13.2 del text refós de la Llei de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats entre les concessions administratives i les autoritzacions per a l'aprofitament especial dels béns de domini públic —en aquest cas, terrasses d'establiments d'hostaleria a la via pública— «ha de ser interpretat en el sentit que no tot aprofitament especial del demani, per si sol, origina un desplaçament patrimonial a favor de l'autoritzat, a efectes del seu gravamen per l'impost que ens ocupa». Indica que, en tot cas, «la constatació del requisit del desplaçament patrimonial a efectes del gravamen d'una autorització per a l'aprofitament especial del domini públic requereix un examen del contingut i circumstàncies presents en aquesta autorització, per ser rellevant a efectes fiscals».

El Tribunal Suprem desestima el recurs de la Generalitat de Catalunya contra una sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que va confirmar la resolució del Tribunal Econòmic-Administratiu Regional català, que, al seu torn, va estimar la reclamació d'una contribuent contra la liquidació de l'Agència Tributària de Catalunya pel concepte d'*impost de transmissions patrimonials i actes jurídics documentats* [«ITPAJD»], modalitat transmissions patrimonials oneroses. L'advocat de la Generalitat sostenia que l'autorització administrativa per a la instal·lació i explotació d'una terrassa en un espai públic sigui a través

8. ECLI:ES:TS:2025:106.

d'un aprofitament especial a través d'un ús privatiu amb instal·lacions desmuntables, entra plenament dins de la definició del fet imposable de l'impost sobre transmissions patrimonials oneroses.

L'origen del plet va ser el requeriment de l'Agència Tributària de Catalunya a una contribuent, en un procediment de control de presentació de liquidacions, perquè presentés autoliquidació de l'impost sobre transmissions patrimonials, per la instal·lació d'una terrassa a la via pública que li havia autoritzat l'Ajuntament de Badalona. La interessada va respondre al requeriment manifestant que no estava obligada a presentar la declaració, ja que ja pagava la taxa per l'ocupació de la terrassa. Iniciat procediment de comprovació limitada, se li va notificar proposta de liquidació el 22 de gener de 2019. Després de la presentació d'al·legacions, es va dictar liquidació provisional el 12 d'abril de 2019 en concepte de «concessions administratives», considerant que estan subjectes a ITPAJD tots els actes de les Administracions Públiques pels quals s'atribueix als particulars l'aprofitament específic —de la intensitat que fora— de béns de domini públic, dada que concorre en el present cas. Així, en contra del criteri de la Generalitat, entén que no es pot interpretar que qualsevol aprofitament especial comporta, en tot cas i directament, un desplaçament patrimonial, ja que seria una interpretació extensiva o fins i tot analògica del fet imposable.

La Sentència determina que no es pot considerar base imposable la taxa lligada a l'autorització administrativa com si fos el cànon de concessió que ha de satisfer l'entitat concessionària, i més considerant que la figura de l'autorització respon a la idea de controlar l'activitat dels particulars en l'exercici de drets preexistents que l'autorització es limita a verificar, removent els obstacles previs. Per tant, considera que l'autorització per instal·lar terrasses sobre sòl de domini públic per a finalitats de restauració no comporta un desplaçament patrimonial a favor de la persona autoritzada.

1.9. Cessió de dades tributàries sense consentiment (STS 21.01.2025)[9]

La sentència analitzada planteja els límits a la cessió de dades tributàries i, en concret, determina si era possible obtenir com a prova de càrrec les dades dels obligats tributaris cedits per l'Administració tributària per a la tramitació d'un procediment sancionador i la seva eventual integració en l'il·lícit del tipus infractor.

El cas analitzat era un recurs formulat contra una sentència d'apel·lació que va revocar la nul·litat d'una sanció econòmica i la revocació de la llicència de taxi imposada a un ciutadà; nul·litat que havia estat decretada inicialment pel jutjat contenciós administratiu en considerar que aquesta sanció havia caducat. En el recurs, el sancionat al·lega que l'Administració va utilitzar dades tributàries sense consentiment i que va vulnerar la seva presumpció d'innocència, mentre que el consistori oposa que les dades van ser obtingudes legalment en el marc d'un procediment penal i que eren necessàries per a la gestió pública.

El Tribunal Suprem resol donant la raó al particular ja que es conclou que l'Administració va actuar en contra de l'ordenament jurídic en utilitzar dades tributàries sense el

9. ECLI:ES:TS:2025:162.

consentiment de l'afectat i per a finalitats no tributàries. En aquest sentit, invocant jurisprudència anterior, indica que si una Administració, per a l'exercici de les funcions que li són pròpies, sol·licita de l'AEAT la cessió de dades tributàries, aquesta cessió serà amb finalitats tributàries; ara bé, si és per a l'exercici d'altres potestats alienes a les tributàries i no hi ha una norma legal que ho prevegi, haurà de comptar amb la prèvia autorització de l'interessat. Per tant l'acte dictat sobre la base d'unes dades tributàries cedides serà conforme a Dret si la cessió respecta les regles de l'article 95.1 de la LGT. En aquest sentit, conclou el Tribunal Suprem que l'Ajuntament va actuar en contra de l'ordenament jurídic, ja que l'article 95 de la Llei general tributària no l'autoritza a servir-se de les dades tributàries per a finalitats que no són de caràcter tributari, sinó d'aplicació de la regulació del taxi, sense consentiment de l'interessat a la seva cessió i a partir d'una sol·licitud equívoca per part de l'Ajuntament, doncs no va expressar a l'Agència Estatal d'Administració Tributària que els pretenia per actuar contra els titulars de llicències de taxi que les haguessin cedit a floters. El Tribunal Suprem afegeix que, tot i que l'Ajuntament al·lega que va les dades les havia obtingut personant-se en un procediment penal, aquest fet del que, d'altra banda, no hi ha cap constància, no el legitima per a emprar dades tributàries per resoldre sobre llicències de taxi.

Tot i que no formava part de l'interès cassacional, la sentència analitza igualment i reitera que perquè l'acord d'ampliació del termini màxim de durada d'un procediment administratiu tingui efectes, no només s'ha d'acordar abans que finalitzi aquest termini màxim, sinó també notificar-se prèviament perquè no es produeixi aquesta caducitat.

Així, la decisió és d'estimació del recurs de cassació, anul·lant la sentència d'apel·lació i confirmant la nul·litat de la sanció imposada, atès que la caducitat del procediment va ser correctament apreciada pel jutjat d'instància.

1.10. Abús en la contractació temporal i conversió en funcionari públic (STS 25.02.2025)[10]

La controvèrsia derivada de l'abús en la contractació temporal a l'Administració pública ha generat una extensa jurisprudència, a nivell estatal i comunitari, així com l'adopció per part del legislador estatal de la Llei 20/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat en l'ocupació pública, la qual ha generat igualment, en la seva aplicació, molta controvèrsia.

La Llei 20/2021 ha estat objecte recentment de pronunciament per part del Tribunal Constitucional, a la STC 27/2025, de 29 de gener, en relació amb una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada pel Tribunal Superior de Justícia de Castella-La Manxa, si bé acorda la inadmissió de la mateixa per incorrecta formulació del judici d'aplicabilitat.

Tornant a la sentència del Tribunal Suprem comentada, es tracta d'avaluar si, com a conseqüència d'una situació d'abús en la contractació pública, es pot assolir directament la condició de funcionari públic. El Tribunal Suprem considera que no s'oposa a la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea denegar la conversió a funcionari fix o

10. ECLI:ES:TS:2025:688.

equiparable a qui hagi rebut nomenaments temporals abusius. En aquest sentit, el Tribunal desestima la pretensió de l'actora que se'l nomeni personal fix o que se l'indemnitzi per haver patit abús en la seva contractació temporal, per romandre més de tretze anys com a interina a la Junta de Comunitats de Castella-La Manxa, invocant la jurisprudència del TJUE que interpreta la clàusula 5, apartat 1, de l'Acord Marc de la Directiva 1999/70/CE.

Al marge de considerar el Tribunal Suprem que l'apreciació d'abús en els nomenaments temporals exigeix que es reiterin o prolonguin per cobrir necessitats no permanents o estructurals, indica que és contrari a la Constitució Espanyola convertir en funcionari fix o equiparable a qui hagi rebut nomenaments temporals abusius.

L'afectat per l'abús, si és cessat fora dels supòsits previstos legalment per a la terminació de la relació de servei temporal, tindrà dret a ser reposat fins que el lloc de treball exercit es cobreixi per funcionari públic o s'amortitzi; qui hagi estat objecte de nomenaments temporals abusius, si acredita haver sofert perjudicis per aquesta causa, tindrà dret a ser indemnitzat en mesura proporcionada a ells o en la que estableixi el legislador.

L'anterior no contradiu l'assenyalat pel TJUE, ja que no ha establert que la conversió de funcionari de carrera sigui una mesura exigida per l'Acord Marc, sinó que pot ser-ho quan no s'hi oposi el dret nacional.

La sentència indica que la posició de la part actora pretén eludir el posicionament del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, a la Sentència de 13 de juny de 2024 (assumptes acumulats C- 331/22 i C-332/22), que estableix que la conversió del treballador públic víctima d'un abús només és possible quan aquesta conversió no impliqui una interpretació *contra legem* del dret nacional. Afirma el Tribunal Suprem que aquest pronunciament és de claredat cristal·lina, tan evident en el seu sentit que cap dubte pot suscitar, no ja al lector espanyol, sinó al de qualsevol país de la Unió Europea, per circumscriure'ns a l'àmbit en què s'aplica el seu ordenament jurídic i, després, a cap jutge. El Tribunal de Justícia s'ha manifestat en l'apartat 116 de la sentència amb ple coneixement dels termes en què està regulat a Espanya l'accés a l'ocupació pública i, en particular, l'adquisició de la condició de funcionari de carrera. I, naturalment, coneix sobradament l'abast que s'ha de donar a l'Acord Marc que acompanya la Directiva 1999/70/CE.

El Tribunal Suprem, en base a aquest criteri, indica que el dret espanyol no permet convertir el personal temporal de l'Administració en funcionari de carrera o personal fix de la mateixa equiparable sense que hi hagi els processos selectius previstos legalment per accedir a aquesta condició. És a dir, sense que se segueixin, no qualssevol formes de selecció, sinó procediments fonamentats en els principis constitucionals de mèrit i capacitat i igualtat, convocats a l'efecte i resolts amb totes les garanties per òrgans caracteritzats per l'objectivitat en l'acompliment de la seva funció.

Afegeix que aquests procediments posseeixen unes característiques que els distingeixen dels que s'observen en l'àmbit privat, de la mateixa manera que difereix el règim estatutari dels empleats públics del que és propi dels treballadors del sector privat. D'aquí que no siguin comparables com pretén la recurrent, improcedència de comparabilitat que també afirma la sentència del Tribunal de Justícia de 13 de juny de 2024.

En resum, entén el Tribunal Suprem que admetre la conversió pretesa suposaria, no ja una decisió *contra legem,* sinó *contra Constitutionem.* Vulneraria elements essencials de

la configuració de la funció pública disposats pel constituent, centrals en la seva operativitat que, a més, s'integren en els drets fonamentals dels aspirants a accedir a l'ocupació pública i han estat assumits per la consciència social com a trets distintius de dimensió subjectiva de les Administracions Públiques. En conseqüència, el Tribunal Suprem manté la jurisprudència configurada en l'accés a la funció pública, que no seria contrària a la interpretació de l'Acord Marc que acompanya la Directiva 1999/70/CE i que és mantinguda pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

2. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUNYA

2.1. Impossibilitat d'aportar en via de recurs documents que no s'han aportat en el procediment originari tot i haver estat requerits (STSJCat 02.10.2024, SCA, secció cinquena)

La lògica antiformalista que impregna el procediment administratiu implica que, en determinats supòsits, l'opció a escollir per part de l'Administració a l'hora de continuar o no el procediment per qüestions formals sigui la més favorable a la continuació d'aquest. No obstant això, l'article 118.1 de la Llei 39/2015, quan regula els principis generals dels recursos administratius, indica que no es tindran en compte en la resolució dels recursos, fets, documents o al·legacions del recurrent, quan havent pogut aportar-los en el tràmit d'al·legacions no ho hagi fet.

En el cas objecte d'anàlisi, es plantejava el recurs contra la resolució que va denegar la renovació de l'autorització d'un saló de joc, en base a que el plànol aportat amb la sol·licitud era erroni, i que amb el recurs d'alçada en va aportar un altre per esmenar l'error. La STSJCat de 2 d'octubre de 2024 (rec. 193/2022) confirma la resolució denegatòria indicant que, si bé la Llei 39/2015 estableix que els recursos administratius s'han de resoldre d'acord amb les al·legacions i proves del procediment originari, aquesta regla no és absoluta, ja que l'article 118.1 admet l'aportació de documents nous en via de recurs quan s'hagin de tenir en compte nous fets o documents no recollits en l'expedient originari. Tanmateix, recorda que el Tribunal Suprem ha puntualitzat que aquesta previsió legal no implica ni permet que, quan la persona interessada ha tingut diverses ocasions per fer al·legacions i mantingui un silenci eloqüent, sigui aplicable aquesta possibilitat d'aportar nous documents en fase de recurs.

En aquest cas, constata que l'Administració, en el procediment ordinari, va requerir dues vegades a la persona interessada perquè aportés el plànol, i afirma que amb el recurs d'alçada no podia presentar-ne un de nou amb una distribució diferent dels espais del saló de joc. També rebutja que s'hagi vulnerat el principi de confiança legítima, ja que el precedent administratiu només opera dins de la legalitat, i aquest principi només seria aplicable si l'autorització que es pretén renovar s'hagués ajustat a dret.

2.2. Horaris comercials; qualificació de zona de gran afluència turística (STSJCAT 23.10.2024, SCA, secció cinquena)

La Llei 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires, regula els horaris comercials, amb la voluntat de detallar l'horari comercial d'aplicació general a tot el territori, els supòsits d'exclusió de l'horari comercial general en virtut del tipus i la localització de l'establiment, i també el procediment per a determinar la qualificació de les zones turístiques com a excepció de l'horari comercial general.

La regulació de la limitació dels horaris comercials ha generat controvèrsia al voltant de si ha de prevaldre el respecte a la llibertat de mercat o, pel contrari, i la protecció del petit comerç, entre d'altres extrems a valorar. En la pràctica, dintre d'un règim que no es pot qualificar de llibertat horària, s'ha imposat un model de limitació de l'apertura horària dels establiments, sense perjudici de què, en determinats àmbits i municipis, atenent a la seva singularitat, s'hagin establert regulacions específiques, que amplien la llibertat horària, establint règims especials d'obertura dels establiments comercials ubicats en el seu àmbit.

En el cas de la sentència comentada, el recurs (rec. 160/2022) es va interposar contra l'aprovació de la qualificació d'una àrea de Barcelona com a zona de gran afluència turística (ZGAT), a l'efecte d'horaris comercials, durant un període de l'any concret i amb un horari de 12 a 20 hores els dies festius. Aquest règim d'horaris comercials va ser qüestionat pels recurrents, en entendre que establia limitacions a la garantia de la unitat de mercat, comparativament amb altres territoris. La controvèrsia judicial s'articulava al voltant de l'encaix en la normativa aplicable d'aquest règim d'horaris, des del punt de vista geogràfic i temporal, així com la justificació concreta de les mesures adoptades. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya desestima el recurs interposat, en entendre que les ZGAT atenen a un doble ordre de consideracions: l'interès local (atès que la sol·licitud l'ha de fer l'ajuntament) i l'interès econòmic general, el qual es concreta en la possibilitat d'excepcionar justificadament l'horari comercial general. Al mateix temps, el Tribunal recorda que la limitació temporal i territorial de la ZGAT respon a la protecció dels interessos del consumidor local i del petit comerç i hi afegeix que el Tribunal Suprem va declarar que la regulació de les ZGAT en la Llei d'horaris comercials (que disposa que les limitacions temporals o territorials s'han de justificar d'acord amb els interessos comercials i turístics i en benefici del consumidor) és compatible amb la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia d'unitat de mercat. En aquest cas, conclou el Tribunal que les limitacions geogràfiques i temporals de la ZGAT aprovada estan justificades, raó per la qual desestima el recurs.

2.3. Aplicació del principi de proporcionalitat a la revocació de subvencions (STSJCAT 23.10.2024, SCA, secció segona)

La Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, a l'article 37.1*b* recull com a causa de reintegrament de les subvencions l'Incompliment total o parcial de l'objectiu, de l'activitat, del projecte o la no-adopció del comportament que fonamenten la concessió de la subvenció. En una interpretació estricta de la norma, el reintegrament de la subvenció proce-

diria no tan sols en els supòsits d'un incompliment total, sinó també en els casos de que aquest sigui parcial. No obstant això, hi ha ocasions en les quals el percentatge d'incompliment és, quantitativament parlant, reduït en relació amb el total i, tot i això, el procediment de revocació es realitza per la totalitat de la subvenció rebuda, el que genera el rebuig del beneficiari. És el cas plantejat en el recurs contenciós núm. 123/2023, en què es tractava de la revocació total d'una subvenció, realitzada per part de la Generalitat, en relació amb unes obres que havien estat realitzades per un Ajuntament amb un percentatge d'execució molt alt.

El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya anul·la la revocació total de l'ajut concedit a un ajuntament per executar una obra hidràulica, recordant que el Tribunal Suprem ha declarat que s'ha d'aplicar el principi de proporcionalitat quan es pugui graduar l'incompliment del beneficiari en comparació amb el grau de compliment general de les seves obligacions. Així es va establir, per exemple, a la Sentència del Tribunal Suprem de 31 d'octubre de 2017 que es cita que, en aplicació del principi de proporcionalitat en el marc de l'obligació de reintegrament de subvencions, indica que l'Administració té el deure de ponderar les causes d'incompliment de les condicions imposades determinant de l'atorgament de la subvenció i valorar l'actuació del beneficiari, tendent a satisfer de forma significativa els interessos públics perseguits.

D'altra banda, afegeix que l'article 37.2 de la Llei 38/2003, estableix que quan el compliment pel beneficiari o, si s'escau, entitat col·laboradora s'aproximi de manera significativa al compliment total i s'acrediti per aquests una actuació inequívocament tendent a la satisfacció dels seus compromisos, la quantitat a reintegrar vindrà determinada per l'aplicació dels criteris enunciats en el paràgraf n) de l'apartat 3 de l'article 17 d'aquesta Llei o, si s'escau, les establertes en la normativa autonòmica reguladora de la subvenció. En aquest sentit, considera el Tribunal que, en base a aquesta previsió s'obre la possibilitat d'aplicar com a criteri interpretatiu de l'obligació de reintegrament el principi de proporcionalitat, i modular els efectes del reintegrament.

En aquest cas, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya entén que la Generalitat ha actuat de manera excessivament formalista, atès que l'Ajuntament havia justificat el compliment del 90,58 % de l'obra i el seu pagament, així com les circumstàncies que haurien determinat el retard, que es podria considerar parcialment justificada. En conseqüència, considera que la decisió de revocar la subvenció és desproporcionada, en tant que es tracta d'un retard en l'acreditació del compliment que no té prou entitat per constituir un incompliment greu que comporti el reintegrament de la subvenció. Igualment, el Tribunal té en compte que es tracta d'una subvenció atorgada a una altra administració pública per executar una obra pública d'interès públic, i que la Generalitat no qüestiona l'execució efectiva ni el pagament de l'obra.

2.4. Valoració de les al·legacions presentades en els tràmits d'audiència i informació pública (STSJCat 30.10.2024, SCA, secció tercera)

La motivació de les resolucions administratives implica, en els procediments en els quals es fan els tràmits d'informació pública i audiència als interessats, l'obligació de valorar i donar resposta a les al·legacions que hagin estat formulades.

En aquesta sentència (rec. 59/2019), el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya desestima el recurs interposat per un ajuntament contra la llicència ambiental d'una empresa de gestió de residus. En aquest cas, es tractava de les al·legacions realitzades per l'Ajuntament que interposa el recurs contenciós en relació amb una llicència ambiental atorgada per un altre ajuntament que tramitava el procediment de llicència.

L'ajuntament recurrent al·legava que se li havia causat indefensió pel fet que l'Administració que va tramitar el procediment no va respondre, o ho va fer de manera insuficient, a les al·legacions que va formular en els tràmits d'audiència i informació pública. Tanmateix, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya recorda que la possibilitat de fer al·legacions no implica necessàriament que s'hagin d'acceptar, ni obliga a l'Administració actuant a demostrar la no idoneïtat de la proposta del particular, ni imposa cap extensió o profunditat de les respostes, sinó que es pot acceptar fins i tot una resposta implícita a determinades al·legacions en funció de les circumstàncies. En aquest cas, la sentència considera que l'Administració va contestar les al·legacions, directament o indirectament, i que la resposta és suficient.

En qualsevol cas, cal tenir present la importància de la motivació en les decisions administratives, als efectes d'evitar haver de discutir en seu judicial si la resposta és suficient, succinta però suficient (com el cas de la sentència), o insuficient.

2.5. Obligatorietat de la consulta pública prèvia en la tramitació de reglaments municipals (STSJCAT 08.11.2024)

El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya recorda la importància de donar compliment al tràmit de consulta pública prèvia de l'article 133 de la Llei 39/2015, en el cas d'elaboració de disposicions de caràcter general, com és el cas de les ordenances municipals.

Aquesta sentència estima el recurs interposat per la Generalitat contra el Reglament de la Guàrdia Municipal de Vilobí d'Onyar, i en declara la nul·litat per omissió del tràmit de consulta pública prèvia de l'article 133.1 de la Llei 39/2015. I assenyala, d'acord amb la doctrina del Tribunal Suprem, que la consulta pública prèvia és obligatòria en la tramitació de les ordenances locals no tributàries, en tant que no s'aplica el principi d'especialitat que estableix la disposició addicional primera de la Llei 39/2015 (cal recordar que tampoc és aplicable en el cas dels instruments urbanístics). D'altra banda, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya considera que no s'ha justificat en el procediment l'existència de cap causa legal que permeti prescindir d'aquest tràmit. Igualment, la Sentència analitza la qüestió de la *legitimatio ad causam*, confirmant que la Generalitat té legitimació activa per impugnar el Reglament, ja que regula aspectes controvertits relatius a la denominació del cos, la dotació de defenses d'ús elèctric i la càmera corporal, que afecten la seguretat pública i la coordinació de les policies locals, sobre les quals la Generalitat té les competències que li reconeix l'article 164 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

2.6. Requisits de l'expedient electrònic (stsjcat 20.11.2024)

La incorporació dels mitjans electrònics a l'Administració de Justícia s'articula al voltant de la tramitació electrònica i la desaparició del suport paper. En aquest punt, l'articulació de l'expedient administratiu judicial, complint amb les previsions de la normativa de procediment, i la normativa tècnica d'interoperabilitat, resulta essencial. No obstant això, a hores d'ara, existeixen requeriments normatius que imposa l'article 70.2 de la Llei 39/2015 que són complicats d'implementar tècnicament, i que deriven en expedients administratius tramesos als Jutjats i Tribunals que plantegen dubtes en quan a si han estat correctament configurats.

Davant d'expedients administratius tramesos que no siguin o no es consideren correctament articulats, cada vegada són més freqüents les sentències que analitzen aquesta qüestió, com la sentència comentada. Aquesta sentència condemna l'Agència Catalana de l'Aigua a finançar el cost d'una obra hidràulica en execució del pla urbanístic per construir un nou estadi de futbol entre Cornellà i el Prat de Llobregat. Com a qüestió prèvia, el Tribunal adverteix que l'expedient administratiu no compleix els requisits que estableix la norma, que exigeix que s'enviï complet, foliat i, si escau, autenticat, i amb un índex, i recalca que això també s'aplica als expedients electrònics. Així, la sentència constata que, si bé s'incorpora un índex dels documents que el formen, no està foliat. I recorda que, encara que l'Administració denomini *expedient digita*l el que remet en suport de CD, l'expedient tramés no ho és, ja que la transformació de documents en format paper a un format digital no és només proporcionar una imatge escanejada, sinó que s'han de poder consultar fàcilment i ràpidament mitjançant l'índex. També remarca que les pàgines que s'indiquen en l'índex són les del document PDF, i no les de l'expedient administratiu, i que no coincideixen les unes amb les altres.

Son diversos els pronunciaments judicials que han analitzat aquesta qüestió però, a hores d'ara, es tracta de sentències merament declaratives, ja que no deriven cap conseqüència jurídica pràctica en termes de pronunciament judicial de la manca de compliment dels requeriments legals de l'expedient administratiu.

2.7. Mesures de protecció de l'ecosistema marí de les illes Medes (stsjcat 11.12.2024)

El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya confirma la resolució que va aprovar la revisió anual, per al 2022, del nombre màxim d'immersions amb escafandre autònom en l'àrea protegida de les Illes Medes. Remarca que l'actora confon la manca de motivació amb la seva disconformitat amb el criteri de l'Administració, i afirma que l'actora ha entès perfectament les raons que han portat l'Administració a reduir el nombre màxim d'immersions, ja que ha elaborat una demanda coherent i fonamentada. Quant al fons de l'assumpte, constata que la llei no limita la disminució del nombre màxim d'immersions al fet que la causa del possible deteriorament de l'estat de conservació de l'ecosistema marí sigui el busseig, i remarca que la Generalitat pren les mesures al seu abast que poden ser eficaces per assolir la finalitat de preservar l'ecosistema de les illes Medes i que en aquesta matèria regeix el principi de precaució.

2.8. Revisió d'ofici d'actes nuls i abast de les facultats revisores dels tribunals (STSJCat 19.02.2025)

Aquesta sentència analitza els límits que tenen els Tribunals de Justícia, a l'hora de resoldre recursos contenciosos interposats contra la inadmissió d'una petició de revisió d'ofici d'un acte administratiu, sense haver-ser produït per part de l'Administració autora de l'acte tramitació alguna més enllà de la derivada de la inadmissió. En aquest sentit, la sentència analitza si el tribunal, a l'hora de dictar sentència, pot declarar directament la nul·litat d'un acte (en aquest cas, una llicència urbanística per construir un hivernacle) quan la part que n'insta la nul·litat havia sol·licitat a l'Administració iniciar el procediment de revisió d'ofici i aquesta no hi havia donat resposta, o si, per contra, ha d'ordenar la retroacció de les actuacions perquè l'Administració tramiti la revisió d'ofici.

D'entrada, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, invocant la sentència del Tribunal Suprem de 19 de desembre de 2022, afirma que no es pot donar una resposta taxativa, sinó que depèn de les circumstàncies del cas en concret. I indica que la sentència d'instància va exposar amb detall les raons per les quals declarava la nul·litat de la llicència i que, en conseqüència, en les actuacions hi consten tots els elements de judici necessaris per resoldre aquesta qüestió en segona instància. A més, remarca que, en el cas en concret, l'Ajuntament ni tan sols va incoar el procediment de revisió d'ofici, sinó que va inadmetre a tràmit la sol·licitud, malgrat que no es donava cap dels supòsits legals d'inadmissió. Per això, conclou que la Sala pot resoldre sobre la nul·litat de la llicència, ja que disposa de tots els elements de judici per fer-ho i, a més, perquè la tutela judicial efectiva seria vulnerada si el Tribunal no es pronunciés sobre el fons de l'assumpte, quan l'Administració podia i havia de resoldre sobre la revisió i que, no fer-ho, aniria en contra del principi d'economia processal.

3. JUTJATS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIUS

3.1. Notificacions electròniques: notificació a la persona vinculada (SJCA de Barcelona núm. 1, 04.09.2024)

Dintre de les sentències dictades en matèria de notificacions electròniques, hem d'estar a la casuística que caracteritza a les mateixes, sota el paràmetre de que, en la interpretació dels preceptes reguladors de les notificacions administratives, es produeixi o no una situació d'indefensió material. Al mateix temps, hem de tenir present el règim d'obligatorietat de les notificacions electròniques per a determinats col·lectius, com les persones jurídiques, que progressivament ha estat implementat en la pràctica per les administracions públiques.

En el cas indicat, la sentència (rec. 267/2022) confirma les resolucions que van inadmetre a tràmit les sol·licituds de revisió d'ofici de diverses resolucions sancionadores en matèria de protecció del patrimoni natural i de la biodiversitat.

L'empresa recurrent al·legava que havia patit indefensió en el procediment sancionador, perquè l'acord d'incoació només s'havia notificat a la persona física vinculada, però no a la persona jurídica, fet que va comportar el rebuig tàcit de la notificació al cap de deu dies.

El jutjat remarca que la notificació es va posar a disposició tant de l'empresa com del seu representant legal, però que cap dels dos hi va accedir, malgrat que es va enviar l'avís de posada a disposició a l'adreça electrònica que va indicar l'empresa. Amb tot, afegeix que, encara que només s'hagués notificat l'administrador, això no determinaria que fos impossible que la persona jurídica conegués el contingut de la resolució. A més, la sentència recorda que les persones jurídiques tenen l'obligació de relacionar-se amb l'Administració a través de mitjans electrònics, mitjançant els seus representants, i que no poden invocar una expectativa legítima de ser notificades per duplicat.

En resum, la Sentència aplica el criteri general fixat per la jurisprudència del Tribunal Suprem, conforme al qual l'essencial no és que l'interessat hagi accedit o no a la notificació, sinó que hagi tingut la possibilitat de fer-ho.

DOCTRINA CONSULTIVA

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 321-327
ISSN: 2938-5733

RECULL DE DOCTRINA DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

M. Àngels Arróniz Morera de la Vall
Lletrada cap dels Serveis Jurídics
Consell de Garanties Estatutàries
Anna M. Carbonell Roura
Lletrada responsable de Biblioteca, Documentació i Publicacions
Consell de Garanties Estatutàries

Sumari: 1. Dictamen 3/2024, de 27 de desembre, sobre la Proposició de llei de modificació de la Llei 6/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc.

1. DICTAMEN 3/2024, DE 27 DE DESEMBRE, SOBRE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI 6/2014, DE 10 DE JUNY, DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI 2/1989, DE 16 DE FEBRER, SOBRE CENTRES RECREATIUS TURÍSTICS, I D'ESTABLIMENTS DE NORMES EN MATÈRIA DE TRIBUTACIÓ, COMERÇ I JOC

A la darreria de l'any 2024 el Consell va emetre el seu parer sobre una iniciativa legislativa en tramitació al Parlament: la Proposició de llei de modificació de la Llei 6/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc.[1]

De fet, i de conformitat amb l'Acord de la Mesa del Parlament de Catalunya de 10 de desembre de 2024, es van integrar en una única tramitació la Proposició de llei de modificació de la Llei 6/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc, presentada pel Grup Parlamentari Comuns, i la Proposició de llei sobre la revisió del règim fiscal singular aprovat per impulsar el Centre Recreatiu i Turístic de Vila-seca i Salou, presentada pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, de manera que el text dels treballs del Ple en lectura única fos el títol i l'exposició de motius de la primera iniciativa legislativa i l'articulat de la segona.

Vist l'anterior, i atès que la finalitat i el contingut d'ambdues iniciatives eren, en essència, coincidents, el Consell es va pronunciar sobre el text resultant de la seva integració en una única Proposició de llei.

1. La Proposició de llei ha estat aprovada com a Llei 2/2025, de 6 de febrer, de modificació de la Llei 15/1984, del joc, i la Llei 6/2014, de modificació de la Llei 2/1989, del 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc i publicada al DOGC núm. 9347, de 10 de febrer de 2025.

Així, d'acord amb el contingut de la petició, el Dictamen examina la Proposició de llei pel que fa a la seva adequació al principi constitucional de seguretat jurídica recollit a l'article 9.3 CE, en concret, en el seu vessant de protecció de la confiança legítima i arriba a la conclusió que no vulnera l'esmentat principi i que, per tant, és constitucional.

A aquest efecte, el pronunciament se centra principalment en l'anàlisi de la constitucionalitat dels articles 1 i 2 de la Proposició de llei. L'article 1 quant a la derogació que efectua dels articles 17 i 18 de la Llei 6/2014, de 10 de juny, que redueixen el tipus impositiu aplicable als casinos de joc i modifiquen la tarifa prevista per a l'impost d'estades en establiments turístics, respectivament, en la mesura que aquestes modificacions són les que comporten un canvi rellevant del règim jurídic fiscal del centre recreatiu turístic (CRT) de Vila-seca i Salou, juntament amb la disposició final d'aquesta mateixa Llei, de la qual l'article 2 de la Proposició de llei en suprimeix, precisament, la part que supedita l'entrada en vigor del règim fiscal esmentat a la condició que ella mateixa explicita (que s'iniciïn les activitats de joc i apostes en el primer casino situat en el centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou).

Quant a la resta de preceptes de la Llei 6/2014 que l'article 1 de la Proposició de llei també deroga (art. 11 i 15), en el Dictamen s'estima que tenen un valor instrumental o complementari dels articles 17 i 18, tal com succeeix amb la disposició final primera de la Proposició de llei, sobre l'afectació pressupostària dels preceptes de la norma que comportin realització de despesa amb càrrec als pressupostos de la Generalitat i amb la disposició final segona, sobre l'entrada en vigor de la Llei. En conseqüència, només en el cas que els precitats articles 1 i 2 de la Proposició de llei es consideressin contraris a la Constitució en els termes anteriors, caldria valorar els efectes que suposa aquesta inconstitucionalitat en la resta de preceptes de la Proposició de llei. El mateix succeeix amb les esmenes que, tot i no haver estat expressament sol·licitades, de la seva lectura es desprèn que no introdueixen nous elements rellevants que alterin el règim d'efectes de la Proposició de llei, com tampoc que estenguin el seu contingut a àmbits diferents ni plantegin altres qüestions vinculades amb la seguretat jurídica i la problemàtica dels efectes de les modificacions fiscals respecte de la situació anterior.

El Consell, abans que res, explicita que no és la seva funció determinar sobre l'ulterior aplicació de la Llei o si de les conseqüències que en resultin es deriven perjudicis per a afectats concrets que, si escau, poden donar lloc a reclamacions de responsabilitat basades en una eventual confiança del ciutadà derivada de la Llei 6/2014 que ara es deroga o d'actuacions de l'Administració produïdes a la seva empara o relacionades amb ella. Entén que aquesta no és una qüestió de constitucionalitat de la norma, atès que, com ha afirmat el Tribunal Constitucional, una cosa són els límits que la seguretat jurídica imposa al legislador i que, excepcionalment, poden dur a la inconstitucionalitat de normes amb caràcter retroactiu o incompatibles amb la protecció de la confiança legítima, i una altra són les eventuals peticions d'indemnitat referides a situacions particulars que poden resultar d'una norma constitucional, de manera que «lo que no cabe es equiparar esa eventual garantía de indemnidad con un pretendido derecho subjetivo a la inmutabilidad del ordenamiento jurídico» (STC 237/2012, FJ 6).

Així doncs, centrat l'examen en el principi de seguretat jurídica referit a la confiança legítima i, per tant, en els eventuals límits sobre el canvi normatiu i l'adopció de reformes normatives per part del legislador, el Dictamen es fa ressò de la doctrina del Tribunal Constitucional quan sosté que el dit principi «deberá ponderarse junto con otros principios y valo-

res» (STC 237/2012, FJ 6), fent una menció especial de la necessitat de preservar la possibilitat de modificar l'ordenament, garantir el seu caràcter dinàmic i evitar-ne la petrificació (STC 270/2015, FJ 7, i 183/2014, FJ 3), i en la legitimitat de la concreció de les diverses opcions polítiques mitjançant el canvi del règim jurídic corresponent (STC 120/2024, FJ 8).

En efecte, tant el Consell com el Tribunal, aquest darrer amb insistència, han sostingut que no existeix un dret subjectiu a la continuïtat d'un determinat règim jurídic ni una prohibició de modificació de les normes ni tan sols si aquesta té efecte retroactiu, afirmant en referència específica a l'àmbit tributari que «el principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 de la Norma Fundamental, no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal» (STC 126/1987, FJ 11).

Certament, la seguretat jurídica i el principi de confiança legítima, quan es projecten sobre l'actuació legislativa, no ho fan com un «valor absolut» que cal protegir (STC 182/1997, FJ 11 i 13, i 126/1987, FJ 11), sinó com un principi a ponderar en relació amb altres principis i valors constitucionals i, per tant, com una limitació que en determinats casos pot arribar a reduir la fonamental llibertat de configuració que correspon al legislador (STC 89/2009, FJ 3).

En aquesta ponderació amb altres principis i valors constitucionals, el Consell fa palès els criteris desenvolupats pel Tribunal Constitucional, que han estat també compartits en la seva doctrina i que són els següents:

a) En primer lloc, el legislador troba un límit específic al canvi normatiu en el principi constitucional d'irretroactivitat de les disposicions sancionadores o restrictives de drets individuals present en el mateix article 9.3 CE. La retroactivitat en sentit propi es produeix quan l'aplicació de la norma es vincula amb supòsits de fet plenament produïts i esgotats abans de la seva adopció (entre d'altres, STC 261/2015, de 14 de desembre, FJ 4, i 99/1987, d'11 de juny, FJ 6). En especial, en matèria tributària, la retroactivitat en sentit propi és rellevant quan la norma tributària pren com a fet imposable una situació, actuació o relació ja perfeccionada amb anterioritat (STC 121/2016, FJ 6; 173/1996, FJ 3 i 5, i 197/1992, FJ 4). En el cas examinat, tant pel que fa a l'impost sobre el joc com a la taxa d'estades en establiments turístics, el Consell constata que la base imposable del tribut es vincula en un cas als ingressos derivats de l'activitat d'organització del joc i en l'altre a la pernoctació. Així, resulta absolutament clar que la Proposició de llei s'adreça a ingressos futurs i no es projecta sobre ingressos o fets imposables ja produïts, de manera que no es pot sostenir l'existència de retroactivitat en sentit propi. El que persegueix la iniciativa legislativa mitjançant els seus efectes derogatoris és que els ingressos i, per tant, la capacitat econòmica que en el futur es generi tributi d'acord amb el nou règim, però no afecta en res a situacions tributàries anteriors. Aquesta consideració es veu reforçada pel context específic derivat de la normativa que es pretén derogar i de la seva eficàcia. Certament, l'aplicació efectiva del règim previst a la Llei 6/2014 es va vincular, com a moment d'inici de la seva vigència, a l'obertura del primer casino al CRT de Vila-seca i Salou i, en aquest sentit, tal com es desprèn de la documentació complementària tramesa pel Departament de la Presidència i es deriva del que diu la mateixa sol·licitud de dictamen, aquesta condició no s'ha complert. Per tant, el règim jurídic que ara es pretén derogar no ha estat mai aplicat ni ha generat efectes tributaris, de manera que resulta impossible una retroactivitat que s'hi refereixi. En conseqüència, el Consell entén que la Proposició de llei no té caràcter

retroactiu en sentit propi o autèntic, de manera que no està sotmesa al règim que del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) es deriva per a les normes amb tal caràcter i, en aquest sentit, resulta conforme amb la Constitució.

b) En segon lloc, i superat aquest límit, l'anàlisi del Consell se centra en l'examen de la retroactivitat impròpia, entesa, de conformitat amb la jurisprudència constitucional, com la que es produeix quan la norma es projecta sobre fets realitzats amb anterioritat però que s'acaben de produir i s'esgoten amb posterioritat (STC 51/2018, FJ 4, i 112/2006, de 5 d'abril, FJ 17 i 18, entre d'altres). En especial en l'àmbit tributari, la retroactivitat impròpia es produeix normalment en tributs de caràcter periòdic quan la modificació del seu règim afecta un període impositiu ja iniciat però no finalitzat i, conseqüentment, inclou actuacions anteriors a la norma però incorpora també elements posteriors que incideixen en l'aplicació del tribut (STC 62/2023, FJ 6; 182/1997, FJ 12; 173/1996, FJ 3; 197/1992, FJ 4; 126/1987, FJ 11 i 12; i DCGE 3/2017, FJ 3.6*b*, i 9/2014, FJ 4.3). El Dictamen sosté que si es projecten aquestes exigències sobre la configuració i els efectes de la Proposició de llei, resulta evident que la nova configuració de la base imposable i el tipus impositiu del joc i la tarifa d'estades en establiments turístics —que afecten els dits ingressos derivats del joc o les expectatives d'ocupació de l'activitat hotelera— es remet a actuacions futures, sense prendre en consideració cap actuació anterior, de manera que afirma que la norma dictaminada tampoc no introdueix un règim de retroactivitat impròpia i, per tant, no se sotmet a les exigències constitucionals corresponents. En aquest sentit, el Consell recorda que el Tribunal Constitucional ha estat constant a l'hora de descartar que l'afectació a expectatives o fins i tot a drets no consolidats constitueixin supòsits de retroactivitat impròpia, afirmant expressament la seva legitimitat (STC 270/2015, FJ 7, entre moltes d'altres), i ha refusat l'existència de límits al legislador quan es «concreta un determinado régimen jurídico prospectivamente y no de forma retroactiva» (STC 100/2012, FJ 10). Així doncs, el Consell conclou que la Proposició de llei no té caràcter retroactiu en sentit impropi, de manera que no està sotmesa al règim que del principi de seguretat jurídica es deriva per a les normes amb tal caràcter i, en aquest sentit, resulta conforme amb la Constitució.

c) En tercer lloc, descartada la retroactivitat, pròpia i impròpia, el Dictamen es refereix a l'afectació a expectatives i la seva empara en el principi de confiança legítima. En aquest sentit, indica que el Tribunal Constitucional només molt excepcionalment ha considerat rellevant aquest principi per al legislador i que la jurisprudència, especialment la del Tribunal Suprem, s'ha produït en relació amb actuacions administratives d'aplicació del dret i no amb normes del legislador. Per tant, considera que sotmetre la Proposició de llei a un contrast amb el principi de protecció de la confiança legítima tan sols sobre la base d'expectatives i drets no consolidats només pot fer-se a partir del reconeixement general de la llibertat de configuració pròpia del legislador, de manera especialment deferent cap a les seves motivacions i assumint el caràcter excepcional d'una eventual limitació que, en tot cas, haurà de resultar de la valoració dels criteris constitucionals següents, que el Consell aplica al cas concret objecte de dictamen:

— De primer, cal fonamentar específicament els motius que generen una confiança legítima en el manteniment del règim que es pretén derogar, d'acord amb la premissa constitucional que no existeix un dret subjectiu a la inalterabilitat del règim fiscal (STC 149/2023, FJ 5*c*). El Dictamen posa en relleu que de la legislació fiscal que deroga la Proposició de llei no es desprèn cap especial fonament a l'efecte de justificar en el destinatari de la norma una confiança qualificada en la seva pervivència. Per contra, altres elements apunten precisament a constatar que la possibilitat del canvi normatiu està especialment present en aquest cas, com són (*a*) el caràcter especial del règim que es vol derogar respecte del règim general de tributació en matèria de joc i estades en establiments turístics; (*b*) la constant discussió política i de l'opinió pública sobre el seu manteniment després de més de 10 anys de la seva aprovació i sense que encara hagi entrat en vigor; (*c*) la vinculació de les decisions adoptades a circumstàncies de fet llavors vigents i avui superades, com ara la crisi econòmica generalitzada en aquells anys, i (*d*) la inexistència de previsions legals que vinculin expressament el règim a una aplicació prolongada en el temps.

Addicionalment, el Consell considera que les diverses actuacions administratives que, a criteri de la sol·licitud, generarien una confiança en el manteniment del règim digna de protecció no són rellevants per a l'enjudiciament de la Proposició de llei objecte de pronunciament a partir dels arguments següents: Per un costat, aquestes actuacions que realitza l'Executiu no poden desplegar efectes vinculants i de limitació de la capacitat de decisió del legislador, atès que es projecten en àmbits diferents i resulten òbviament sotmeses a les decisions parlamentàries corresponents. Només en la mesura que es tractessin d'actuacions estrictament aplicatives de la llei i de caràcter reglat podrien ser objecte de consideració, ja que en aquest cas constituirien expressió necessària de decisions del legislador. No és el supòsit de què es tracta, perquè les actuacions administratives esmentades van molt més enllà de l'aplicació d'un determinat règim fiscal i incorporen opcions i decisions urbanístiques i d'impuls econòmic que no són imputables a la llei. Per l'altre, les actuacions ressenyades no es refereixen al règim fiscal objecte de la Proposició de llei examinada sinó a aspectes urbanístics i d'ordenació de l'activitat de desplegament del projecte de creació del CRT de Vilaseca i Salou, àmbits, a més, en què el protagonisme dels executius és superior i als quals, si escau, en els termes i amb els requisits corresponents, hauria de referir-se un eventual efecte fonamentat en la confiança legítima.

En conseqüència, el Consell entén que no es pot afirmar que de la normativa que es pretén derogar es generi una situació específica de confiança legítima. Que aquesta pugui o no derivar-se de les actuacions administratives examinades no és objecte del Dictamen, en la mesura que no afecta la valoració de constitucionalitat de la Proposició de llei i la seva anàlisi ha de remetre's, si escau, als corresponents requisits i procediments administratius i jurisdiccionals que es considerin aplicables.

— Segonament, cal examinar la transcendència de les expectatives afectades, que han de ser d'especial intensitat, concretes i individuals, com també presentar algun tipus d'element qualificador. Així, el Dictamen recorda que no són rellevants les expectatives eventuals i indeterminades ni les valoracions generals sobre els efectes de la norma per als ciutadans o els municipis afectats, com tampoc ho són consideracions que, malgrat que es pretenguin

formular com a expectatives, no són sinó valoracions polítiques sobre l'oportunitat, l'eficàcia o la bondat de la norma. Aquestes consideracions polítiques no poden trobar altra concreció que la que defineixi el legislador democràtic (STC 140/2018, FJ 7).

A més, en cas de conductes o inversions efectuades amb vista a un determinat règim o panorama jurídic, si aquest es modifica per raons justificades i sense incidir en drets patrimonials prèviament consolidats, no es concep que hi hagi un trencament del principi de confiança legítima, ja que el legislador pot variar *ex nunc* el règim jurídic preexistent dels drets individuals, sempre que s'ajusti a la resta d'exigències de la Constitució (STC 270/2015, FJ 7).

Ultra això, respecte de les afectacions individuals als titulars de les autoritzacions, el Dictamen manté que no existeix una vinculació específica amb els seus drets constitucionals o les seves posicions fonamentals, protegides constitucionalment. L'eventual afectació es concreta en un perjudici econòmic no quantificat i en uns efectes sobre la decisió d'inversió que poden ser rellevants, entre molts d'altres, per bé que s'haurien d'al·legar, quantificar i demostrar en un procediment de reclamació de responsabilitat i, per tant, no incideixen en la constitucionalitat de la Proposició de llei.

— Tercerament, resulta necessari que es concretin les actuacions dels afectats derivades de la confiança generada i que comporten un perjudici efectiu (STC 98/2018, FJ 6). En altres paraules, es requereix «una 'conducta económica' ajustada a una normativa», de manera que «no cabe una invocación en abstracto de la confianza legítima cuando no estamos frente a conductas, decisiones o actuaciones que se puedan considerar defraudadas o cuyos resultados se hayan visto alterados a posteriori» pel canvi normatiu, «de forma que si, como ocurría en el supuesto entonces enjuiciado, faltara la conducta que hubiera variado en caso de haber conocido el cambio normativo, tampoco podría apreciarse su vulneración» (STC 51/2018, FJ 5*a*, i 181/2016, FJ 5).

En el Dictamen es fa referència a la informació tramesa pel Govern com a documentació complementària, de la qual es desprèn que les resolucions ECO/1982/2015, de 7 de setembre (base 11.1), i VEH/985/2018, de 22 de maig (apt. vuitè), a què al·ludeix, preveuen la constitució d'una fiança per obtenir les autoritzacions per a la instal·lació i l'explotació del casino i que la societat Hard Rock Barcelona va realitzar successives ampliacions de capital requerides per les bases del concurs com a garantia de la seva solvència econòmica. El Consell, però, entén que cap d'aquestes qüestions es vincula directament amb el règim fiscal que es pretén derogar, sense que calgui entrar a valorar l'entitat de l'eventual perjudici, ja que la fiança té la condició de retornable i el caràcter lesiu i la possible compensació d'una ampliació de capital depassen l'àmbit de valoració que el Consell pot dur a terme.

En conseqüència, el Dictamen afirma que de la consideració de les actuacions esmentades no es pot desprendre una limitació de la facultat decisòria del legislador, sens perjudici que aquelles puguin resultar rellevants, si escau, en procediments administratius de tutela de la confiança legítima en l'aplicació del dret.

— En quart lloc, la confiança legítima digna de protecció exigeix també que el canvi de règim no resulti previsible a partir d'un paràmetre de diligència de l'operador econòmic prudent (STC 29/2016, de 18 de febrer, FJ 4; 19/2016, de 4 de febrer, FJ 4, i 270/2015, FJ 7*a*).

Doncs bé, el Consell fa palès que, en el cas objecte de dictamen, com s'ha dit abans, la modificació del règim ha estat un assumpte de presència constant en la discussió pública, expressat ja en el qüestionament inicial de la Llei 6/2014 davant del Consell mateix (DCGE 12/2014, de 20 de març, FJ 3.5), en les repetides propostes i demandes de modificació presentades per diferents grups parlamentaris, així com en altres mencions en el debat parlamentari i polític.

— En darrer terme, els criteris anteriors s'han de contrastar amb l'existència d'un interès públic prevalent que justifiqui la norma, interès públic que es pot deduir de la norma mateixa o del seu context i que no exigeix una especial qualificació. A aquest efecte, el Consell ressenya, a tall indicatiu, que de les exposicions de motius de les dues proposicions de llei es deriven múltiples arguments sobre els interessos públics que impulsen la norma (especials exigències restrictives sobre l'àmbit del joc, eliminació d'un règim singular, concreció de propostes polítiques referides a les formes d'impulsar el desenvolupament econòmic dels territoris afectats o la superació de tractaments diferenciats), finalitats que es consideren suficients i que porten a concloure l'existència i la procedència d'un interès públic justificatiu.

— Per acabar amb la seva anàlisi, i en especial respecte de la motivació de la reforma, el Consell descarta que existeixi en aquest cas un supòsit d'arbitrarietat basada en una voluntat del legislador d'acord amb consideracions merament ideològiques. D'una banda, perquè la ideologia i les opcions polítiques legítimes són un fonament vàlid i ordinari de l'actuació del legislador, a qui correspon l'expressió democràtica de les prioritats polítiques i la seva concreció normativa (STC 237/2012, FJ 9, fent citació de la STC 13/2007, FJ 4). I, de l'altra, perquè si l'expressió es vol referir a una voluntat del legislador orientada únicament a l'exclusió o a la discriminació dels afectats concrets, que sí que seria contrària al principi d'interdicció de l'arbitrarietat, resultaria necessari fonamentar-la «en detalle, ofreciendo una justificación en principio convincente» (STC 120/2024, FJ 8; 120/2000, FJ 3, i 51/2018, FJ 7) i, sobretot, exigiria excloure l'existència d'altres interessos legítims que, com s'ha vist, són plenament identificables en aquest cas.

En suma, com a resultat de l'examen de tots els criteris anteriors, el Dictamen conclou: que no concorren elements que generin l'existència de confiança legítima en el manteniment normatiu, que no es pot constatar la rellevància especial de l'afectació, que existeixen raons que fonamenten la possibilitat del canvi normatiu, incloent-hi el seu caràcter previsible per a un operador econòmic diligent i que, en tot cas, la Proposició de llei es basa en un interès públic suficient, derivat tant de les opcions polítiques de regulació de l'activitat del joc com de l'eliminació de règims singulars diferenciats.

En conseqüència, des de la consideració dels principis de protecció de la confiança legítima i d'interdicció de l'arbitrarietat, el Consell estima que la Proposició de llei de objecte de Dictamen és constitucional i no vulnera l'article 9.3 CE.

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 329-346
ISSN: 2938 5733

RECULL DE DOCTRINA DE LA COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA[1]

Mònica Puig i Campmany
Lletrada responsable de Serveis Jurídics Generals
Comissió Jurídica Assessora

Sumari: 1. Disposicions generals; 1.1. Observacions essencials: l'habilitació per al desplegament de disposicions reglamentàries; 1.2. Observacions no essencials: millora de la tècnica normativa; 2. Procediment administratiu: Mitjans per acreditar la representació de les persones interessades; 3. Contractació pública; 3.1. Resolució dels contractes de serveis de prestació successiva; 3.2. L'impagament de salaris com a causa d'una resolució contractual; 3.3. Un supòsit de pròrroga d'un contracte de serveis: obligatòria o voluntària per la contractista?; 3.4. Responsabilitat contractual per incidències en l'execució de contractes; 4. Revisió d'ofici; 4.1. La nul·litat de la modificació d'una ordenança fiscal per la insuficiència de l'estudi economicofinancer; 4.2. La improcedència de la revisió d'ofici si es pot desistir del procediment de contractació per una infracció no esmenable de les normes de preparació o adjudicació del contracte; 4.3. El deure d'abstenció dels membres de les corporacions locals; 5. Responsabilitat patrimonial; 5.1. La prescripció del dret a reclamar i el coneixement de les condicions fàctiques i jurídiques que fonamenten la reclamació; 5.2. Procediment per determinar la responsabilitat pels danys i perjudicis causats a tercers durant l'execució d'un contracte.

1. DISPOSICIONS GENERALS

1.1. Observacions essencials: l'habilitació per al desplegament de disposicions reglamentàries

En el Dictamen 492/2024, sobre el Projecte de decret pel qual es modifiquen els Estatuts del Centre de la Propietat Forestal, aprovats pel Decret 269/2016, de 5 de juliol, la Comissió Jurídica Assessora ha efectuat diverses recomanacions de millora i una observació essencial, relativa a l'habilitació per al desplegament de la disposició reglamentària que s'examinava, en relació amb el nivell de concreció que havia de tenir i el seu abast.

La iniciativa projectada preveia modificar els Estatuts del Centre de la Propietat Forestal, entitat de dret públic adscrita al departament competent en matèria forestal, que té per missió fomentar la gestió forestal sostenible en els terrenys forestals de titularitat privada d'una manera coordinada amb la gestió dels terrenys forestals de titularitat pública, i actua dins el seu àmbit competencial com a instrument executor de les polítiques públiques establertes en

1. Aquest recull de doctrina es refereix als dictàmens aprovats entre l'1 de setembre de 2024 i el 28 de febrer de 2025 per la Comissió Jurídica Assessora. Entre aquestes dates, l'òrgan consultiu ha aprovat 291 dictàmens, del 358/2024 al 561/2024 i del 1/2025 al 87/2025. S'ha fet una selecció dels pronunciaments per raó de l'interès doctrinal o per l'actualitat de les matèries tractades.

aquesta matèria. Entre els òrgans de govern de l'entitat, hi ha el Consell Rector, en el qual queda representada la propietat privada que s'elegeix mitjançant el sistema d'elecció regulat a la Llei 7/1999, de 30 de juliol, del Centre de la Propietat Forestal, i als mateixos Estatuts.

La Comissió ha analitzat l'habilitació que es preveia conferir a la persona titular de la conselleria competent per adaptar, mitjançant una ordre, el procés electoral a la votació per mitjans electrònics. En primer terme, l'òrgan consultiu ha detallat exhaustivament totes les disposicions del Decret 269/2016 del procés electoral que es podien veure afectades per la incorporació de l'ús de mitjans electrònics i que, en principi, no es projectava modificar. Seguidament, s'ha assenyalat que:

> Pel que fa al nivell de concreció de l'habilitació que es preveu conferir a la disposició final segons el que es disposa en l'apartat cinc, s'ha de recordar que la potestat reglamentària correspon originàriament al Govern, en virtut de l'article 68.1 de l'EAC, i la dels consellers i conselleres és més limitada i només ho és per atribució, que ha de ser expressa per part d'una llei o d'un decret del Govern i específica per a supòsits determinats, excepte en matèria organitzativa.
>
> En aquest sentit, l'article 39.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern disposa que els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en matèria d'organització del departament del qual són titulars, en els termes que determina la legislació sobre organització de l'Administració de la Generalitat, i també en poden dictar de relatives a altres matèries, en supòsits específics, si una norma amb rang de llei o un decret del Govern els ho autoritza expressament.
>
> En aquest cas, l'habilitació expressa que projecta introduir la disposició final segons el Projecte de decret no es dedueix de la Llei que es preveu desplegar, que es remet a una norma amb rang de decret per a l'aprovació dels Estatuts, sinó del Decret de modificació que ara s'examina. Per tant, no es pot acceptar una habilitació genèrica i indeterminada, que pugui afectar fins i tot altres articles dels Estatuts que regulen el procés electoral, sinó que s'ha de concretar millor l'abast de l'habilitació que es preveu conferir, de manera que aquesta quedi limitada estrictament als aspectes organitzatius del sistema de votació electrònic.
>
> Per aquest motiu, la unitat promotora hauria de valorar modificar els preceptes del Decret 269/2016, de 5 de juliol, que es puguin veure afectats per l'ús dels mitjans electrònics en la votació per a l'elecció dels membres del Consell Rector que representen la propietat privada.

A continuació, ha precisat l'observació realitzada, en els termes següents:

> En efecte, d'acord amb el que estableixen els articles 7.4 i 10 de la Llei 7/1999, la regulació de la incidència dels mitjans electrònics en els elements que conformen el sistema d'elecció dels representants dels propietaris forestals privats i els procediments que es puguin seguir, en la mesura en què pugui superar la mera adaptació de la regulació vigent, s'hauria de realitzar per mitjà de la modificació d'aquest mateix Decret sobre el qual ara s'informa per a preveure una regulació sistemàtica i coherent, que eviti solapaments i contradiccions que no es puguin resoldre mitjançant l'ordre que aprovi la persona titular del departament competent en matèria forestal. Aquesta observació es formula amb caràcter essencial.

1.2. Observacions no essencials: millora de la tècnica normativa

En els dictàmens sobre projectes de disposicions de caràcter general, la Comissió també efectua suggeriments o observacions no essencials, que en alguns casos són recomanacions de tècnica normativa. Es refereixen al títol, al preàmbul o a la part dispositiva, però també a l'estructura o als principis d'elaboració de les normes.

Entre moltes qüestions, enguany, la Comissió s'ha referit al nou Manual d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya (2024) del qual el Govern en va prendre coneixement a través de l'Acord GOV/170/2024, de 30 de juliol, i que es pot consultar a través del web del Departament de la Presidència.

En el Dictamen 492/2024, abans mencionat, s'ha fet esment a les previsions d'aquesta publicació, per al cas que la modificació única projectada afecti una sola disposició normativa (regla 92 —es pot fer mitjançant la reforma d'un o diversos articles de la disposició normativa o amb una disposició de substitució–), així com a la numeració dels apartats de l'article únic, que s'ha de fer amb xifres aràbigues, i al fet que els paràgrafs d'un apartat no són subdivisions d'aquests i, per tant, no s'han de numerar (regla 55).

En el Dictamen 535/2024, sobre el Projecte de decret pel qual es regulen les condicions i els requisits que han de complir les oficines de farmàcia de Catalunya en relació amb el servei de seguiment farmacoterapèutic amb sistemes personalitzats de dosificació, s'han efectuat unes observacions de tècnica normativa, quant a l'estructuració dels paràgrafs i els apartats (regles 54 i 55 del nou Manual) i l'abast de les definicions (regla 56). Respecte del títol s'ha assenyalat que té una extensió considerable, «però permet identificar la disposició de què es tracta i descriu d'una manera adequada l'objecte o el contingut essencial de la regulació». Així mateix, s'ha destacat que «l'estructura, particularment, la divisió en capítols i seccions, es considera correcta jurídicament, perquè en resulta una regulació ordenada —del general al particular i del substantiu al procedimental—, i, en termes generals, tot l'articulat està ben sistematitzat».

En el Dictamen 545/2024, sobre el Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 116/2012, de 9 d'octubre, del dipòsit legal, s'ha constatat l'adequació del títol a la doctrina de l'òrgan consultiu i les regles del nou Manual (la regla 8 n'identifica els elements obligatoris, entre els quals hi ha el contingut essencial de la norma —objecte o matèria— expressat amb la màxima concisió, i la regla 95 es refereix al títol de les disposicions normatives modificatives).

A l'últim, en el Dictamen 22/2025, sobre un Projecte de decret pel qual s'aprova un currículum d'un cicle formatiu de grau superior, s'ha subratllat que la part final de la norma era correcta (amb esment de la regla que es refereix a l'ordenació de la part final de les disposicions normatives, segons la qual, en primer terme, s'ha d'incloure les disposicions addicionals; en segon lloc, les transitòries; tot seguit, les derogatòries, i, després, les disposicions finals —regles 65 i 70 i següents del nou Manual—).

2. PROCEDIMENT ADMINISTRATIU: MITJANS PER A ACREDITAR LA REPRESENTACIÓ DE LES PERSONES INTERESSADES

L'article 5 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC) estableix que la representació es pot acreditar per qualsevol mitjà vàlid en dret que deixi constància fidedigna de la seva existència i el mateix precepte es refereix específicament a l'apoderament *apud acta* efectuat per compareixença personal o compareixença electrònica a la seu electrònica o bé a l'acreditació de la inscripció al registre electrònic d'apoderaments de l'Administració pública corresponent.

La Comissió ha recordat que, d'acord amb l'apartat cinquè d'aquest article, s'ha d'incorporar a l'expedient administratiu l'acreditació de la condició de representant i dels poders que té reconeguts en aquell moment (Dictamen 452/2024) i ha considerat que el document electrònic que acredita el resultat de la consulta efectuada al registre electrònic d'apoderaments té la condició d'acreditació a aquests efectes (Dictamen 518/2024).

D'altra banda, en el Dictamen 535/2024, ja mencionat, sobre un projecte de disposició de caràcter general, la Comissió ha suggerit especificar amb més deteniment la possibilitat d'acreditar la representació per presentar una declaració responsable a través de mitjans electrònics, en els termes següents:

> [...] l'article 32.3 del Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics, aprovats pel Reial decret 203/2021, de 30 de març (RAFME) disposa textualment que «La representació es pot acreditar mitjançant qualsevol mitjà vàlid en dret que deixi constància fidedigna de la seva existència, entre d'altres», i enumera l'apoderament *apud acta* efectuat per compareixença personal a les oficines d'assistència en matèria de registres o compareixença electrònica a la corresponent seu electrònica; l'acreditació de la inscripció en el registre electrònic d'apoderaments de l'administració pública competent o en els seus registres particulars d'apoderaments; el certificat electrònic qualificat de representant, i un document públic la matriu del qual consti en un arxiu notarial o una inscripció practicada en un registre mercantil.

En ocasions, en alguns procediments informats, per acreditar la representació, els promotors havien aportat un escrit mitjançant el qual un representant de la societat reclamant havia atorgat un mandat exprés a un advocat per representar-la en el procediment. En aquests casos, s'ha verificat si quedava acreditada la identitat del mandant i la seva condició de representant de la persona jurídica i s'ha considerat acreditada, a tall d'exemple, amb una escriptura d'unipersonalitat aportada (Dictamen 394/2024); o bé, a manca d'altra documentació més idònia, s'ha acceptat que es deduïa dels impresos de declaració de l'impost sobre societats aportats, en els quals constava el mandant com a representant legal de l'entitat i com a secretari del consell d'Administració (Dictamen 395/2024); s'acreditava la condició d'administradora única de la societat amb un escriptura d'elevació a públic d'acords socials i de nomenament d'aquest càrrec (Dictamen 396/2024), o bé la condició d'apoderat de qui va conferir el mandat es deduïa d'una escriptura de revocació i concessió de poders aportada (Dictamen 397/2024).

Altres vegades, la Comissió s'ha referit al certificat electrònic qualificat de representant com a mitjà suficient per acreditar la representació per subscriure una sol·licitud d'ini-

ciació en nom d'altri i per a presentar-la a través del registre electrònic. Entre d'altres, en el Dictamen 511/2024, ha manifestat:

> La reclamació l'ha signada electrònicament un apoderat de la societat, mitjançant un certificat electrònic qualificat de representant. Tot i que això és suficient, d'acord amb l'article 34 del Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics –RAFME–, aprovat pel Reial decret 203/2021, de 20 de març, per a acreditar la representació d'una manera fidedigna, també s'ha aportat una escriptura notarial de poder.

En un grup de reclamacions de responsabilitat patrimonial sobre les quals ha informat la Comissió el darrer semestre, interposades davant el Departament d'Interior i Seguretat Pública per empreses de diferents sectors econòmics, en relació amb els danys i perjudicis soferts per la limitació de la seva activitat econòmica per causa de les mesures especials adoptades en matèria de salut pública per a la contenció del brot epidèmic de la COVID-19, s'ha observat molta casuística relativa a la regulació recollida en l'article 5.2 de la LPAC. Aquest article preveu que les persones jurídiques, sempre que ho prevegin els seus estatuts, poden actuar en representació d'altres davant les administracions públiques. Com a mostra d'això, es pot citar el Dictamen 20/2025, en el què la persona representant de la mercantil reclamant no era una persona física, sinó una persona jurídica, que acreditava mitjançant l'escriptura pública corresponent que exercia el càrrec d'administradora única de la societat reclamant en el moment de presentar-se la sol·licitud. En aquell cas, la persona física designada com a representant per l'administradora única esmentada va conferir un poder a favor de qui va subscriure la reclamació, que comprenia específicament la facultat de formular sol·licituds i interposar recursos davant l'Administració pública. En aquests termes, s'ha considerat acreditada la representació d'acord amb l'article 5 de la LPAC.

En darrer terme, s'ha assenyalat, entre d'altres previsions, que, d'acord amb l'article 5.3 de la LPAC, la representació només s'ha d'acreditar en relació amb uns tràmits determinats (formular sol·licituds, presentar declaracions responsables o comunicacions, interposar recursos, desistir d'accions i renunciar a drets en nom d'una altra persona), o, dit d'altra manera, que no cal verificar la representació en relació amb tots els escrits presentats en nom de la interessada. Així, en el Dictamen 17/2025, l'òrgan consultiu ha mencionat que:

> S'observa que els escrits d'al·legacions posteriors els ha presentat una altre apoderat, en nom de la mercantil, qui també signa amb un certificat electrònic qualificat de representant i aporta la mateixa escriptura de poder. No obstant això, l'article 5.3 de la LPAC determina que per als actes i gestions de mer tràmit, la representació es presumeix.

3. CONTRACTACIÓ PÚBLICA

3.1. Resolució dels contractes de serveis de prestació successiva

L'article 209 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i

del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014 (en endavant, LCSP) disposa que els contractes s'extingeixen pel seu compliment o per resolució, acordada d'acord amb el que disposa la llei. Això no obsta nt, els contractes de serveis de prestació successiva, denominats en l'article 311.6 de la LCSP *contractes de mera activitat o de mitjans*, segons aquest precepte, s'extingeixen pel compliment del termini previst inicialment o les pròrrogues acordades.

En el Dictamen 540/2024 s'ha informat sobre un procediment de resolució d'un contracte de serveis de manteniment d'unes instal·lacions tèrmiques en diversos edificis d'un ens local. La Comissió, a la vista de la descripció de l'objecte del contracte, continguda en el plec de clàusules administratives i particulars (PCAP), així com el codi del Vocabulari comú de contractes públics (CPV) informat en el mateix plec, i el detall de les prestacions identificades en el plec de prescripcions tècniques (PPT), ha destacat que:

> [...] es tracta d'un contracte qualificable també com de «mera activitat», i, per tant, la seva extinció es produeix pel compliment del termini previst inicialment, en aquest cas el dia 31 d'octubre de 2023, en la mesura que, tal com es desprèn de l'expedient, no se'n va acordar cap pròrroga.

Seguidament, s'ha analitzat si, en la data en què es va incoar el procediment de resolució contractual, el 13 de maig de 2024, ja s'havia produït l'extinció del contracte. Això era controvertit, en aquell cas, ja que la Comissió ha hagut de determinar si, durant l'execució, s'havia produït un acte formal de suspensió del contracte, la qual cosa s'ha descartat, en aplicació de la doctrina de l'òrgan consultiu relativa a l'article 208 de la LCSP, atès que la comunicació electrònica que constava en l'expedient del responsable del contracte a la contractista es limitava a anunciar-li que rebria una comunicació oficial posterior per part dels serveis de contractació. La Comissió pren en consideració, addicionalment, que el PCAP preveia que s'havia de realitzar una acta de recepció del servei, però no constava cap document acreditatiu d'aquesta circumstància. Per això, ha apreciat que:

> Respecte a això darrer, no tan sols no consta cap documentació en l'expedient, sinó que en vista d'aquest s'observa que l'Administració simplement va deixar transcórrer el pas del temps sense adoptar cap acord, fins al moment, mesos després, d'iniciar el procediment de resolució contractual.

En definitiva, d'acord amb la doctrina de la Comissió prèvia (entre d'altres, Dictamen 120/2021), s'ha informat desfavorablement sobre la proposta de resolució contractual sotmesa a dictamen, perquè s'ha arribat a la conclusió següent:

> Per tant, en vista de tot el que s'ha exposat, resulta acreditat que el contracte estava extingit en el moment d'incoar el procediment de resolució contractual. I, en conseqüència, tal com s'ha avançat anteriorment, no es pot pretendre la resolució contractual d'un contracte que s'ha extingit, sens perjudici de, segons estableix l'article 311.6 *in fine* de la LCSP, la prerrogativa de l'Administració de determinar la responsabilitat del contractista per qualsevol eventual incompliment detectat amb posterioritat.

Un supòsit relativament semblant s'ha examinat més recentment, per mitjà del Dictamen 78/2025, en relació amb la resolució d'un contracte de serveis de reparació i manteniment de maquinària elèctrica i altres aparells d'una entitat pública. S'ha explicat que:

> Efectivament, els contractes de prestació successiva, d'activitat o tracte successiu, com és el cas, es caracteritzen perquè la contractista s'obliga a dur a terme una determinada activitat en un temps determinat i concret, de tal manera que el termini de duració del contracte té caràcter essencial i, una vegada transcorregut, aquest queda extingit necessàriament, a diferència del contracte de resultat mitjançant el qual el contractista s'obliga a assolir un resultat determinat. Són diversos els pronunciaments dels òrgans consultius que consideren que en aquests tipus de contractes el caràcter essencial del termini determina que, una vegada finalitzat, el contracte es considera extingit i ja no es pot acudir a la prerrogativa resolutòria.

Això no obstant, a diferència del que succeïa en el procediment informat per mitjà del Dictamen 540/2024, comentat anteriorment, en aquest cas l'òrgan consultiu ha entrat a examinar la concurrència de la causa de resolució contractual invocada per l'Administració (FJ VIII.2). El procediment resolutori s'havia incoat abans d'exhaurir-se el termini d'execució del contracte. Sobre això, s'ha assenyalat que:

> En el cas sobre el qual ara es dictamina, el finiment del termini d'execució del contracte [...] constitueix causa certa de la seva extinció. En conseqüència, si bé ha quedat demostrada la causa legitimadora de la resolució i l'incompliment culpable de la contractista, aquesta Comissió considera que, en aplicació de la doctrina consultiva precitada, no és procedent dictaminar favorablement sobre la resolució d'un contracte extingit pel transcurs del termini legal. [...] no és jurídicament possible resoldre el contracte extingit per transcurs del termini d'execució, de manera que la responsabilitat en què incorre la contractista pels incompliments en l'execució del contracte s'han de solucionar durant la seva liquidació.

3.2. L'impagament de salaris com a causa d'una resolució contractual

Mitjançant el Dictamen 5/2025, s'ha informat sobre un procediment de resolució d'un contracte de serveis, adjudicat per una corporació local per mitjà d'un procediment obert, subjecte a regulació harmonitzada (articles 19 i 22.1.b) de la LCSP), que corresponia a la neteja d'unes dependències municipals. El consistori invocava com a causa de resolució la recollida en la primera part de la lletra i) de l'article 211.1 de la LCSP, que es refereix a:

> L'impagament, durant l'execució del contracte, dels salaris per part del contractista als treballadors que estiguin participant en aquesta, o l'incompliment de les condicions que estableixen els convenis col·lectius en vigor per a aquests treballadors també durant l'execució del contracte.

La Comissió ha anat delimitant els elements a tenir en compte per determinar la concurrència d'aquesta causa de resolució. En primer terme, ha dit que:

> Així, la resolució per aquests motius es desvincula de les obligacions derivades del mateix contracte entre les quals s'acostumava a inserir (entre d'altres, *vid*. el Dictamen 146/2018 d'aquesta Comissió), i se centra en l'incompliment d'obligacions de la contractista com a ocupadora, imposades per la legislació laboral o pels convenis col·lectius.

Tot seguit, s'ha palesat que, en el supòsit concret, el consistori havia dut a terme un requeriment a la contractista, per tal que aportés determinada documentació, que es detalla en el dictamen, relativa al compliment d'obligacions laborals, el qual no va ser atès per la destinatària ni en el termini conferit, ni posteriorment. D'altra banda, també s'han valorat les proves documentals aportades per la contractista i s'ha evidenciat que la mateixa mercantil reconeixia que va suspendre durant tres mesos l'obligació de satisfer les nòmines als treballadors adscrits a l'execució del contracte, i que, en el marc del procediment de resolució, tot i que ho al·legava, no havia acreditat haver regularitzat els endarreriments salarials. D'aquesta manera, l'òrgan consultiu ha apreciat l'existència de certa reiteració en l'actuació de la contractista i ha decidit que:

> S'ha de concloure, en definitiva, que s'hi dona la causa de resolució contractual regulada en l'article 211.1.i) de la LCSP, vist l'esforç probatori de l'Administració, i que la contractista, a qui correspon la càrrega de la prova, no ha desvirtuat el fet objectiu de la manca de pagament de salaris als treballadors durant l'execució del contracte, mitjançant l'acreditació documental o testifical dels abonaments, que no va ser puntual sinó reiterat.

3.3. Un supòsit de pròrroga d'un contracte de serveis: obligatòria o voluntària per la contractista?

En el Dictamen 79/2025, sobre la resolució d'un contracte adjudicat per una corporació local, de gestió indirecta d'una escola bressol municipal, s'ha tingut l'oportunitat d'informar sobre el règim jurídic de les pròrrogues dels contractes de serveis i, en particular, sobre diversos apartats de l'article 29 de la LCSP. El consistori adduïa la concurrència de la causa de resolució regulada en l'article 211.1.f) de la LCSP, quant a l'incompliment de l'obligació principal del contracte per part de la contractista, perquè considerava que aquesta havia renunciat a l'execució de la segona pròrroga del contracte, i la interessada argumentava, en essència, que l'ens local havia modificat indegudament el preu del contracte i que executar-lo amb les noves condicions li generaria pèrdues.

La Comissió ha especificat que la pròrroga no es pot produir pel consentiment tàcit de les parts, sinó que l'acorda l'òrgan de contractació i és obligatòria per a l'empresari, sempre que el seu preavís es produeixi almenys amb dos mesos d'antelació a la finalització del termini de durada del contracte, llevat que en el plec que el regeixi se n'estableixi un de superior.

Igualment, ha assenyalat que queden exceptuats de l'obligació de preavís els contractes amb una durada inferior a dos mesos —en aquest cas, el contracte tenia una durada superior— i que no es donava aquest supòsit legal d'excepció per a contractes de poca durada, de manera que s'ha passat a analitzar si el preavís es va donar, com invocava la corporació, amb

l'antelació suficient, o bé si la notícia formal sobre la pròrroga se li va notificar molt tard, com defensava la interessada.

Després d'analitzar els oficis de notificació i les comunicacions entre les parts que s'incloïen a l'expedient, la Comissió ha fixat la data en què s'havia de considerat realitzat el preavís —atenent el contingut de l'ofici i la constància de la recepció— i ha establert doctrina sobre el caràcter de la pròrroga dels contractes de serveis i, novament, s'ha referit a la impossibilitat de resoldre un contracte ja extingit:

> Amb tot, els requeriments legals perquè la pròrroga sigui obligatòria no tenen a veure amb el consentiment de la contractista, sinó amb el fet que s'hagin previst en el càlcul del valor estimat i en els plecs; que les seves característiques romanguin inalterables durant el període de durada, sens perjudici que es modifiqui el contracte; i que el preavís es produeixi almenys amb dos mesos d'antelació a la finalització del termini de durada del contracte, llevat que en el plec se n'estableixi un de superior. Així, doncs, la Comissió conclou que el contingut de l'escrit de preavís de [...] de juliol de 2024 és totalment correcte, quant a la informació que contenia; però, vist que la primera pròrroga finia el [...] d'agost de 2024, s'ha de concloure que la corporació no va donar a la contractista un preavís amb antelació suficient per tal de considerar que la pròrroga era de compliment obligatori.
>
> Conseqüentment, la Comissió conclou que la pròrroga proposada per la corporació, independentment que les parts discrepin sobre la variació del preu que representava la modificació del contracte i les altres incidències esdevingudes durant l'execució, era voluntària per a la contractista.
>
> Per tant, el [...] de juliol de 2024 es va extingir el contracte per finiment del termini d'execució de l'única pròrroga aprovada, sense que consti que s'hagi detectat cap incompliment de la contractista relatiu a l'execució del contracte inicial o d'aquesta primera pròrroga, i sense que s'hagués aprovat la segona pròrroga del contracte. El contracte va entrar en fase de liquidació.

3.4. Responsabilitat contractual per incidències en l'execució de contractes

Es doctrina de la Comissió que la responsabilitat contractual de l'Administració sorgeix davant un dany generat al contractista per l'incompliment d'una obligació derivada del contracte. A diferència de la responsabilitat patrimonial que es basa en l'existència d'un dany real, efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat causat per l'actuació, per acció o per omissió, de l'Administració, al marge de qualsevol contracte, que l'interessat no té el deure de suportar, en el cas de la responsabilitat contractual el dany en què es fonamenta la reclamació és, precisament, l'incompliment d'una obligació nascuda d'un contracte subscrit entre l'Administració pública i la contractista.

En aquest apartat es ressenyen dos dictàmens parcialment estimatoris, sobre dos supòsits de reclamacions presentades per contractistes, amb fonaments ben diferents. Una d'elles es refereix a uns danys i perjudicis derivats de l'execució d'un contracte de serveis sense que es formalitzés cap contracte (Dictamen 370/2024), i l'altra, a uns danys i perjudicis derivats de la suspensió d'un contracte d'obres, sense que es formalitzés cap acta de suspensió (Dictamen 434/2024).

En el Dictamen 370/2024, s'ha examinat la reclamació instada per la titular d'una casa de colònies pels danys i perjudicis ocasionats arran de l'allotjament d'un grup de menors migrants no acompanyats. La interessada reclamava per dos tipus de danys que considerava indemnitzables, en haver-se produït durant l'execució d'un contracte, tramitat per emergència, de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA), efectuada durant la vigència del text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011 (TRLCSP): les despeses per reparacions de l'establiment on van estar allotjats els menors i la sobreocupació produïda.

L'òrgan consultiu s'ha referit al règim jurídic de la responsabilitat contractual, des d'una perspectiva procedimental i substantiva, i a la pròpia intervenció en aquests tipus de supòsits. Com a punt de partida, s'ha analitzat la naturalesa jurídica i l'objecte del contracte —un contracte de serveis de llar de vacances— i s'ha posat en relleu que, atès que l'encàrrec es va fer pel procediment d'emergència previst en l'article 113.1 del TRLCSP, no es va tramitar un expedient administratiu de contractació, de manera que no existia cap plec de prescripcions tècniques i administratives, ni s'havia formalitzat cap contracte administratiu per regular els drets i obligacions de les parts. Tot i així, en relació amb els efectes del contracte, la Comissió ha recordat que, encara que no es formalitzés cap document contractual, d'acord amb l'encàrrec realitzat per mitjà d'una resolució de la DGAIA, l'Administració estava obligada a pagar el servei d'allotjament i manutenció dels menors fins al nombre màxim d'estades contractades; i estava obligada a l'ús i conservació diligent de la cosa arrendada i havia de respondre dels danys i perjudicis causats a aquesta en cas contrari.

Així, ha analitzat per separat les al·legacions de la titular de la casa de colònies, quant a l'excés de persones allotjades i àpats servits (FJ VII.1.1.) i els danys materials (FJ VII.1.2.), tenint en compte els informes administratius, la prova documental aportada i l'àmplia prova testifical practicada per l'Administració instructora, la qual cosa ha permès determinar el dany que s'ha pogut donar per cert i que, en efecte, constava que es va generar en el marc de l'execució del contracte. A l'últim, l'òrgan consultiu ha donat un criteri per tal que l'Administració quantifiqui el dany relatiu als àpats addicionals que la casa de colònies va dispensar amb coneixement dels responsables del contracte, quant al nombre de persones treballadores que prestava el servei d'atenció als menors i ha quantificat els danys materials que constaven que eren certs i efectius, i van ser causats pels menors allotjats.

Per contra, en el Dictamen 434/2024, la indemnització de danys i perjudicis que reclamava la contractista derivava de la suspensió parcial d'un contracte d'obres de rehabilitació d'un edifici situat en el nucli històric d'un municipi, per la troballa d'unes restes arqueològiques d'interès cultural, que va afectar el compliment del termini d'execució del contracte. La contractista qualificava erròniament de patrimonial la responsabilitat en el seu escrit inicial.

La Comissió ja s'ha pronunciat anteriorment sobre supòsits similars al que era objecte d'aquest procediment, això és, reclamacions de responsabilitat contractual basades en una suspensió de les obres o un allargament dels terminis d'execució d'aquestes (dictàmens 363/2022, 289/2023 i 376/2023). En el dictamen s'ha pres en compte l'article 208 de la LCSP, que regula la suspensió del contracte. En l'apartat primer d'aquest article es preveu que si l'Administració acorda suspendre el contracte s'ha d'estendre una acta, d'ofici o a sol·licitud

de la contractista, en la qual s'han de consignar les circumstàncies que l'han motivada i la situació de fet en l'execució d'aquell.

La singularitat del cas és que es va produir una suspensió tàcita, deguda a la necessitat de modificar el projecte d'obres per a incorporar determinats canvis constructius, però no es va aixecar cap acta de suspensió de les obres, ni la contractista va demanar que s'estengués l'acta esmentada segons el que disposa l'article 208.2.b) de la LCSP. Això no obstant, tant la mercantil, com l'Administració instructora, acceptaven que, arran de les troballes arqueològiques de l'època romana en les excavacions de la planta soterrani, i l'interès de l'Ajuntament i del Departament de Cultura a mantenir-les i museïtzar-les, es va produir una suspensió parcial de les obres que havia quedat documentada, indirectament, en diverses actes d'obra.

L'òrgan consultiu ha expressat que:

> Els retards en l'execució de contractes d'obres que n'alteren el ritme d'execució són deguts molt sovint a paralitzacions o suspensions temporals per ordre judicial (Dictamen del Consell d'Estat 548/2006) o, de vegades, a troballes arqueològiques, a retards en les expropiacions, o a la interferència d'altres obres, com ara la construcció de l'AVE (Dictamen del Consell d'Estat 555/2017); o com a conseqüència de la necessitat d'efectuar nous estudis geotèrmics (Dictamen del Consell d'Estat 1569/2022). Són situacions que provoquen la suspensió de les obres, que ni directament ni indirecta són imputables a la contractista.

Després, ha analitzat la prova practicada i ha considerat que la durada de la suspensió de les obres no quedava degudament justificada en l'expedient (FJ VIII.3). Més tard, ha valorat la realitat i efectivitat del dany, i si derivava de la suspensió i es corresponia al període temporal en què es va produir la suspensió parcial de l'obra (FJ VIII.4). En acabat, ha procedit a quantificar els conceptes indemnitzables, que són els enumerats a l'article 208.2.a) de la LCSP, llevat que el PCAP que regeix la contractació disposi una altra cosa (FJ VIII.5).

4. REVISIÓ D'OFICI

4.1. La nul·litat de la modificació d'una ordenança fiscal per la insuficiència de l'estudi economicofinancer

Mitjançant el Dictamen 454/2024 s'ha informat favorablement sobre la revisió d'ofici instruïda per un ajuntament per declarar la nul·litat de ple dret d'un acord plenari d'aprovació definitiva de la modificació d'una ordenança fiscal, corresponent al període impositiu de 2024, relativa a una taxa per a l'ús privatiu o aprofitament especial de la via pública amb entrades de vehicles a través de les voreres o de qualsevol altre espai de domini públic local i les reserves de via pública per a aparcament, càrrega i descàrrega de mercaderies. La corporació fonamentava la revisió en la causa de nul·litat de ple dret de les disposicions administratives, regulada a l'article 47.2 de la LPAC, que determina que:

> També són nul·les de ple dret les disposicions administratives que vulnerin la Constitució, les lleis o altres disposicions administratives de rang superior, les que regulin matèries

reservades a la llei i les que estableixin la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals.

El motiu que la corporació al·legava era la insuficiència de contingut de l'informe economicofinancer que s'havia realitzat per justificar la quota tributària que donava fonament a la modificació de la taxa, ja que considerava que no s'havia respectat el principi d'equivalència regulat a l'article 24.2 del text refós de la Llei reguladora d'hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març (LRHL), és a dir, que els ingressos previstos per la recaptació d'aquella taxa no excedeixin del cost de l'actuació. Així mateix, s'al·ludia a la manca d'identificació o justificació dels valors de mercat de referència, la qual cosa és un contingut mínim dels acords d'establiment de taxes per la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic, exigit en l'article 25 de la LRHL.

La Comissió ha analitzat, primerament si, per al cas de modificació d'ordenances, s'exigeix també l'estudi economicofinancer, encara que la previsió legal només l'exigeix en cas d'establiment, i ha considerat que així és (amb citació de la seva doctrina prèvia, recollida en el Dictamen 60/2016). D'altra banda, s'ha fet ressò de la jurisprudència dels tribunals en relació amb el contingut necessari o les mancances de l'estudi i l'omissió d'aquest en el procediment d'elaboració de les ordenances fiscals, que pot implicar la invalidesa de l'ordenança (amb esment, entre d'altres, a les sentències del Tribunal Suprem 716/2017, de 26 d'abril —ECLI:ES:TS:2017:1600— i 818/2024, de 13 de maig —ECLI:ES:TS:2024:2668—). En aquest sentit, la Comissió ha assenyalat que, d'acord amb la jurisprudència dictada, calia que s'hagués elaborat un informe economicofinancer que especifiqués i justifiqués l'import de la taxa exigida i que aquella era congruent amb el cost de la utilitat o aprofitament que es concedia als obligats tributaris.

Tot seguit, s'han examinat els requeriments legals sobre el contingut d'aquest informe i, particularment, s'ha assenyalat que l'import de la taxa per la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic local s'ha de fixar tenint en compte d'una manera coherent el valor de mercat d'aquella utilitat o, si escau, de l'aprofitament que resulta gravat per la taxa, sense que això vulgui dir que hagi de ser igual al valor de mercat esmentat. S'ha pres en compte la diversa jurisprudència dictada sobre aquesta qüestió (sentències del Tribunal Suprem 1839/2016, de 19 de juliol —ECLI:ES:TS:2016:3484—, 524/2017, de 27 de març —ECLI:ES:TS:2017:1087— i 2616/2016, de 15 de desembre —ECLI:ES:TS:2016:5337— la Sentència 233/1999, de 16 de desembre, del Tribunal Constitucional).

Per acabar, s'ha dut a terme una anàlisi comparativa respecte a si les exigències legals es reflectien o no en l'estudi contingut a l'expedient tramès i s'ha arribat a la conclusió que es tractava d'un informe excessivament genèric, ja que no s'utilitzava un valor que representés la utilitat en el mercat obtinguda pel subjecte passiu, ni tampoc hi havia cap explicació o fonamentació suficient que justifiqués l'elecció dels paràmetres que es van tenir en compte.

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió ha conclòs que la modificació de l'Ordenança sotmesa a revisió d'ofici incorria en un vici de nul·litat de ple dret, d'acord amb l'article 47.2 de la LPAC, atès que, en el procediment de modificació de la taxa, no es va elaborar adequadament l'informe economicofinancer ni es van justificar els paràmetres que s'aplicaven per a la distribució de quotes.

4.2. La improcedència de la revisió d'ofici si es pot desistir del procediment de contractació per una infracció no esmenable de les normes de preparació o adjudicació del contracte

En el Dictamen 547/2024, s'ha examinat una revisió d'ofici instruïda per un ajuntament, per a declarar la nul·litat de ple dret de la convocatòria d'una licitació, corresponent a un contracte del servei de neteja d'uns edificis municipals, mitjançant procediment obert subjecte a regulació harmonitzada. La revisió es fonamentava en la concurrència de la causa de nul·litat regulada en l'article 39.2*c*) de la LCSP, per manca de publicació de l'anunci de licitació en el *Diari Oficial de la Unió Europea* (DOUE). Després d'identificar l'objecte del dictamen i analitzar els aspectes formals i procedimentals, l'òrgan consultiu ha abordat el règim de publicitat de la licitació i ha arribat a la conclusió que, vist el tipus de contracte, el valor estimat i el procediment d'adjudicació, resultava d'aplicació l'article 135 de la LCSP, de manera que l'anunci de licitació s'havia de publicar en el perfil del contractant i, a més, en el DOUE, i que el termini de presentació de les ofertes s'hauria d'haver establert diferentment.

Tot seguit, s'ha referit a la improcedència de la revisió d'ofici, i ha manifestat que:

> [...] el caràcter excepcional de la revisió d'ofici també exigeix emprar amb caràcter prioritari les altres vies normatives que permetin revertir les irregularitats detectades. En altres paraules, si el legislador ha ofert una alternativa per a restablir la legalitat infringida presumptament, aquesta s'ha d'adoptar amb caràcter prioritari a la via de la revisió d'ofici (dictàmens 290/2018 i 329/2018, entre d'altres).

En aquest sentit, constava que l'òrgan de contractació no havia adjudicat el contracte, ni aquest s'havia formalitzat, i s'ha assenyalat que:

> [...] a diferència de l'article 155 del text refós de la Llei de contractes del sector públic (TRLCSP), aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, en què el desistiment només es podia acordar abans de l'adjudicació, en el dret vigent la perfecció dels contractes es produeix amb la formalització i, en conseqüència, el desistiment és possible en tot moment abans que aquesta formalització es produeixi.

De tal manera, s'ha considerat procedent concloure que s'havia d'aplicar l'article 152 de la LCSP, que regula la decisió de no adjudicar o subscriure el contracte i el desistiment del procediment d'adjudicació per l'Administració. El segon apartat d'aquest precepte preveu la possibilitat esmentada que l'òrgan de contractació acordi la decisió de no adjudicar o subscriure el contracte o el desistiment del procediment abans de la formalització i estableix que, en aquests casos, s'ha de compensar els candidats aptes per participar en la licitació o els licitadors per les despeses en què hagin incorregut en la forma que preveu l'anunci o el plec o, si no n'hi ha, d'acord amb els criteris de valoració aplicats per calcular la responsabilitat patrimonial de l'Administració, a través dels tràmits del procediment administratiu comú. D'altra banda, l'apartat quart de l'article 152 de la LCSP estableix que el desistiment del procediment s'ha de fonamentar en una infracció no esmenable de les normes de preparació del contracte o de les reguladores del procediment d'adjudicació, i l'existència de la causa s'ha de justificar

en l'expedient. Així mateix, el precepte disposa que el desistiment no impedeix la iniciació immediata d'un procediment de licitació.

A més a més, s'ha referenciat la doctrina del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (entre d'altres, en la Resolució 140/2021) sobre el caràcter no esmenable que han de tenir les infraccions al·legades per l'òrgan de contractació per poder concloure que el desistiment està degudament justificat. I, seguidament, s'ha observat que, en el supòsit examinat, l'omissió de publicar l'anunci de licitació en el DOUE:

> Es tracta d'un vici que impedeix continuar el procediment perquè la manca de publicació en els termes exigits legalment es tradueix en una vulneració de principis essencials rectors de la contractació, com ara els de transparència, publicitat, concurrència i igualtat d'oportunitats, amb un perjudici evident per als empresaris que potencialment haguessin estat interessats a presentar les seves proposicions. Així ho ha manifestat en nombroses ocasions la jurisprudència europea (entre d'altres, les sentències del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 20 de setembre de 1988, Assumpte C-31/1987, Beentjes; de 3 d'octubre de 2000, Assumpte C-380/98, Universitat de Cambridge; i d'1 de febrer de 2001, Assumpte C-237/99, Comissió contra Regne d'Espanya) i, aquí, entre d'altres, l'Informe 3/2013, d'11 d'abril, de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, i la Resolució 409/2024, de 6 de novembre, del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic.

S'ha conclòs, en definitiva, que es donava el motiu de desistiment per causa d'una infracció no esmenable de les normes de preparació del contracte o reguladores del procediment de contractació i que, atès el caràcter excepcional de la revisió d'ofici, el desistiment és la via adequada per a deixar sense efecte la tramitació del procediment de contractació. Per aquests motius, s'ha informat desfavorablement sobre la revisió d'ofici instruïda.

4.3. El deure d'abstenció dels membres de les corporacions locals

En el Dictamen 458/2024 s'ha analitzat la concurrència de les causes de nul·litat de ple dret dels actes administratius regulades en la segona part de la lletra e) de l'article 47.1 de la LPAC –relativa a la infracció de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats–, i en la lletra g) del mateix article –que es refereix a qualsevol altra causa que s'estableixi en una disposició amb rang de llei–. La corporació posava aquesta darrera causa en relació amb l'article 76 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), que disposa textualment:

> Sense perjudici de les causes d'incompatibilitat establertes per la Llei, els membres de les corporacions locals s'han d'abstenir de participar en la deliberació, votació, decisió i execució de qualsevol tema quan es doni alguna de les causes a què es refereix la legislació de procediment administratiu i contractes de les administracions publiques. L'actuació dels membres en què es donin aquests motius implica, quan hagi estat determinant, la invalidesa dels actes en què hagin intervingut.

La nul·litat es predicava, entre d'altres, respecte d'uns acords plenaris de l'any 2022, relatius a una modificació puntual d'un Pla d'ordenació urbanística municipal (POUM).

S'ha pres en compte que l'article 167 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC) regula les incompatibilitats dels membres de les corporacions locals i preveu que:

> [...] s'han d'abstenir de participar en la deliberació, la votació, la decisió i l'execució de qualsevol assumpte si hi concorren algunes de les causes a què es refereix la legislació sobre procediment administratiu i la de contractes de les administracions públiques.

A més, en l'apartat segon, afegeix que:

> L'actuació dels membres de les corporacions locals en què concorren les esmentades causes ha de comportar, si ha estat determinant, la invalidesa dels actes en què han intervingut.

Després, s'ha identificat el règim jurídic de l'abstenció i la recusació, regulades, amb caràcter general, per al personal al servei de les administracions públiques, en els articles 23 i 24 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP) i s'ha destacat que, d'acord amb l'article 23.2*a*) d'aquesta norma, és un motiu d'abstenció «[t]enir interès personal en l'afer de què es tracti o en un altre la resolució del qual pugui influir la d'aquell [...]».

S'ha explicat el context del procediment urbanístic en el marc del qual s'havien adoptat els acords qüestionats i els altres fets en què s'emmarcava el procediment de revisió d'ofici. Pel que fa a la pròpia doctrina, l'òrgan consultiu ha recordat diversos pronunciaments anteriors, sobre l'observança del deure d'abstenció en procediments urbanístics (dictàmens 307/2017, 279/2014 i 192/2013) i ha posat en relleu que l'existència d'una causa d'abstenció no determina necessàriament la invalidesa dels actes en els quals s'ha intervingut, de manera que ha recordat que cal valorar cas per cas si la intervenció del subjecte en el qual eventualment es produeix la causa d'abstenció ha estat decisiva o determinant.

En el supòsit examinat, la Comissió ha considerat acreditada l'existència d'un possible conflicte d'interessos en la persona de l'alcalde, atès que era titular de la meitat d'una finca inclosa dins l'àmbit territorial afectat per la modificació puntual i, per això, ha passat a analitzar si la intervenció de l'Alcaldia havia estat determinant de les decisions adoptades. En aquest sentit, ha assenyalat que:

> Segons l'article 123.1 de la LBRL (i, en sentit equivalent, en l'article 52.2.c) del TRLMRLC), correspon al Ple l'atribució següent:
>
> «*i*) L'aprovació inicial del planejament general i l'aprovació que posi fi a la tramitació municipal dels plans i altres instruments d'ordenació que preveu la legislació urbanística.»
>
> I el mateix article 123, en el segon apartat, estableix que es requereix el vot favorable de la majoria absoluta del nombre legal de membres del Ple per a l'adopció dels acords referits en determinats apartats de l'article anterior i «per als acords que correspongui adoptar al ple en la tramitació dels instruments de planejament general que preveu la legislació urbanística».
>
> En l'expedient consta que ambdues aprovacions, inicial i provisional, ho van ser per majoria absoluta del nombre legal de membres del Ple, que, en aquest Ajuntament, en funció del nombre d'habitants, és de cinc regidors. Així, en el certificat relatiu a l'aprovació inicial de

> la modificació puntual, efectuada en la sessió plenària de [...], es pot apreciar que els membres que integraven el Ple de la corporació eren cinc. En aquell cas, el certificat indica que l'acte va ser «[...] aprovat per la majoria absoluta dels membres que integren el Ple de la corporació», i que es van obtenir quatre vots a favor —entre els quals hi havia el de l'alcalde—, cap vot en contra i una abstenció.
>
> Des d'una perspectiva formal, s'observa que, segons el certificat emès per la Secretaria, sobre l'aprovació provisional de la modificació puntual núm. [...] del POUM, l'acte es va aprovar per la majoria absoluta dels membres «presents» del Ple, per quatre vots a favor —entre els quals s'identifica l'alcalde—, cap vot en contra i una abstenció. S'ha de dir que la certificació no és del tot precisa en aquest punt, perquè s'hauria de referir al nombre de membres legals del Ple —si només es disposés d'aquest document, no quedaria clar si tots els membres legals de la corporació eren presents aquell dia—.
>
> Així, doncs, s'observa que, atès que el Ple està integrat per cinc membres, amb tres vots a favor del total de cinc hauria estat suficient per a obtenir la majoria absoluta, motiu pel qual l'actuació de l'alcalde es pot considerar no determinant en ambdós casos, puix que, encara que l'alcalde s'hagués abstingut, els actes qüestionats s'haurien aprovat igualment.

Per cloure el raonament, s'ha apuntat que la jurisprudència també s'ha pronunciat d'una manera reiterada en el sentit que la vulneració del deure d'abstenció no condueix inexorablement a la declaració de nul·litat o anul·labilitat dels actes, llevat que hagi tingut una transcendència substancial (amb citació de la Sentència 2105/2016, de 28 de setembre, del Tribunal Suprem, Sala Contenciosa, ECLI:ES:TS:2016:4227, en l'àmbit específic d'aprovació d'un acord plenari en matèria urbanística).

A tall de conclusió, s'ha indicat que no constava en l'expedient que l'alcalde hagués intervingut activament en l'aprovació de la modificació del planejament, però, per contra, sí que hi constava que aquesta modificació es va activar seguint una recomanació prèvia de la Comissió Territorial d'Urbanisme, en relació amb la reclassificació de la finca concreta com a sol urbà. Per tot l'anterior, l'òrgan consultiu ha considerat que no es podia apreciar la concurrència de les causes de nul·litat invocades en els actes objecte de revisió i ha informat desfavorablement sobre la revisió d'ofici.

5. RESPONSABILITAT PATRIMONIAL

5.1. La prescripció del dret a reclamar i el coneixement de les condicions fàctiques i jurídiques que fonamenten la reclamació

Enguany, la Comissió ha seguit aplicant diversos criteris doctrinals sobre el còmput del termini de prescripció regulat a l'article 67 de la LPAC en procediments de responsabilitat patrimonial, a fi de determinar si les reclamacions eren tempestives. Es pot destacar el Dictamen 521/2024, en relació amb un procediment de responsabilitat patrimonial en què la promotora del procediment reclamava una indemnització per les lesions corporals derivades d'un accident esdevingut a la via pública, en el qual s'ha tingut present el moment en què s'acreditava que la víctima de l'accident va tenir «un coneixement total de l'abast de les seqüeles corporals definitives i, per tant, de la dimensió i l'abast dels perjudicis produïts». S'ha es-

mentat l'article 121-23.1 del Codi civil de Catalunya, que disposa: «El termini de prescripció s'inicia quan, nascuda i exercida la pretensió, la persona coneix o pot conèixer raonablement les circumstàncies que la fonamenten i la persona contra la qual es pot exercir». L'òrgan consultiu ha indicat que:

> Pel que fa a la determinació del *dies a quo*, escau recordar la doctrina general de la Comissió que, en el cas de lesions físiques i psíquiques, fixa el *dies a quo* en el moment en què queden determinades les lesions i les seqüeles patides o quan l'afectat té coneixement de les condicions fàctiques i jurídiques que poden justificar la reclamació, moment en què neix l'acció i comença a comptar el termini per a exercitar-la (article 121-23.1 de la Llei 29/2002, de 30 de desembre, primera Llei del Codi civil de Catalunya), sense que situacions posteriors, com ara realitzar un tractament de rehabilitació, puguin interrompre el termini prescriptiu, si no resulten determinants del caràcter definitiu de les seqüeles i del seu coneixement exacte per part de l'afectat (Dictamen 487/2024, entre molts d'altres, i, dins de la jurisprudència, les sentències de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, de 6 de maig de 2015, Secció Quarta, ECLI:ES:TS:2015:2135, i 820/2017, de 10 de maig, Secció Cinquena, ECLI:ES:TS:2017:1824).
>
> Malgrat l'anterior, la Comissió Jurídica Assessora ha mantingut tradicionalment un criteri favorable a l'exercici de l'acció, d'acord amb el principi *pro actione* (dictàmens 17/2019 i 149/2024, entre d'altres), precisament perquè la prescripció ha d'interpretar-se amb caràcter restrictiu. Però aquest criteri no pot suposar una desnaturalització de la reclamació i de la prescripció (dictàmens 231/2022, 333/2022, 222/2023, 243/2024 i 487/2024, entre d'altres), fins al punt que es deixi la determinació del *dies a quo* en mans de la persona reclamant.

5.2. Procediment per a determinar la responsabilitat pels danys i perjudicis causats a tercers durant l'execució d'un contracte

L'article 32.9 de la LRJSP estableix que s'ha de seguir el procediment de la LPAC per determinar la responsabilitat de les administracions públiques pels danys i perjudicis causats a tercers durant l'execució de contractes, quan siguin conseqüència d'una ordre immediata i directa de l'Administració o dels vicis del projecte elaborat per ella mateixa «sense perjudici de les especialitats que, si s'escau, estableixi el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic».

Aquesta remissió legal s'ha d'entendre realitzada, actualment, a l'article 196.1 de la LCSP, el qual estableix que és obligació de la contractista indemnitzar pels danys i perjudicis que es causin a tercers com a conseqüència de les operacions que requereixin l'execució del contracte, i, en l'apartat 2, disposa que, quan els danys i perjudicis hagin estat ocasionats com a conseqüència immediata i directa d'una ordre de l'Administració, aquesta n'és responsable dins dels límits que assenyalen les lleis. Igualment, l'Administració és responsable dels danys que es causin a tercers com a conseqüència dels vicis del projecte en el contracte d'obres.

En el Dictamen 505/2024, s'ha posat de manifest la controvèrsia que existia fa uns anys al voltant de quina havia de ser la via procedimental per atribuir responsabilitat a la contractista en cas de produir-se un dany en el marc de la prestació del servei públic que no derivés ni d'ordres de l'Administració ni de vicis en el projecte. S'hi ha expressat:

> En aquest sentit, tant la doctrina consultiva com la jurisprudència acudien indistintament a dues possibles línies de resolució d'aquesta qüestió. En l'àmbit jurisdiccional, es possibilitava, o bé que el particular reclamés directament a l'Administració i que aquesta abonés la indemnització corresponent i es rescabalés posteriorment per via de regrés de la contractista, o bé que, rebuda la reclamació, l'Administració pogués declarar la responsabilitat de la contractista, amb l'audiència prèvia d'aquesta última. Aquesta Comissió Jurídica Assessora, fent-se ressò de la controvertida jurisprudència del Tribunal Suprem i també de dictàmens d'altres òrgans consultius, ha evolucionat la seva doctrina sobre aquest aspecte concret, amb pronunciaments favorables a la via de regrés (són representatius els dictàmens 297/1999 i 345/2002), i, posteriorment, considerant que, si s'aprecia l'existència de responsabilitat, aquesta s'ha d'imputar a la contractista, la qual ha d'assumir directament el pagament de la indemnització (dictàmens 165/2015, 184//2016, 207/2016 i 341/2016).

Però és doctrina ja reiterada de la Comissió que el procediment de reclamació patrimonial instat per terceres persones perjudicades permet que se'n derivi la responsabilitat de l'Administració, i, si escau, es declari, en el mateix procediment, la responsabilitat de la contractista. D'una banda, perquè es reconeix expressament que es pot utilitzar la via de la responsabilitat patrimonial per danys causats durant l'execució d'un contracte, i, d'una altra, perquè s'atribueix a l'Administració la prerrogativa de determinar la responsabilitat de la contractista en l'execució dels contractes (dictàmens 182/2022, 213/2023 i 355/2023).

D'acord amb aquesta doctrina, en el Dictamen 505/2024 esmentat, la Comissió ha detectat que la corporació havia instruït la reclamació de responsabilitat patrimonial i que efectuava una proposta de resolució parcialment estimatòria, en relació amb una indemnització pels danys i perjudicis soferts en els immobles dels reclamants, que atribuïen a una fuita d'aigua de la xarxa municipal, però que no s'havia donat audiència a la contractista que executava el contracte d'obres de substitució del col·lector de la xarxa de sanejament, promogudes per l'Ajuntament, en el marc del qual es va produir la fuita d'aigua. L'òrgan consultiu ha recordat que el tràmit d'audiència no és un mer formalisme i que el respecte escrupolós al tràmit de vista i d'audiència és essencial per a un desenvolupament correcte del procediment administratiu i per evitar la generació d'indefensió (FJ VI).

En conseqüència, s'ha indicat que no es podia entrar a examinar la concurrència dels requisits substantius de la responsabilitat patrimonial, i que esqueia que la corporació valorés si calia dur a terme el tràmit d'audiència omès. Particularment, s'ha concretat que:

> En cas que s'hagi optat per convocar la contractista al tràmit d'audiència, i una vegada s'hagi substanciat, caldrà formular de nou una proposta de resolució del procediment i sotmetre-la a dictamen d'aquest òrgan consultiu.
>
> Alternativament, si l'Administració acredita que la contractista no és la responsable de la fuita, no caldrà efectuar el tràmit d'audiència esmentat, i serà suficient incorporar la justificació d'aquesta circumstància en la proposta de resolució.

RÈGIM LOCAL

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 349-364
ISSN: 2938-5733

EL CONCEPTE DE *DRETS HISTÒRICS* I LA DISPOSICIÓ ADDICIONAL DISSETENA DE LA LLEI REGULADORA DE LES BASES DEL RÈGIM LOCAL

Albert Guilera i Planas
Cap dels serveis jurídics
Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM)

Sumari: 1. Introducció; 2. Els drets històrics i la Constitució espanyola de 1978; 3. Els drets històrics i la Generalitat de Catalunya; 4. Els drets històrics a la Llei reguladora de les bases de règim local.

1. INTRODUCCIÓ

En el marc de la commemoració dels quaranta anys de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les bases del règim local (LBRL) és oportú destacar la introducció en aquella Llei, tot just a finals de 2023, d'una referència als drets històrics de Catalunya (mitjançant la disposició addicional dissetena LBRL) que obre unes expectatives, encara inexplorades, de desenvolupar un model català de règim local superador en alguns aspectes de la norma bàsica estatal. Així, el dia 21 de desembre de 2023 es va publicar al BOE el Reial decret llei 6/2023, de 19 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a l'execució del Pla de recuperació, transformació i resiliència en matèria de servei públic de justícia, funció pública, règim local i mecenatge, l'article 128 del qual afegeix a la LBRL una disposició addicional (la dissetena) amb la denominació «Drets històrics de Catalunya», en virtut de la qual:

> Les previsions d'aquesta Llei s'han d'aplicar respectant en tot cas la posició singular en matèria de sistema institucional que recull l'article 5 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, així com les competències exclusives i compartides en matèria de règim local i organització territorial que preveu aquest Estatut, d'acord amb el marc competencial que estableixen la Constitució i en especial l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Aquesta inesperada al·lusió als drets històrics del nostre país introduïda en la LBRL ens situa davant d'un dels primers casos, sinó l'únic, en què una llei bàsica estatal fa referència als drets històrics de Catalunya, reconeguts per l'article 5 de l'Estatut d'Autonomia de 2006, que condicionen la forma com aquella llei s'ha d'aplicar a la posició singular en matèria de sistema institucional que correspon a Catalunya.

L'esmentada novetat normativa ens interpel·la per demanar-nos quin pot ser l'abast d'aquest reconeixement en l'àmbit del règim local i de l'organització territorial, per al qual cal aproximar-se al significat jurídic d'un concepte com el de drets històrics, reconegut per la Constitució espanyola i l'Estatut d'Autonomia, si bé la seva definició i l'efectivitat resta encara imprecisa.

2. EL DRETS HISTÒRICS I LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA DE 1978

La Constitució espanyola de 1978 (CE) obeeix al paradigma racional normatiu i es legitima per l'exercici democràtic de la sobirania per part de tota la ciutadania, el «poble espanyol» del qual emanen els poders de l'Estat. En aquesta lògica, la possibilitat de reconèixer drets històrics preexistents, entesos com font de legitimació d'institucions jurídiques, resta subordinada al reconeixement que en pugui fer o preveure la mateixa Constitució de tal forma que, tot i el seu origen històric, aquests drets esdevenen efectius en integrar-se en el marc constitucional que els atorga una nova legitimació basada en el principi democràtic. La CE reconeix l'existència dels drets històrics dels territoris forals, que respecta i empara a la disposició addicional primera:

> La Constitució empara i respecta els drets històrics dels territoris forals. L'actualització general del dit règim foral es durà a terme, en el seu cas, dins el marc de la Constitució i dels Estatuts d'autonomia.

Segons la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 76/1988, de 26 d'abril, i en termes reiterats en successives sentències sobre la qüestió, és aquesta disposició addicional i no pas cap legitimitat històrica el que atorga validesa i vigència als drets històrics*:*

> La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones «históricas» anteriores. En este sentido, y desde luego, la actualización de los derechos históricos supone la supresión, o no reconocimiento, de aquellos que contradigan los principios constitucionales. *Pues será de la misma disposición adicional primera C.E. y no de su legitimidad histórica de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia*.

El Tribunal Constitucional ha determinat que els drets històrics no són un títol autònom de competències per als territoris forals (STC 123/1984, de 18 de desembre, FJ 4; 76/1988, de 26 d'abril, FJ 4; 140/1990, de 20 de setembre, FJ 3; 159/1993, de 6 de maig, FJ 6, etc.), si bé admet que

> Nada impide que la atribución competencial de una determinada competencia como propia de alguna comunidad autónoma encierre también el reconocimiento de uno de los derechos históricos a que hace referencia la disposición adicional primera de la norma fundamental (STC 94/1985, de 29 de juliol, FJ 6).

Pel que fa a l'abast del reconeixement constitucional dels drets històrics, el fonament jurídic 4 de la STC 76/1988, de 26 d'abril estableix uns criteris per a la seva delimitació:

> Lo que la Constitución ha venido a amparar y respetar no es una suma o agregado de potestades, facultades o privilegios, ejercidos históricamente, en forma de derechos subjetivos de corporaciones territoriales, susceptibles de ser traducidos en otras tantas competencias

de titularidad o ejercicio respaldadas por la Historia. Como resulta de la misma dicción del párrafo segundo de la disposición adicional primera C.E., *lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su «foralidad», pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado. La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional*. Es este núcleo identificable lo que se asegura, siendo, pues, a este último aplicables los términos de nuestra STC 32/1981, de 28 de julio, cuando declaraba que, por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una Institución en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (fundamento jurídico 3º). Todo ello en el bien entendido que esa garantía -referida a los territorios forales-, si bien no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas), *sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos. Son de nuevo aplicables, a este respecto, las palabras de la STC 32/1981, cuando afirmaba que la garantía institucional es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre (fundamento jurídico 3. °). Dentro de estos límites, es al proceso de actualización previsto en la disposición adicional primera C.E. al que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los territorios históricos*, garantizado por la C.E.

Si bé la disposició addicional primera CE no assenyala directament quins són els territoris forals, el cert és que el precepte es va incloure al text constitucional pensant principalment al País Basc i Navarra, tal com resulta del debat que al respecte es va viure a les Corts Constituents. La identificació dels territoris forals també s'ha vinculat sistemàticament amb l'apartat segon de la disposició derogatòria única CE segons el qual:

> En allò que pogués conservar alguna vigència, es considera definitivament derogada la llei de 25 d'octubre de 1839 en allò que pogués afectar les províncies d'Àlaba, Guipúscoa i Biscaia. En els mateixos termes es considera definitivament derogada la llei de 21 de juliol de 1876.

Es tracta de la Llei de 25 d'octubre de 1839, de confirmació i modificació dels furs de les Províncies Bascongades i de Navarra i de la Llei abolidora dels furs de 21 de juliol de 1876.

El Tribunal Constitucional ha confirmat la identificació dels territoris històrics amb les províncies del País Basc i Navarra i així, en la ja esmentada Sentència 76/1988, de 26 d'abril, assenyala que aquesta disposició addicional primera:

> Viene pues a referirse a aquellos territorios integrantes de la monarquía española que, *pese a la unificación del derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus fueros (entendidos en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esta pe-*

> *culiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las provincias vascongadas y de Navarra.* En lo que atañe a las primeras [...] sus regímenes forales afectados por la Ley confirmatoria de 25 de octubre de 1839, y, posteriormente, por la Ley de 21 de julio de 1876, que vino a suprimir gran parte de las particularidades forales aún existentes, si bien *las tres provincias vascongadas mantuvieron, a partir del Real decreto de 28 de febrero de 1878, que aprueba el primer concierto económico, un régimen fiscal propio, interrumpido respecto a Vizcaya y Guipúzcoa, por el Decreto-ley de 23 de junio de 1937, pero que se mantuvo para la provincia de Álava* (FJ 2).

D'aquesta paraules podem deduir que el Tribunal Constitucional distingeix, d'una banda, entre les lleis i institucions de dret públic dels regnes de l'antiga Corona d'Aragó que, havent estat suprimides «por derecho de conquista» arran de la Guerra de Successió, no configuren drets històrics emparats per la disposició addicional primera CE, i les institucions forals basconavarreses que, tot i les vicissituds experimentades i la seva supressió a Guipúscoa i Biscaia durant la dictadura franquista, sí que gaudeixen de reconeixement constitucional com a drets històrics. L'Estatut d'autonomia del País Basc, aprovat mitjançant la Llei orgànica 3/1979, de 19 de desembre, i la Llei orgànica 13/1982, de 12 d'agost, coneguda com la *Ley de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra*, van recollir i actualitzar de forma específica, en diferents articles, la referència als drets històrics com a fonament de l'atribució de competències. Així mateix, l'Estatut Basc expressa en la seva disposició addicional la no renúncia del poble basc a altres drets que li puguin correspondre en virtut de la seva història:

> La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico.

Cal dir que l'Estatut basc i la Llei foral de Navarra no són les úniques normes estatutàries que van incorporar referències als drets històrics, també l'Estatut d'Aragó aprovat per la Llei orgànica 8/1982, de 10 d'agost (reformat els anys 1994, 1996 i 2007) va establir a la seva disposició addicional tercera (la cinquena en la redacció original), de forma anàloga a la disposició addicional de l'Estatut basc transcrita abans, que:

> La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieren podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución.

Aquesta referència estatutària a la disposició addicional primera CE no havia tingut cap desplegament fins que l'any 2018 les Corts d'Aragó van aprovar la Llei 8/2018, de 28 de juny, d'actualització dels drets històrics d'Aragó, la qual afirma el següent en el seu preàmbul:

> Aragón, mediante la presente ley, proclama su condición de territorio foral por legitimidad histórica y porque lo dispone su Estatuto de Autonomía, según el cual, los derechos históricos de Aragón podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución española.

Entre altres aspectes destacables d'aquesta llei, podem assenyalar l'afirmació que els drets històrics del poble aragonès són imprescriptibles i anteriors a la Constitució espanyola, a l'Estatut d'autonomia i a la legislació emanada de la Unió Europea, per la qual cosa han de ser respectats per les reformes que puguin afectar aquestes normes. L'article 2 estableix la titularitat i contingut dels drets històrics, entre els quals s'inclou:

> *d*) El derecho de Aragón a acceder al más alto grado de autogobierno y, como mínimo, al que se reconozca a cualquier otra nacionalidad del Estado español en cualquier ámbito competencial, institucional o financiero.

Segons l'article 5, d'acord amb la tradició foral aragonesa, els drets històrics es fonamenten en el valor del pacte com a base de la convivència social i política, de tal forma que, a més de garantir la participació de la ciutadania en la presa de decisions, les decisions rellevants que afectin Aragó no podran ser adoptades unilateralment per les institucions de l'Estat o per entitats supraestatals sinó que hauran de ser negociades amb representants de la comunitat autònoma. La mateixa llei qualifica com a «forals històriques» les institucions d'autogovern: les Corts d'Aragó, el Justícia d'Aragó, la Presidència, la Diputació General, la Cambra de Comptes, el Tribunal Superior de Justícia i els municipis i comarques. Segons l'article 32, amb fonament en els antecedents històrics i en l'Estatut aragonès, entre d'altres principis interpretatius del dret aragonès s'inclou la interpretació dels títols competencials més favorable a l'autonomia d'Aragó. La disposició addicional tercera diu que, en exercici dels drets històrics, la Diputació General d'Aragó instarà l'Administració General de l'Estat a subscriure, en el termini de sis mesos, l'Acord bilateral economicofinancer previst a l'article 108 de l'Estatut.

La disposició final primera expressa el mandat a la Diputació General d'adreçar-se al Govern de l'Estat perquè derogui formalment el Decret de Nova Planta de 29 de juny de 1707 i, finalment, s'hi determina l'entrada en vigor de la Llei el dia 29 de juny de 2018, en el trescents onzè aniversari de l'aprovació d'aquell Decret de Nova Planta. Així és pot entendre que les Corts aragoneses van plantejar la Llei com una via de recuperació actualitzada de les institucions suprimides per dret de conquesta.

Tal com era previsible atès el tenor del text legal, el Tribunal Constitucional, en la seva Sentència 158/2019, de 12 de desembre, va deixar reduïda la Llei aragonesa a la mínima expressió, tot declarant la inconstitucionalitat de tots els elements que n'hem destacat i de la major part del contingut restant. En aquesta STC es referma la limitació de la consideració de territoris forals als que conformen el País Basc i Navarra:

> En el mismo sentido se han pronunciado las SSTC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1 b); 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 a), y 110/2016, de 9 de junio. La última de las citadas afirma taxativamente que las partes del territorio a las que resulta de aplicación la disposición adicional primera CE son las comprendidas actualmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra (FJ 4) [...]. La extensión del ámbito de aplicación de la disposición adicional primera CE a otros territorios es constitucionalmente inviable con independencia de que el instrumento normativo empleado a este fin sea un estatuto de autonomía o la legislación ordinaria, estatal o autonómica.

Havent exclòs la possibilitat d'acollir-se a la disposició addicional primera CE per a l'actualització dels drets històrics d'Aragó, el Tribunal Constitucional també nega que aquesta pretensió pugui realitzar-se a l'empara de la disposició addicional tercera de l'Estatut aragonès en què es proclama la no renúncia als drets històrics que poguessin correspondre al poble aragonès. El Tribunal només accepta la referència als drets històrics com a menció accessòria i no pas com a fonament, font o origen del poder autonòmic, ni com a objecte o finalitat del seu exercici:

> De este modo, si los derechos históricos aparecen bien como fundamento del autogobierno o, con cualquier otra formulación, como fuente u origen del poder autonómico, bien como objeto o finalidad de su ejercicio, la consecuencia ha de ser la nulidad del entero precepto afectado por esta concepción inconstitucional. Pero si se aprecia que tales derechos históricos aparecen únicamente como mención accesoria a lo que constituye el normal y legítimo despliegue de la actividad de las instituciones autonómicas en el marco constitucional y estatutario, sin alterarlo, bastará con la supresión del inciso correspondiente para depurar el vicio de inconstitucionalidad.

3. ELS DRETS HISTÒRICS I LA GENERALITAT DE CATALUNYA

El Reial decret llei 41/1977, de 29 de setembre, de restabliment provisional de la Generalitat de Catalunya, afirma en el seu preàmbul que «La Generalitat de Catalunya és una institució secular, en la qual el poble català ha vist el símbol i el reconeixement de la seva personalitat històrica dins la unitat d'Espanya». Així doncs, aquesta norma preconstitucional parteix de la legitimitat històrica de la institució de govern catalana, una legitimitat que es reivindica amb el concepte de restabliment, és a dir, no es crea de bell nou una institució autonòmica amb una denominació històrica sinó que es reinstaura la institució de la Segona República, si bé sense restablir la vigència de l'Estatut, tot assenyalant, a més, la història secular de la Generalitat. Encara que només es tracti del preàmbul d'un Reial decret llei, el fet és que s'hi conté el reconeixement d'una institució republicana amb uns antecedents previs a 1714 així com la personalitat històrica del poble català. En definitiva, de forma implícita la norma reconeix un dret històric a l'autogovern amb uns orígens molt més antics que la Generalitat republicana. Aquesta norma es considera un dels pocs actes, sinó l'únic, de ruptura amb el règim franquista i de restabliment parcial, i sobretot simbòlic, de la legalitat republicana, a diferència del reformisme institucional que va regir la transició democràtica a l'Estat espanyol. Nogensmenys, mitjançant el Reial decret 2596/1977, de 17 d'octubre, es va nomenar Josep Tarradellas i Joan president de la Generalitat, la persona que havia estat nomenada per a aquest càrrec pel Parlament de Catalunya a l'exili.

El vincle amb les institucions anteriors a 1714 el trobem també en el Decret de 28 d'abril de 1931 en què es va regular l'estructura i funcionament provisionals de la Generalitat fins a l'entrada en vigor de l'Estatut d'Autonomia. En el preàmbul del Decret s'afirma que:

> Amb la proclamació de la República ha estat restablerta, com expressió de la unitat tradicional del nostre territori, la Generalitat de Catalunya. Desapareguda aquesta gloriosa institució per un interès dinàstic de la Monarquia borbònica, és natural hagi renascut així que

> l'admirable unanimitat dels ciutadans ha decidit expulsar del país aquella dinastia. El Govern provisional de la República ha reconegut, amb una gran noblesa, en el seu Decret del dia 21 d'abril, el fet històric de la restauració de la Generalitat.

Deixant de banda el procés polític que va portar de la proclamació de la República Catalana a la recuperació del precedent històric de la Generalitat, resulta rellevant la voluntat d'enllaçar i fins a cert punt legitimar l'autogovern català amb les institucions suprimides per Felip V. Això no obstant, ni l'Estatut de Núria ni la versió retallada que en van aprovar les Corts espanyoles no fan cap referència als drets històrics del país, com tampoc no en fa l'Estatut d'autonomia de 1979.

En el marc de la Constitució de 1978 es va considerar que Catalunya era una «nacionalitat històrica» no per referència directa a les institucions anteriors al Decret de Nova Planta sinó pel fet que, d'acord amb la disposició transitòria segona CE, havia plebiscitat afirmativament un projecte d'Estatut d'Autonomia i comptava amb un règim provisional d'autonomia en el moment de promulgar-se la Constitució, la qual cosa permetia tramitar l'Estatut per la «via ràpida» de l'article 148.2 CE. La condició de nacionalitat era reconeguda per l'Estatut, partint d'allò establert a l'article 2 CE, i la consideració d'històrica venia donada pel fet d'haver aprovat els seus estatuts per referèndum durant la Segona República, si bé l'única conseqüència d'aquest reconeixement era la simplificació dels tràmits per dotar-se d'un nou Estatut d'Autonomia. Les altres nacionalitats històriques en els termes de la disposició transitòria segona eren Galícia i el País Basc, sens perjudici que tant la Comunitat Autònoma Basca com Navarra comptaven amb el reconeixement i empara dels seus drets històrics a través de la disposició addicional primera CE.

Amb el desplegament autonòmic es va constatar que, per la via de l'actualització dels drets històrics, el País Basc i Navarra havien pogut assolir un grau d'autonomia més elevat que Catalunya en alguns àmbits, sobretot i molt especialment per efecte del concert econòmic. En iniciar-se els debats per a la reforma estatutària es va assumir que per al ple desenvolupament de l'autogovern català calia reivindicar i incorporar els drets històrics a l'Estatut. Així, la Resolució 1489/VI del Parlament de Catalunya, adoptada pel Ple del 3 d'octubre de 2002, contempla diversos mecanismes d'aprofundiment de l'autogovern d'entre els quals destaca «explorar l'apel·lació als drets històrics de Catalunya d'acord amb el mecanisme regulat per la disposició Addicional Primera de la Constitució Espanyola», per concloure amb l'acord solemne de: «Emprendre en la propera legislatura els tràmits necessaris per a la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i per a la devolució dels drets històrics de Catalunya».

Cap al final del tràmit parlamentari, la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local del Parlament de Catalunya va elaborar el dictamen sobre la proposta de Proposició de llei orgànica per la qual s'estableix l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en la qual s'incloïa la referència als drets històrics a l'article 5 i una disposició addicional primera amb la concreció dels àmbits en què es reconeixien i s'actualitzaven els drets històrics:

> **Article 5**
>
> L'autogovern de Catalunya es fonamenta en els drets històrics del poble català, que aquest estatut incorpora i actualitza.

Disposició addicional primera

1. Es reconeixen i s'actualitzen, per mitjà d'aquest Estatut, tal com estableix l'article 5, els drets històrics de Catalunya, d'acord amb el que estableix la disposició addicional primera de la Constitució.

2. El reconeixement i l'actualització dels drets històrics empara, especialment els àmbits següents:

a) El règim de finançament (títol VI).

b) L'organització de les administracions públiques catalanes; el règim jurídic, el procediment, la contractació, l'expropiació i la responsabilitat en les administracions públiques catalanes, i la funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes (articles 112, 113, i 114).

c) L'organització territorial de Catalunya i el règim local (articles 154 i 155).

d) El dret civil (article 123).

e) El règim lingüístic a Catalunya (article 128).

f) L'educació (article 125).

g) La cultura (article 145).

h) La seguretat pública (article 163).

3. Els drets històrics, en la Constitució, emparen i garanteixen el règim singular de les competències i les atribucions de la Generalitat en els termes que estableix aquest Estatut.

El Parlament va sol·licitar dictamen al Consell Consultiu sobre la Proposta de reforma estatutària, el qual es va emetre el dia 1 de setembre de 2005. La posició majoritària dels membres del Consell en relació a la ressenyada regulació dels drets històrics es pot sintetitzar en els termes següents:

— A partir dels antecedents parlamentaris que permeten analitzar l'origen de la disposició addicional primera de la Constitució es constata que, a diferència del que eventualment podria derivar-se d'una interpretació literal, l'abast de la previsió sobre l'empara i respecte als drets històrics es redueix als territoris històrics basconavarresos: Àlaba, Biscaia, Guipúscoa i Navarra.

— Una anàlisi sistemàtica del text constitucional també permet constatar que la voluntat del constituent restava limitada als territoris basconavarresos. Així es posa de manifest en la connexió directa establerta entre la disposició addicional primera i la disposició derogatòria única, apartat segon, de la Constitució, per la derogació de les lleis sobre furs de 1839 i de 1876.

— La jurisprudència del Tribunal Constitucional ha delimitat l'àmbit subjectiu de la disposició addicional primera als territoris basconavarresos.

— Segons la jurisprudència del Tribunal Constitucional els drets històrics no són un títol autònom de competències per als territoris forals (STC 123/1984, de 18 de desembre, FJ 4; 76/1988, de 26 d'abril, FJ 4; 140/1990, de 20 de setembre, FJ 3; 159/1993, de 6 de maig, FJ 6, etc.) i l'Estatut és l'element decisiu per a l'actualització dels drets històrics (STC 159/1993, de 6 de maig, FJ 6); tant en el cas basc com en el cas navarrès, l'aprovació dels respectius Estatuts d'autonomia fou el moment decisiu, d'acord amb la previsió establerta a la disposició addicional primera CE, per a dur a terme l'actualització dels drets històrics. En aquells territoris la foralitat específica que els garanteix la Constitució de 1978 és de dret públic.

— El Consell Consultiu va concloure, en primer lloc, que la interpretació de la disposició addicional primera CE no permet incloure Catalunya com a integrant dels territoris forals que disposen d'un règim foral de dret públic, als quals es refereix aquest precepte constitucional. En segon lloc, va concloure que la disposició addicional primera de la proposta de reforma, relativa al reconeixement i actualització dels drets històrics, era inconstitucional perquè es configurava com un títol autònom d'atribució de competències.

En contrast amb la posició majoritària del Consell Consultiu, els consellers Agustí M. Bassols i Parés, Jaume Vernet i Llobet i Jaume Camps i Rovira van formular un vot particular en el qual afirmaven que, en relació als drets històrics, el seu parer divergia de la majoria del Consell quan aquesta reconeixia la constitucionalitat de l'article 5 de la Proposta de reforma però li negava qualsevol virtualitat pràctica en considerar inconstitucional la disposició addicional primera. Coincidien amb la majoria en situar els drets històrics en la Constitució però arribaven a unes conclusions diferents:

— La Constitució pressuposa en diferents punts la preexistència de nacionalitats històriques i el mateix restabliment de la Generalitat es va fer com a actualització d'un complex institucional de dret públic que es remunta a l'edat mitjana. L'autonomia té una base històrica i la Constitució, l'Estatut de 1979 i els estatuts de diferents comunitats històriques, tot i no fer referència als drets històrics, fan al·lusió al fonament històric de la seva existència.

— La disposició addicional primera CE no és d'aplicació exclusiva al País Basc i Navarra, ja que aquell precepte no diu quins drets històrics s'emparen i es respecten i tampoc a quins subjectes es refere ix, més enllà d'uns indefinits territoris forals. Segons el vot particular:

> De furs n'hi hagué, a més a més d'Euskalherria, a la Corona catalanoaragonesa, raó per la qual l'Estatut d'autonomia d'Aragó esmenta els drets històrics i Catalunya també ho podria fer genèricament o concretant-ne els efectes que actualitzen la seva peculiar historicitat, com ho van fer ben aviat Euskadi i Navarra.

La doctrina ha considerat que la raó d'ésser de la disposició addicional primera és la de donar expressió als «fets diferencials d'origen històric», de manera que inclou tots aquells territoris que en el passat haguessin disposat de sistemes de dret públic propis, com fou el cas de Catalunya.

— La Constitució deixa un marge interpretatiu ampli en no esmentar els territoris forals ni tampoc establir cap límit temporal per a la consideració de la foralitat, cosa que no es desprèn de la literalitat de la Constitució, del debat constituent ni de la jurisprudència del Tribunal Constitucional. El vot particular esmenta diferents exemples de com durant el debat parlamentari es va considerar que la disposició addicional primera tindria un abast més ampli que el dels territoris basconavarresos.

— Pel que fa a l'exigència de continuïtat dels règims forals fins a la seva actualització via Constitució i Estatut, el mateix Tribunal Constitucional havia relativitzat aquesta exigència en reconèixer:

> [...] que les peculiaritats forals «han atravesado fases históricas muy distintas» i que tampoc no han estat homogènies «las características del régimen foral de cada provincia durante la vigencia de las diversas constituciones de 1812 hasta nuestros días», tot i que s'ha de poder apel·lar a una certa continuïtat (STC 140/1990, 20 de setembre, FJ 4), que és predicable de Catalunya en la mesura que hi ha experiències d'exercici del poder públic fins al s. XVIII, però també diverses en el s. XX, mentre que les institucions juridicoprivades han tingut una existència ininterrompuda.

— En conclusió, el vot particular considerava constitucional la disposició addicional primera del Projecte de reforma en tant que relacionava i concretava l'objecte sobre el qual es projecten i s'actualitzen els drets històrics.

La proposta finalment aprovada pel Parlament de Catalunya el dia 5 de setembre de 2005 contenia diferents referències als drets històrics en el seu preàmbul:

> Aquest Estatut segueix la tradició de les Constitucions i altres drets de Catalunya, que històricament havien significat l'articulació política i social dels catalans i les catalanes. Des del 1714, han estat diversos els intents de recuperació de les nostres institucions d'autogovern (…). «És per tot això que aquest Estatut estableix que: Primer.- Catalunya és una nació. Segon.- La Generalitat restablerta el 1931 mai no ha deixat d'existir, en terra pròpia o en l'exili, gràcies a la tenacitat del nostre poble i a la fidelitat dels seus dirigents. Tercer.- Catalunya, afirmant els seus drets històrics, ha desenvolupat i té una posició singular pel que fa a la llengua, la cultura, el dret civil i l'organització territorial».

A l'article 5 de la Proposta de reforma estatuària s'afirma el fonament de l'autogovern en els drets històrics, però la seva incorporació i actualització no es planteja a l'empara de la disposició addicional primera de la Constitució sinó de l'article 2 CE, de la disposició transitòria segona CE i d'una apel·lació genèrica a altres disposicions del text constitucional:

> ARTICLE 5. ELS DRETS HISTÒRICS L'autogovern de Catalunya com a nació es fonamenta en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculars i en la tradició jurídica catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres disposicions de la Constitució, preceptes dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació dret civil, la llengua, l'educació, la cultura i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.

En canvi, la disposició addicional primera de la proposta va substituir el reconeixement i actualització de drets històrics continguda a la proposta analitzada pel Consell Consultiu per una declaració de no renúncia als drets històrics, en els mateixos termes de l'Estatut aragonès, tot fent al·lusió a la disposició addicional primera CE:

> PRIMERA. RECONEIXEMENT I ACTUALITZACIÓ DELS DRETS HISTÒRICS L'acceptació del règim d'autonomia que s'estableix en aquest Estatut no implica la renúncia del poble català als drets que, com a tal, li corresponguin en virtut de la seva història, que poden ésser actualitzats d'acord amb el que estableix la disposició addicional primera de la Constitució.

El text de l'Estatut finalment aprovat per les Corts espanyoles i per referèndum a Catalunya, després d'haver patit unes retallades substancials, manté de forma més matisada la referència als drets històrics com a fonament de l'autogovern català, si bé ara al costat i a través de la Constitució. En el preàmbul es fa constar que:

> El poble de Catalunya ha mantingut al llarg dels segles una vocació constant d'autogovern, encarnada en institucions pròpies com la Generalitat —que fou creada el 1359 a les Corts de Cervera— i en un ordenament jurídic específic, aplegat, entre altres recopilacions de normes, en les Constitucions i altres drets de Catalunya. Després del 1714, han estat diversos els intents de recuperació de les institucions d'autogovern. En aquest itinerari històric constitueixen fites destacades, entre altres, la Mancomunitat del 1914, la recuperació de la Generalitat amb l'Estatut del 1932, el restabliment de la Generalitat el 1977 i l'Estatut del 1979, nascut amb la democràcia, la Constitució del 1978 i l'Estat de les autonomies [...]. És per tot això que, seguint l'esperit del preàmbul de l'Estatut del 1979, aquest Estatut assumeix que [...]: L'autogovern de Catalunya es fonamenta en la Constitució, i també en els drets històrics del poble català, que, en el marc d'aquella, donen origen en aquest Estatut al reconeixement d'una posició singular de la Generalitat. Catalunya vol desenvolupar la seva personalitat política en el marc d'un Estat que reconeix i respecta la diversitat d'identitats dels pobles d'Espanya.

El reconeixement dels drets històrics s'articula a través de l'article 5, amb una redacció alterada respecte l'aprovada pel Parlament:

> **Article 5. Els drets històrics**
>
> L'autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculars i en la tradició jurídica catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu, i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.

Al llarg de la tramitació parlamentària a Madrid va decaure la disposició addicional primera de l'Estatut amb la seva referència a la disposició addicional primera CE, que ja no s'esmenta en l'Estatut finalment aprovat.

Com és sabut, el Tribunal Constitucional va sotmetre l'Estatut plebiscitat a noves retallades i a una reinterpretació molt restrictiva de l'autonomia catalana que, tot i declarar constitucional l'article 5, en va modificar el significat a través de la lectura que en va fer en el fonament jurídic 10è. de la Sentència 31/2010, de 28 de juny de 2010 (recurs d'inconstitucionalitat 8045-2006), reiterada després al fonament jurídic 4rt. de la Sentència 137/2010, de 16 de desembre de 2010 (recurs d'inconstitucionalitat 8675-2006). Segons l'esmentat fonament jurídic 10è. de la STC 31/2010: «El art. 5 EAC sería manifiestamente inconstitucional si pretendiera para el Estatuto de Autonomía un fundamento ajeno a la Constitución, aun cuando fuera añadido al que ésta le dispensa». Però aquest no és el cas. El TS remarca que aquests drets històrics no són els mateixos esmentats en la disposició addicional primera CE:

> Se trata, pues, de derechos históricos en un sentido bien distinto del que corresponde a los derechos de los territorios forales a que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución. Y ello porque se refieren a derechos y tradiciones de Derecho privado o, *en el ámbito del Derecho público, al derecho que la disposición transitoria segunda de la Constitución ha querido atribuir a los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado Estatutos de autonomía en orden a facilitarles su constitución como Comunidades Autónomas a través de un procedimiento específico. Con ese limitado alcance, por completo diferente al que la Constitución ha reconocido a los derechos de los territorios forales de la disposición adicional primera, el art. 5 EAC anticipa el elenco de competencias que, de acuerdo con la Constitución, atribuye a la Comunidad Autónoma en el ámbito de la lengua, de la cultura y de la educación y hace explícitas las razones que justifican el concreto sistema institucional en el que se organiza la Generalitat de Cataluña.* [...] Sólo de manera impropia podría entenderse que tales derechos históricos son también, jurídicamente, fundamento del autogobierno de Cataluña, pues *en su expresado alcance constitucional únicamente pueden explicar la asunción estatutaria de determinadas competencias en el marco de la Constitución, pero nunca el fundamento de la existencia en Derecho de la Comunidad Autónoma de Cataluña y de su derecho constitucional al autogobierno. Los derechos, instituciones y tradiciones aludidos en el precepto, lejos de fundamentar en sentido propio el autogobierno de Cataluña, derivan su relevancia constitucional del hecho de su asunción por la Constitución y, desde ella, fundamentan, en términos constitucionales, el sistema institucional y competencial instaurado con el Estatuto de Autonomía*. En definitiva, el art. 5 EAC no es contrario a la Constitución interpretado en el sentido de que su inciso «en los derechos históricos del pueblo catalán» no remite al contenido de la disposición adicional primera de la Constitución ni es fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña al margen de la Constitución misma. En los mismos términos ha de entenderse la afirmación del preámbulo de que «[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución así como en los derechos históricos del pueblo catalán que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat».

Cal dir que aquest fragment, central en la fonamentació del Tribunal Constitucional, resulta contradictori quan, d'una banda, assenyala que el concepte de drets històrics fa referència a drets i tradicions de dret privat i, tot seguit, es vinculen aquests drets amb competències sobre matèries amb una clara dimensió de dret públic, com ara la llengua, la cultura, l'educació i el sistema institucional. Per més que l'Alt Tribunal pretengui estrafer el sentit del text estatutari, de la seva lectura tan sols es pot deduir que l'atribució de competències específiques en les matèries esmentades obeeix també a l'existència d'uns antecedents històrics, encara que el seu reconeixement i eficàcia resultin de la Constitució i de l'Estatut i no pas dels drets històrics per si mateixos, tal com de fet succeeix amb els règims forals als quals s'aplica la disposició addicional primera CE. D'altra banda, l'al·lusió a la disposició transitòria segona CE que, efectivament, tan sols garantia una via directa d'accés a l'autogovern a Galícia, País Basic i Catalunya, representa el reconeixement d'una continuïtat històrica respecte un dret a l'autonomia reconegut durant la Segona República. En altres paraules, el reconeixement estatutari dels drets històrics no deixa de ser un reconeixement que, si Catalunya gaudeix avui d'un cert grau d'autonomia, es deu també a l'existència d'unes lleis i institucions pròpies prèvies a la Constitució, tot i que és aquesta norma la que ara permet exercir l'autogovern.

4. ELS DRETS HISTÒRICS A LA LLEI REGULADORA DE LES BASES DE RÈGIM LOCAL

Amb tots aquests antecedents, arribem a la referència als drets històrics de la disposició addicional dissetena LBRL incorporada pel Reial decret llei 6/2023, de 19 de desembre, la qual, sota el títol «Drets històrics de Catalunya» estableix que:

> Les previsions d'aquesta Llei s'han d'aplicar respectant en tot cas la posició singular en matèria de sistema institucional que recull l'article 5 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, així com les competències exclusives i compartides en matèria de règim local i organització territorial que preveu aquest Estatut, d'acord amb el marc competencial que estableixen la Constitució i en especial l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Aquest precepte obliga a aplicar la LBRL tot respectant dos conceptes, un de plenament identificable, «les competències exclusives i compartides en matèria de règim local i organització territorial que preveu aquest Estatut» i un altre que resulta més indeterminat: «la posició singular en matèria de sistema institucional que recull l'article 5 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya». Segons l'article 5 EAC, el reconeixement de la posició singular del sistema institucional en què s'organitza la Generalitat deriva dels drets històrics del poble català, de les seves institucions seculars i de la tradició jurídica catalana, que l'Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució. L'article 2.1 EAC determina que «La Generalitat és el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya» del qual forma part el món local segons l'apartat 3 del mateix article:

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

Atesa la definició de la Generalitat com a sistema institucional que integra totes les institucions d'autogovern, inclosos els ens locals, una primera deducció és que l'aplicació de la LBRL s'haurà de fer tot respectant aquest sistema, descrit al títol II de l'Estatut, dedicat a les institucions i, en especial, el sistema de govern local establert al capítol IV, el qual presenta unes singularitats rellevants respecte el model bàsic estatal, amb ens locals com les vegueries i les comarques i institucions com el Consell de Governs Locals, per posar-ne uns exemples. Segons la disposició addicional dissetena, l'aplicació de la LBRL hauria de respectar l'existència i funcionament d'aquestes institucions, així com, d'altra banda, l'organització institucional pròpia de l'Aran establerta al capítol VIII del títol II EAC.

La referència a «les competències exclusives i compartides en matèria de règim local i organització territorial que preveu aquest Estatut» es pot entendre com un blindatge de les competències autonòmiques, exclusives i compartides, enfront de possibles interpretacions expansives de la llei bàsica que poguessin entrar-hi en conflicte. Així, la disposició addicional dissetena LBRL pot actuar com una protecció reforçada del model català d'Administració local i d'organització territorial que es desenvolupi en exercici de les pròpies

competències, una garantia que s'atorga a Catalunya i no a les altres comunitats autònomes a conseqüència del factor diferencial que representa el reconeixement dels drets històrics efectuat a l'article 5 EAC.

Que una disposició d'una norma bàsica expliciti que en la seva aplicació cal respectar les competències de què gaudeix la Generalitat pot semblar una tautologia innecessària. Tanmateix, aquesta disposició adquireix una nova dimensió si, més enllà de la literalitat de l'Estatut, acudim a la interpretació que va fer el Tribunal Constitucional de les competències exclusives i compartides en matèria de règim local i d'organització territorial. D'acord amb l'article 151 EAC, correspon a la Generalitat, respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 CE, la competència exclusiva sobre organització territorial. I segons l'article 160 EAC, li correspon la competència exclusiva en matèria de règim local que inclou, entre d'altres atribucions, la determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals en els àmbits especificats per l'article 84 EAC. Les competències no explicitades com a pròpies en la matèria es consideren compartides. Segons l'article 110 EAC, pel que fa a les competències exclusives:

> a) Corresponen a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències exclusives, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies.
>
> b) El dret català, en matèria de les competències exclusives de la Generalitat, és el dret aplicable en el seu territori amb preferència sobre qualsevol altre.

Tanmateix, la STC 31/2010, de 28 de juny de 2010, va imposar una interpretació restrictiva de l'abast de les competències exclusives de la Generalitat en el seu fonament jurídic número 59, ja que sempre es veuran limitades per l'exercici que el legislador estatal faci de les seves competències, entre les quals, en virtut de l'article 149.1.18 CE, s'inclouen les bases del règim de les administracions locals:

> En definitiva, el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, *cualquiera que sea la utilización de los términos «competencia exclusiva» o «competencias exclusivas» en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión «en todo caso», reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales*.

Tal com assenyala el catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Madrid, Francisco Velasco, en una publicació del seu blog[1] dedicada a la disposició addicional

1. VELASCO, Francisco, «Reformas urgentes en la LRRL y un nuevo régimen local para Cataluña», 20 de desembre de 2023. Accesible a: https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2023/12/20/reformas-urgentes-en-la-lbrl-y-un-nuevo-regimen-local-para-cataluna/

dissetena LBRL, la STC 31/2010 va corregir la doctrina establerta a la STC 247/1997 (FJ 2) sobre l'Estatut valencià, segons la qual mitjançant un Estatut d'autonomia es podria perfilar o delimitar l'abast de les competències estatals *ex* art. 149.1 CE. En canvi, a partir de la doctrina de la sentència sobre l'Estatut de Catalunya, l'abast de les competències exclusives del legislador català sempre es trobarà limitat per allò que determini en cada moment la legislació bàsica estatal. En una Sentència posterior (STC 132/2012, FJ 2) relativa als consells insulars balears, el Tribunal Constitucional va reblar el clau en establir que el desplegament real de les normes estatutàries sobre règim local restava condicionat al fet que ho permetés la LBRL. A criteri del professor Velasco, la subordinació a la legislació bàsica de les competències estatutàries establerta jurisprudencialment és el que atorga especial significació a la disposició addicional dissetena LBRL, ja que ara és la mateixa llei bàsica la que, en imposar el respecte a les competències exclusives de la Generalitat, permet entendre que la llei catalana, quan es basi en competències exclusives en matèria de règim local i d'organització territorial, pot desplaçar la norma bàsica. Les competències que arran de la STC es podien considerar «falses exclusives» recuperen ara la seva exclusivitat efectiva per via de la LBRL, perquè és el mateix legislador bàsic estatal qui fa prevaldre les lleis catalanes sobre la matèria.

Aquesta interpretació obre una gran oportunitat per al legislador català, sobretot de cara a l'elaboració d'una llei de governs locals que desplegui tot el potencial de l'Estatut, superant la lectura restrictiva que en feu el Tribunal Constitucional. L'article 84 EAC, en establir les competències dels governs locals, va més enllà de la LBRL, sobretot després de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local de 2013. L'efectivitat de la competència exclusiva per determinar les competències i les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals en els àmbits especificats per l'article 84 EAC permetria dotar els municipis catalans d'una autonomia més àmplia, tot aplicant el principi de diferenciació establert a l'article 8 EAC, segons el qual les lleis que afecten el règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer dels municipis han de tenir en compte necessàriament les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen. També es podria reforçar el paper dels consells comarcals per garantir la prestació de serveis per part de tots els municipis amb independència de les seves dimensions, i/o optar per un desplegament real de les vegueries com a ens locals que, a més de les competències locals que se'ls assignin, puguin gestionar competències delegades per la Generalitat, tot i que caldria analitzar com es pot harmonitzar aquest desplegament amb la garantia constitucional de les províncies. En tot cas, l'efectivitat del nou model dependria també de com se'n garantís el finançament.

Si s'acaba imposant la lectura autonomista de la disposició addicional dissetena LBRL podrem afirmar el valor del reconeixement estatutari dels drets històrics de Catalunya, no pas perquè per si mateixos atorguin cap títol competencial sinó perquè poden actuar, com en aquest cas, com a justificació de l'eixamplament de l'àmbit competencial de la Generalitat i de la possibilitat de bastir, en àmbits com el règim local i l'organització territorial, un sistema institucional singular. La mateixa STC 31/2010 indica aquest valor justificatiu dels drets històrics, tal com s'ha transcrit anteriorment:

> El art. 5 EAC anticipa el elenco de competencias que, de acuerdo con la Constitución, atribuye a la Comunidad Autónoma en el ámbito de la lengua, de la cultura y de la educación y *hace explícitas las razones que justifican el concreto sistema institucional* en el que se organiza la Generalitat de Cataluña.

El reconeixement dels drets històrics es configura d'aquesta forma com una via per ampliar els marges competencials de la Generalitat en permetre justificar que Catalunya gaudeixi d'un nivell d'autonomia superior al d'altres comunitats autònomes, si més no en els àmbits assenyalats per l'article 5 EAC. S'obre així, sens perjudici d'altres camins com el de l'article 150.1 CE, una nova escletxa per aprofundir l'autogovern i escapar del límits de «cafè para todos», una escletxa que en tot cas es troba fortament condicionada a les vicissituds polítiques de cada moment i també a les lectures que en pugui fer el Tribunal Constitucional quan, per exemple, una eventual llei catalana de governs locals sigui objecte d'impugnació.

Ara bé, malgrat el potencial que ens ofereix l'article 5 EAC, el professor Velasco alerta que la disposició addicional dissetena LBRL també podria ser objecte d'un interpretació molt menys autonomista que l'abans exposada, atès que finalitza amb una frase, «d'acord amb el marc competencial que estableixen la Constitució i en especial l'Estatut d'autonomia de Catalunya», en virtut de la qual es podria entendre que la regulació bàsica estatal s'hauria de seguir aplicant a Catalunya en els mateixos termes de la STC de l'Estatut. Si fos així la disposició addicional dissetena LBRL no seria més que una proclama retòrica. A banda de la possibilitat d'una interpretació neutralitzadora del precepte, un altre punt feble d'aquesta solució és que, de la mateixa manera que la disposició addicional ha estat introduïda per una llei estatal (en aquest cas un Reial decret llei), també podria ser suprimida per una norma del mateix rang. L'aparent blindatge de les competències exclusives que es desprèn de la disposició addicional dissetena resta subjecte en tot moment a la voluntat del legislador estatal, és a dir, a l'aritmètica parlamentària que en cada moment hi hagi a Madrid.

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 365-378
ISSN: 2938-5733

LES REGLES FISCALS I ELS ENS LOCALS

Carme Torres Morales
Directora de Serveis Econòmics de la Intervenció General
Ajuntament de Barcelona
Presidenta del CSITAL de Barcelona

Sumari: 1. Les regles fiscals; 2. Mesures de control de la disciplina fiscal; 3. Nou marc de governança econòmica europea; 4. Manca d'homogeneïtat del subsector corporacions locals; 5. Conclusió.

1. LES REGLES FISCALS[1]

La consagració jurídica dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera és conseqüència de l'accés d'Espanya a la tercera fase d'Unió Econòmica i Monetària (UEM) en 1999, que, posteriorment, culminaria l'any 2002 amb la implantació de l'euro. L'èxit de la UEM depenia del compromís per part de tots els Estats Membres de garantir l'estabilitat d'aquesta moneda. Per això en el Pacte d'Estabilitat i Creixement (PEC) els estats membres es comprometen a adoptar mesures preventives i mesures de control. Entre les mesures preventives trobaríem la de perseguir l'objectiu a mitjà termini de situacions pressupostàries pròximes a l'equilibri o amb superàvit, de forma que el *dèficit es mantingui sempre per sota del 3% del PIB*, a preus de mercat i el volum total del *deute públic per sota del 60% del PIB* a preus de mercat. Entre les mesures de control trobem respostes als incompliments detectats, com advertències de risc d'incompliments, mesures d'autocorrecció, mesures coercitives i finalment i com a mesura final, el compliment forçós.

En desenvolupament d'aquests principis i mesures, s'aprova La llei 18/2001 de 12 de desembre, la qual regula en el seu article 1 l'àmbit d'aplicació objectiu:

> Constitueix l'objecte de la present Llei l'establiment dels principis rectors als quals haurà d'adequar-se la política pressupostària del sector públic en ordre a la consecució de l'estabilitat i el creixement econòmic, en el marc o de la Unió Econòmica i Monetària, així com la determinació dels procediments necessaris per a l'aplicació efectiva del principi d'estabilitat pressupostària, d'acord amb els principis derivats del Pacte d'Estabilitat i Creixement, i en virtut de la competència de l'Estat respecte de les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

1. Contingudes en la normativa reguladora de l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, tenen el seu origen en l'ordenament jurídic de la Unió Europea, però és de preceptiva aplicació a totes les Administracions Públiques. La finalitat d'aquest conjunt de normes d'obligat compliment és facilitar la consecució de l'objectiu sostenibilitat de les finances públiques, sostenibilitat que permetrà un creixement econòmic sostenible.

Per la seva banda, la disciplina fiscal té a veure amb què la despesa pública estigui adequadament finançada amb ingressos fiscals, aquests són essencialment els impostos.

En definitiva, s'estableix per primer cop en l'ordenament jurídic espanyol la necessitat de compliment de les regles de disciplina fiscal, no només per al conjunt de les administracions públiques sinó també de manera individualitzada per a cada un dels nivells de l'administració, incloent-hi les de l'àmbit local, passant-se a denominar «subsector local».

Posteriorment, aquesta mateixa Llei es refon mitjançant el text refós de la Llei general d'estabilitat pressupostària (LGEP), aprovat per Reial decret 2/2007 de 28 de desembre que desenvoluparà la dualitat de normativa aplicable al mateix àmbit objectiu (el pressupost) i àmbit subjectiu (els ens locals i els seus òrgans dependents) per poder efectuar els càlculs necessaris per a l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera. De fet, a l'apartat 8 de l'article 7, s'estableix l'obligació d'establir normes reguladores en matèria pressupostària i els instruments i procediments necessaris per adequar-les a l'aplicació del principi d'estabilitat pressupostària. En l'àmbit de les entitats locals aquesta regulació pròpia es durà a terme mitjançant les bases d'execució del pressupost.

Aquesta dualitat de normativa aplicable per a calcular equilibris d'acord amb el text redós de la Llei reguladora d'hisendes locals (TRLRHL) i d'acord amb la LGEP, serà una de les dificultats que tindrà l'aplicació de les regles fiscals, com veurem més endavant.

Després de la crisi econòmica i financera global de l'any 2008, en concret el 27 de setembre de 2011, s'aprova la reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola, elevant el rang legal del principi de l'estabilitat pressupostària a principi constitucional. Segons l'exposició de motius de la modificació,

> a l'objecte d'enfortir la confiança en l'estabilitat de l'economia espanyola a mitjà i llarg termini garantir el principi d'estabilitat pressupostària, vinculant a totes les Administracions Públiques en la seva consecució, així com per a reforçar el compromís d'Espanya amb la Unió Europea i al mateix temps, garantir la sostenibilitat econòmica i fiscal del nostre país.

En desenvolupament d'aquest principi constitucional, posteriorment es va aprovar la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOESPF),[2] modificada per la Llei orgànica 9/2013, de 20 de desembre, de control del deute comercial del sector públic. Aquesta Llei desenvolupa i dota de mecanismes el marc jurídic ja establert prèviament en la Llei 18/2001, tant dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera com de les mesures preventives i de compliment i control. En establir les mesures preventives de disciplina fiscal, desenvolupa el marc normatiu que es coneix com les *regles fiscals*:

— *Principi d'estabilitat pressupostària,* entès com a equilibri o superàvit estructural de totes les administracions públiques.

— *Principi de sostenibilitat financera*, entès com a limitació al nivell de deute de totes les administracions públiques.

— *Regla de despesa,* que complementa les anteriors, i conforme a la qual el creixement de la despesa de les administracions públiques no pot superar la taxa de referència de creixement del PIB a mitjà termini.

2. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730

Aquestes tres regles, com ja hem dit, són d'aplicació al conjunt de les administracions públiques i, per tant, també a les hisendes locals, configurant-se des de la reforma constitucional com un dels principis bàsics del règim pressupostari local.

D'acord amb l'article 135 CE les entitats locals «hauran de presentar equilibri pressupostari». I aquest equilibri pressupostari es controlarà mitjançant el sistema establert pels diferents reglaments europeus aprovats amb relació a la supervisió de la política econòmica coneguts com a *six pack* i amb relació a la supervisió pressupostària coneguts com a *two pack*. Amb aquesta regulació especifica la UE configura un autèntic sistema integrat de coordinació de les polítiques nacional al llarg de l'any, un sistema de seguiment d'aplicació de les normes i per últim, la imposició de sancions en supòsits d'incompliment d'aquelles.

En aquest context de tutorització per part de la UE, d'acord amb la informació que li fa arribar cada estat membre, es desenvolupa el procés d'elaboració dels pressupostos de les administracions públiques, i per tant també de les entitats locals, restant per aquest motiu també subjectes al subministrament d'informació i al compliment dels objectius fixats per a concretar l'aplicació de les regles fiscals, així com la implementació de mesures de política econòmica i pressupostària que es defineixin en aquell àmbit.

La Llei orgànica 2/2012 ha recollit aquest sistema normatiu establert per la UE i determina que li correspon a l'Estat la coordinació de totes les administracions públiques per a poder garantir l'aplicació efectiva dels principis i la seva instrumentalització.

Els principis que conformen el sistema normatiu establert per la Llei orgànica són:

Principi d'estabilitat pressupostària

Segons aquest principi l'elaboració, aprovació i execució dels pressupostos i altres actuacions que afectin les despeses o ingressos de les diferents administracions públiques es realitzarà en un marc d'estabilitat pressupostària, coherent amb la normativa europea. Entenent per estabilitat pressupostària de les administracions públiques la situació d'equilibri o superàvit estructural, mentre que per als ens i societats mercantils dependents de les mateixes s'entendrà que és la posició d'equilibri financer.

L'objectiu de l'estabilitat pressupostària en l'àmbit local ja està definit en l'article 135 CE i l'article 11.4 LOEPSF. Aquest objectiu s'estableix per al conjunt del subsector i per a cadascuna de les entitats locals.

I en aquest moment sorgeix una de les primeres dificultats pels ens locals respecte al càlcul de les regles fiscals a la que ja al·ludíem en esmentar el Reial decret 2/2007, ja que per a verificar el compliment dels objectius fiscals és rellevant la divergència que resulta de l'aplicació de dues normatives diferents, com és, per una banda, l'article 164 TRLRHL i, per una altra, els articles 2,3,6.1 i 11.1 de la LOEPSF (o el que denominem doble perímetre).

La segona dificultat és determinada per l'àmbit objectiu, concretat en la informació sobre la qual s'efectuen els càlculs. L'article 6 de la LOEPSF, amb el títol «Principi de Transparència», estableix que

> La *comptabilitat* de les Administracions Públiques i altres subjectes compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei, així com els seus pressupostos i liquidacions, hauran de contenir informació suficient i adequada que permeti verificar la seva situació financera, el

compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera i l'observança dels requeriments acordats en la normativa europea en aquesta matèria. A aquest respecte, els Pressupostos i comptes generals de les diferents Administracions integraran informació sobre tots els subjectes i entitats compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei.

L'objectiu d'estabilitat pressupostària es troba expressat en termes de comptabilitat nacional, és a dir, aplicant els criteris metodològics del Sistema Europeu de Comptes (SEC-2010), el qual permet la comparació homogènia entre els diferents països europeus, tal com estableix l'article 3.1 de la LOEPSF, mentre que la informació comptable i financera que conforma el Pressupost General i el Compte General, d'aprovació i retiment preceptiva d'acord amb el TRLRHL per les corporacions locals s'elabora d'acord amb l'Ordre HAP/1781/2013 de 20 de setembre, per la qual s'aprova la Instrucció del Model Normal de Comptabilitat Local,[3] i l'Ordre HAP/1782/2013 de 20 de setembre, per la que s'aprova la Instrucció del model simplificat de Comptabilitat Local.[4]

Aquesta doble normativa fa que, per a calcular les regles fiscals, hàgim de realitzar una sèrie d'ajustos a la comptabilitat pressupostària i financera local per a poder remetre la informació necessària a la UE. La Intervenció General de l'Estat (IGAE) ha publicat diferents manuals específics per a administració local per a poder realitzar aquests ajustos. Un respecte del càlcul del principi d'estabilitat pressupostària[5] i un altre per la regla de la despesa.[6]

La dificultat de l'avaluació del compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària en àmbit local, per tant, és manifesta en un doble àmbit: el subjectiu (quins ens formaran part dels càlculs) i l'objectiu (quina informació comptable i sota quins criteris d'enregistrament serà la base dels càlculs).

En primer lloc, l'àmbit subjectiu d'aplicació de la normativa d'estabilitat ve definit en la LOEPSF que es remet a criteris de comptabilitat nacional. La delimitació de les diferents unitats institucionals públiques de tots els subsectors (estatal, autonòmic i local) i la seva adscripció als diferents sectors institucionals la realitza l'Administració de l'Estat mitjançant la Intervenció General de l'Estat (IGAE), per tant, no és competència de la Intervenció de cada ens local. Però l'interventor local, per efectuar els càlculs de les tres regles fiscals en la seva entitat local, sí que ha de saber quins dels seus ens dependents que no funcionen amb el pressupost limitatiu, com són les societats i les entitats públiques empresarials, són considerades com a Sector 13 a efectes del Sistema Europeu de Comptes (SEC 2010).[7]

A efectes del SEC, la classificació de les diferents entitats en els sectors de l'economia nacional es determina diferenciant entre «activitat de mercat» i «no de mercat», es classifica als ens en funció de criteris econòmics, no per la seva naturalesa jurídica.

3. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-10268

4. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-10269

5. www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_AATT/ManualCCLL1Edicion2006b.pdf

6. www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_AATT/Regla_de_gasto_CCLL_noviembre_2014.pdf

7. eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-union-system-of-national-and-regional-accounts.html?fromSummary=14

El sector 13 és el sector que compren les administracions públiques. Comprèn les corporacions locals, que està composta per diputacions, cabildos, consells insulars, ajuntaments, entitats dependents no productors de mercat.

El sector 11 és el sector que compren les societats de responsabilitat limitada, altres empreses no financeres amb personalitat jurídica pròpia, empreses i altres entitats públiques productores de mercat i seus centrals de societats no financeres. Les societats instrumentals emissores de valors filials de societats no financeres, quan no tenen autonomia de decisió, es consoliden amb les seves empreses matrius.

Hi ha entitats dependents (societats mercantils, entitats públiques empresarials...), que no estan classificades en el sector de les administracions públiques, però formen part del sector públic local, pertanyent el seu capital íntegrament a l'entitat local principal, motiu pel qual integren el pressupost general definit en el TRLRHL, però no en el pressupost consolidat a efectes de l'aplicació de la normativa d'estabilitat.

Pel que fa a l'àmbit objectiu o la metodologia de càlcul, com ja hem comentat, s'ha d'adaptar la informació i els estats comptables d'una normativa de microeconomia com és la Instrucció del Model Normal de Comptabilitat Local a una normativa de macroeconomia com és el SEC 2010.

La Intervenció municipal amb la informació que li proporciona la comptabilitat i la que li remeten altres òrgans municipals i les restants entitats obligades, ha de valorar si l'entitat local complirà amb la regla de l'equilibri pressupostari o ho ha fet ja (en el supòsit de què estigui en fase de liquidació), això és a grans trets significa si l'Administració és capaç amb els seus recursos ordinaris de fer front a les seves despeses de funcionament, entenent aquestes tant les despeses corrents com les de capital, per tant, s'exclou les despeses financeres.

Per això el primer que farà l'interventor és, d'acord amb el *Manual de càlcul del dèficit en comptabilitat nacional adaptat a les corporacions locals,*[8] consolidar els pressupostos de l'ens local i els seus ens dependents econòmicament, tenint en compte la sectorització del SEC 2010 i determinar quins ingressos i despeses pressupostàries classificades segons la seva naturalesa econòmica formen part dels ingressos i despeses «no financers» a efectes del SEC 2010. Posteriorment, també s'hauran de fer els ajustos corresponents per adaptar les diferents normes i principis tècnics comptables entre una normativa i una altra, per exemple respecte als ingressos la Instrucció de comptabilitat estableix que aquests es comptabilitzaran sota el principi de meritació mentre que la comptabilitat nacional (SEC 2010) diu que es comptabilitzaran pel criteri de caixa. Aquesta divergència de criteri d'enregistrament comptable suposa que s'aplicarien xifres diferents si no s'ajustessin els imports abans d'efectuar els càlculs per verificar si es compleix amb el principi d'estabilitat pressupostària.

Principi de sostenibilitat financera

Les actuacions de les administracions públiques i altres subjectes compresos en l'àmbit de l'aplicació de la LOEPSF estaran sotmesos a aquest principi. Entenent per sostenibilitat

8. www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_AATT/ManualCCLL1Edicion2006b.pdf

financera la capacitat per a finançar compromisos de despesa presents i futurs dins dels límits de dèficit, deute pública i morositat de deute comercial conforme l'establert en la llei, la normativa de morositat i la normativa europea.

S'entén que existeix sostenibilitat del deute comercial, quan el període mitjà de pagament als proveïdors no superi el termini màxim previst en la normativa sobre morositat que actualment és de 30 dies.

Principi de pluriennalitat

L'elaboració dels pressupostos de les administracions públiques i altres subjectes compresos en l'àmbit de la LOEOSF s'enquadrarà en un marc pressupostari a mitjà termini, compatible amb el principi d'anualitat pel que es regeixen l'aprovació i l'execució dels pressupostos, de conformitat amb la normativa europea. Principi de pluriennalitat que, de moment, el TRLRHL no ha contemplat pels ens locals.

Principi de transparència

La comptabilitat de les administracions públiques i altres subjectes compresos en l'àmbit de la Llei, així com els seus pressupostos i liquidacions, hauran de contenir informació suficient i adequada que permetrà verificar la seva situació financera, així com el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera i l'observança dels requeriments acordats en la normativa europea en aquesta matèria. A aquests efectes, els pressupostos i comptes generals de les diferents administracions integraran informació sobre tots els subjectes i entitats compreses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei.

Correspon al Ministeri d'Hisenda proveir la disponibilitat pública de la informació econòmic-financera de tots els subjectes dins de l'àmbit de la Llei. També estaran a disponibilitat pública les previsions utilitzades per la planificació pressupostària, així com la metodologia, supòsits i paràmetres en què es basin.

Principi d'eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics

Les polítiques de despesa pública hauran d'enquadrar-se en un marc de planificació pluriennal i de programació i pressupostació, atenint-nos a la situació econòmica, als objectius de política econòmica i al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

La gestió dels recursos públics estarà orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat, a la finalitat de les mateixes s'aplicaran les polítiques de racionalització de la despesa i la millora de la gestió del sector públic. Les disposicions legals i reglamentàries, en la seva fase d'elaboració i aprovació, els actes administratius, els contractes, els convenis de col·laboració i qualsevol altra actuació dels subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei que afectin les despeses o ingressos públics presents o futurs, hauran de valorar les seves repercussions i efectes i supeditar-se de forma estricta al compliment de les exigències dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Un exemple d'aplicació d'aquest principi es podria plasmar en un contracte d'execució d'obres, com pot ser el projecte de construcció d'un poliesportiu municipal. D'inici serà necessari per a poder contractar aquesta obra que en el pressupost vigent hi hagi consignació suficient a l'aplicació pressupostària corresponent, i si es tracta d'una despesa pluriennal, que es compleixen els requisits de percentatges i anualitats màximes per a la construcció del poliesportiu establerts a la Llei d'Hisendes Locals, però en aplicació dels principis de la LOEPSF, també hem d'analitzar els costos associats al seu funcionament com les despeses que es generaran en un futur, derivades de l'ús d'aquest equipament, com són els consums d'energia elèctrica, subministrament d'aigua, la contractació de la neteja, el manteniment de l'edifici, la contractació de personal per al seu ús, etc. És a dir que, d'acord amb l'article 7.3 LOESPF, la despesa en inversió pot comportar uns costos futurs necessaris per al seu funcionament, així com possibles ingressos també derivats del seu ús i això suposa que s'ha d'analitzar la inversió en tot el seu conjunt sota els principis de sostenibilitat financera i el principi d'eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics.

Principi de responsabilitat

Les administracions públiques que incompleixin les obligacions contingudes a la Llei, així com aquelles que provoquin o contribueixin a produir l'incompliment dels compromisos assumits per l'Estat mitjançant conveni, assumiran en la part que els hi sigui imputable les responsabilitats que d'aquest incompliment s'haguessin derivat.

Principi de lleialtat institucional

Les administracions públiques s'adequaran en les seves actuacions al principi de lleialtat institucional. Cada administració haurà de:

a) Valorar l'impacte que les seves actuacions poden provocar a la resta d'administracions.
b) Respectar l'exercici legítim de les competències de cada administració.
c) Ponderar en l'exercici de competències pròpies, la totalitat dels interessos públics implicats.
d) Facilitar a la resta d'administracions la informació que necessitin per exercir les seves competències, en especial per complir les obligacions de subministraments d'informació i transparència.
e) Prestar la cooperació i assistència actives a la resta d'administracions públiques.

Principi de prudència financera

No el recull la LOESPF, però apareix en l'article 48.bis de la Llei d'Hisendes Locals. Totes les operacions financeres que subscriguin les entitats locals estan subjectes al principi de prudència financera. S'entén pel mateix el conjunt de condicions que han de complir les operacions financeres per a minimitzar risc i cost.

Com hem dit, la LOEPSF estableix els principis que desenvolupen els nous principis constitucionals recollits en l'article 135. CE, però també desenvolupa tot un sistema integral de normes d'instrumentalització dels principis i de sancions en cas d'incompliment, ja que l'Estat és el responsable últim davant la Unió Europea, si bé el sistema és multinivell conformar per tres subsectors administratius.

El paper dels interventors locals,[9] com a òrgan de control intern de les administracions públiques —i en concret de les entitats locals—, consisteix a verificar el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i de la resta de regles fiscals. La norma[10] està atorgant implícitament a l'interventor local la funció de verificació de l'objectiu d'estabilitat, essent condició necessària per a la seva verificació haver calculat prèviament el saldo de capacitat o necessitat de finançament aplicant el coneixement de la metodologia comuna dels sistemes de comptabilitat nacional i havent d'avaluar el compliment de les diferents regles fiscals amb l'enviament trimestralment de la informació econòmica pressupostària i financera.

Pel supòsit d'incompliment de les obligacions d'enviament de la informació o de les mateixes regles fiscals, la LOPSF estableix tot un conjunt de mesures de prevenció i correcció, on l'interventor local serà l'òrgan encarregat de fer seguiment i advertir dels possibles incompliments, i al seu torn, l'Administració de tutela, com és el cas de la Generalitat de Catalunya, haurà d'autoritzar prèviament els plans de sanejament quan aquests siguin legalment preceptius.

2. MESURES DE CONTROL DE LA DISCIPLINA FISCAL

En el sistema normatiu establert per Llei orgànica es contemplen les mesures preventives i de correcció per garantir l'eficàcia dels principis i de la disciplina fiscal que aquests imposen.

a) Les *mesures preventives* són les següents:

Mesures automàtiques de prevenció: les administracions públiques faran un seguiment de les dades d'execució pressupostària de la despesa pública per a garantir que al tancament de l'exercici no s'incompleix l'objectiu de l'estabilitat pressupostària. Quan el volum de deute públic se situï per sobre del 95% dels límits establerts per a cada administració pública, les úniques operacions d'endeutament permeses seran les de tresoreria. Quan l'òrgan interventor detecti que el període mitjà de pagament[11] (pmp) supera en més de trenta dies el període màxim de pagament previst en la normativa de morositat durant dos mesos consecutius a comptar des de l'actualització del pla de tresoreria, formularà una comunicació d'alerta en el termini de quinze dies des que es detecti a la Generalitat i a la Junta de Govern Local. La Generalitat

9. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-3760

10. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-19069

11. El període mitjà de pagament és l'indicador que mesura els dies de mitjana de pagament del deute comercial en termes econòmics als proveïdors

podrà establir mesures quantificades de reducció de la despesa, augment d'ingressos o altres mesures de gestió de cobraments i pagaments que permeti generar la tresoreria necessària per a la reducció del període mitjà de pagament a proveïdors. La Generalitat comunicarà a l'Estat aquesta situació. Si aquesta persisteix es podran retenir recursos derivats de la participació en ingressos de l'Estat (PIE), una de les fonts de finançament més importants dels ens locals.

Advertència d'incompliment: en cas de risc d'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de deute públic o de la regla de la despesa, el Ministeri formularà advertència a la corporació local atorgant-li prèvia audiència. Disposarà d'un més per adoptar les mesures necessàries per evitar el risc.

b) Quant a les *mesures de correcció*, són les següents:

Mesures automàtiques de correcció: en cas d'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de deute públic, totes les operacions d'endeutament a llarg termini requeriran l'autorització de la Generalitat.

Pla economicofinancer: en cas d'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de deute públic o de la regla de la despesa es formularà un pla econòmic financer (conegut per les seves sigles com a PEF) que permeti, dins de l'any en curs i el següent, el compliment dels objectius i la regla de la despesa. S'aprovarà pel ple que el proposarà a la Generalitat, la qual finalment l'aprovarà i en farà el seguiment. Aquest pla haurà de contenir almenys la següent informació:

— Les causes de l'incompliment de l'objectiu establert o, si és el cas, de l'incompliment de la regla de la despesa.
— Les previsions tendencials d'ingressos i despeses, sota el supòsit que no es produeixen canvis en les polítiques fiscals i de despeses.
— Descripció, quantificació i el calendari d'aplicació de les mesures incloses en el pla, indicant les aplicacions pressupostàries o registres extrapressupostaris en els quals es comptabilitzaran.
— Previsions de les variables econòmiques i pressupostàries de les quals parteix el pla, així com els supòsits sobre els quals es basen aquestes previsions, en consonància amb el que es contempla a l'informe al qual es fa referència a l'article 15.5 LOEPSF.
— Anàlisi de sensibilitat considerant escenaris econòmics alternatius.

Seguiment: el Ministeri elaborarà trimestralment un informe de seguiment de l'aplicació de les mesures contingudes al Pla econòmic financer. L'interventor local ha de vetllar per l'adequada aplicació del Pla en informes de seguiment que s'envien al Ministeri.

Mesures coercitives: en el supòsit de manca de presentació, manca d'aprovació o incompliment del Pla econòmic financer la Llei obliga a adoptar les següents mesures:

— Aprovar en el termini de 15 dies des de l'incompliment, la no disponibilitat dels crèdits.

— Constituir un dipòsit amb interessos en el Banc d'Espanya corresponent al 2,8% dels ingressos no financers consolidats.

— Remissió per part del Ministeri d'una comissió d'experts per valorar la situació econòmic-financera. Podrà presentar proposta amb mesures d'obligat compliment.

Mesures de compliment forçós: davant l'incompliment de les mesures coercitives, la Generalitat requerirà al president de la corporació local perquè procedeixi al compliment. L'incompliment persistent es pot entendre com una gestió greument perjudicial per als interessos generals i podria procedir-se a la dissolució de la corporació (art. 61 de la Llei 7/1985 de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, en endavant LBRL).

Per poder dur a terme el control i coordinació de la informació econòmica financera per part de l'Administració de l'Estat pel compliment de la disciplina fiscal, li correspon a l'interventor de l'ens local, com a òrgan de control intern, realitzar les seves pròpies valoracions sobre:

— El grau d'execució pressupostària en les despeses i ingressos.
— El saldo pendent de les disposicions de despesa i les retencions de crèdit.
— Els compromisos adquirits per la Corporació municipal en convenis i altres acords.
— Els acords estatals en matèria de personal.
— Els compromisos de pagament del deute.
— Tots aquells esdeveniments no recurrents que puguin influir en la recaptació de drets o el reconeixement d'obligacions.

La informació economicofinancera per a l'avaluació de la disciplina fiscal i la metodologia per la seva remissió a l'Estat està regulada en l'Ordre HAP/2015/2012 d'1 d'octubre.[12] La remissió al Ministeri de la informació exigeix una signatura específica, que serà la de l'interventor local. En aquest sentit, ens trobem davant un autèntic informe de control financer que haurà de ser objecte d'arxiu i comunicació independent.

La motivació de l'informe és rellevant en la mesura que s'hauran de detallar els càlculs efectuats i els ajustos practicats sobre les dades de despesa i ingressos, la qual cosa implica explicar l'origen dels ajustos a realitzar i la lògica de la seva execució, així com les previsions utilitzades per a realitzar les estimacions d'execució pressupostària que es realitzen, detallant la metodologia, supòsits i paràmetres en els quals es basen garantint d'aquesta manera la transparència en la seva activitat i evitant l'arbitrarietat.

12. HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que és desenvolupen les obligacions de subministrament d'informació previstes en la LOESPF. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-12423

3. NOU MARC DE GOVERNANÇA ECONÒMICA EUROPEA

Durant l'any 2024, s'ha aprovat un nou marc de governança econòmica europea, que serà aplicable a les fiances públiques dels 27 estats membres de la UE a partir d'aquest 2025. En abril de 2024, es van aprovar el Reglament (UE) 1263/2024, el Reglament (UE) 2024/1264 i la Directiva 2024/1265, documents que configuren el nou marc europeu de regles fiscals.

L'acord és el resultat d'un exhaustiu debat sobre les normes pressupostàries de la UE. El marc reformat es caracteritza per buscar l'equilibri entre uns nivells de deute públic més elevats i millor repartits, després de diferents anys de reptes pressupostaris i la necessitat d'una inversió pública sostinguda per a recolzar les prioritats comunes de la Unió. L'element central de la nova governança econòmica són els plans estructurals nacionals de política fiscal a mitjà termini, que atorgaran als Estats membres més marge de maniobra per a establir els seus propis plans pressupostaris negociats bilateralment amb la Comissió Europea. Aquests plans poden durar entre quatre i set anys en funció dels compromisos de reforma i inversió dels estats membres. El nou marc introdueix una supervisió basada en el risc que varia depenent de la situació pressupostària de cada país, així per als Estats membres amb un dèficit públic superior al 3% del PIB o un deute superior al 60% del PIB, la Comissió publicarà una trajectòria de referència específica per país, és a dir, una trajectòria de la despesa pressupostària.

Els plans pressupostaris pluriennals que s'elaborin es fonamenten en un únic indicador operatiu, *la despesa neta*. La trajectòria de despesa servirà de base per a fer un seguiment a les normes pressupostàries i avaluar si es respecten o no. No es tindrà en compte la despesa nacional cofinançada per la UE, per la qual cosa aquests tipus de projectes poden ser un incentiu per als programes pressupostaris nacionals. Els ajustos pressupostaris necessaris ara es basaran en el càlcul del saldo primari estructural, és a dir, el saldo pressupostari ajustat en funció del cicle, exclosos els pagaments d'interessos.

La trajectòria de la despesa neta vindrà definida per una anàlisi de sostenibilitat del deute, un marc analític que avalua riscos pressupostaris i traça variables macroeconòmiques segons diferents hipòtesis. A més, les regles numèriques presenten dues salvaguardes: una per a la sostenibilitat del deute, que exigeix que disminueixi de mitjana un 1% del PIB quan el deute superi el 90% del PIB a l'any, i almenys 0,5% del PIB a l'any sempre que el deute nacional estigui entre el 60% i el 90% del PIB. I una altra davant la persistència del dèficit, que requerirà un ajust d'almenys un 0,4% del PIB en termes estructurals primaris fins que el saldo estructural sigui superior o igual al –1,5% del PIB.

En resum, aquest nou marc busca compatibilitzar la responsabilitat fiscal amb el creixement econòmic mitjançant una orientació de mitjà termini i atenent les especificitats dels diferents països. L'acord per a la reforma de les regles fiscals comporta importants novetats en el marc de supervisió fiscal europeu, que passa a estar sustentat pel Pla de mitjà termini i centrat en una única variable operativa de seguiment: la despesa computable.

Per un costat, ara la variable de seguiment de compliment fiscal per part dels estats serà la variació de la despesa primària neta nacional (o, alternativament, «despesa computable»), enfront del saldo estructural que posaven les regles anteriors.

4. MANCA D'HOMOGENEÏTAT DEL SUBSECTOR CORPORACIONS LOCALS

El conjunt del subsector local de Catalunya, està conformat tant per municipis, com consells comarcals, províncies i altres agrupacions municipals.[13] Respecte al grup principal, el de «MUNICIPIS», a Catalunya aquest està conformat per a un total de 947 municipis, els quals són molt heterogenis tant en dimensió com en població. La subdivisió clàssica de municipis per trams de població ve recollida en l'article 26 de la LBRL, en relació amb els serveis obligatoris mínims, que es van incrementant en funció dels trams de població. Així en tots els municipis s'han de prestar els serveis d'enllumenat públic, cementiri, recollida d'escombraries, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població i pavimentació en les vies públiques. En els municipis de més 5.000 habitants, a més, s'han de prestar els serveis de parc públic, biblioteca pública, tractament de residus. En el següent tram de població, que seria el de 20.000 habitants, els serveis mínims obligatoris s'incrementen amb el de protecció civil, prevenció i extinció d'incendis, instal·lacions esportives i avaluació i informació de situacions de necessitat social i atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social. I finalment, per la darrera categoria, els municipis de més de 50.000 habitants els serveis mínims obligatoris s'incrementen amb el del transport col·lectiu urbà de viatgers i medi ambient urbà.

El desglossament total dels municipis de Catalunya per trams de població o intervals és: els municipis entre 10.001 i 50.000 habitants són un total de 106 municipis; en el tram de 2.000 a 10.000 habitants, un total de 400 municipis; en el tram de 2.000 a 501 habitants, un total de 258 municipis; finalment, els municipis de menys de 500 habitants són un total de 329. La franja que té més incidència en el conjunt de la despesa pública és la dels municipis de més de 50.000 habitants, que a Catalunya són només 23 municipis.

Quin és l'impacte en els ens locals?

El fet que sigui la regla de la despesa la que determini el compliment dels objectius fiscals plantejats, requeriria certa adaptació i simplificació per part de l'Estat perquè el compliment per part de les entitats locals sigui més efectiu. Aquesta regla, de les tres, és la que més s'ha incomplert dins del subsector local.

En primer lloc, i com ja hem vist les característiques del subsector local, hem de tenir present el seu pes relatiu en el conjunt de la despesa estatal, aquest representa un 11% de la despesa total. La segona característica a tenir present és que aquesta despesa és la suma agregada de la qual realitzen més de 8.000 municipis en l'Estat espanyol, i com hem vist, en el cas de Catalunya, un total de 947. Recordem que en el subsector a banda de municipis també s'inclouen les diputacions, les comarques, les àrees metropolitanes i els seus ens instrumentals. Centrant-nos en el component principal, que són els municipis de més de 500.000 habitants que són els que realment poden tenir alguna incidència en el conjunt de la despesa pública, aquests només són sis en tot l'Estat, i a Catalunya només un: Barcelona. Per tant, les

13. www.idescat.cat/indicadors/?id=aec&n=15902&lang=es

entitats locals tenen poc pes en el conjunt dels subsectors, però s'ha de dir que han complert sobradament amb els objectius imposats i han sanejat les seves finances. Els objectius fiscals s'imposen pel conjunt del subsector, no per a cada entitat local individual, això ha fet que l'objectiu de deute no s'hagi pogut traslladar a cadascuna d'elles i, per tant, han estat complint amb la regla fiscal de sostenibilitat financera amb l'aplicació de la regulació pròpia de la Llei d'hisendes locals i el seu sistema d'autoritzacions.

Segurament, i com ja hem dit a l'inici d'aquest apartat, aquest alt grau de compliment és deu a la interiorització que tenen els ens locals de la gestió pressupostària per al compliment de les seves competències, així com la presència de l'òrgan de control intern (interventor, secretari-interventor) que ha d'analitzar i informar sobre el pressupost i les seves modificacions i el compliment de les regles fiscals. Aquesta disciplina fiscal s'ha mantingut inclòs en el període de suspensió de les regles fiscals, com la que es va acordar amb motiu de la COVID-19.

La tradicional normativa pressupostària i financera continguda en les diferents normes reguladores de les hisendes locals ja preveuen instruments de control d'equilibris pressupostaris que amb la seva rigorosa aplicació ja permet complir amb els càlculs dels objectius d'estabilitat i absència de dèficit. Un exemple d'això és aprovar els pressupostos amb estalvi net positiu, això vol dir que els ingressos corrents han de fer front a les despeses corrents i les destinades a amortitzar deute. Aquest estalvi generat entre els ingressos i les despeses corrents ens permetrà prevenir i corregir situacions de futurs dèficits.

La conversió de la comptabilitat nacional europea continguda en el SEC 2010 a les dades comptables pressupostàries dels ens locals que s'han enregistrat d'acord la normativa comptable pública específica dels ens locals, suposa la realització d'una sèrie d'ajustos per a compatibilitzar una comptabilitat amb l'altra. Aquests ajustos tan tècnics són de difícil comprensió per al gestor local, ja que es podria donar el supòsit que un ajuntament amb bona salut financera, amb la realització dels ajustos del SEC 2010 finalment donin com a resultat l'incompliment d'una de les regles fiscals, i estigui obligat a presentar un pla econòmic financer.

Això sol passar per utilitzar com a font de finançament el romament de tresoreria per a despeses amb finançament afectat en les modificacions de pressupost conegudes com a «incorporació de romanents de crèdit», aquesta utilització és d'obligat compliment, no és optativa per al gestor local i es tracta d'incorporar d'un pressupost tancat al pressupost vigent (per canvi d'exercici) despeses amb finançament afectat, com per exemple aquells projectes d'inversió que s'estan finançant amb subvencions d'altres administracions. Així, una modificació de pressupost obligatòria regulada en la Llei reguladora de les hisendes locals, donarà lloc a un ajust negatiu en el càlcul de la regla de la despesa, que segurament provocarà que s'hagi d'aprovar un PEF.

La regla de la despesa reforça el vessant preventiu de la política fiscal d'estabilitat evitant especialment els comportaments pro cíclics de l'economia, com a magnitud macroeconòmica que és, però amb la transposició d'aquesta regla a l'àmbit de les administracions públiques, passa a aplicar-se en un àmbit microeconòmic com és una entitat local, creant-se una gran dificultat, ja que les principals fonts de finançament dels ens locals (impost de béns immobles, impost de vehicles de tracció mecànica, taxa de residus, etc.) no responen directament a l'evolució del cicle econòmic, i, per una altra banda, les seves polítiques de despesa i d'inversió, tampoc no responen a funcions d'estabilització anticíclica.

El fet que sigui ara la regla de la despesa la que determini el compliment dels objectius fiscals plantejats suposa alguns inconvenients en l'àmbit local. D'entrada si hem dit que en època de suspensió de regles fiscals els ens locals han continuat complint amb aquestes, si alguna d'elles s'ha incomplert, ha sigut la de la regla de la despesa. Hem de tenir en compte que és l'única regla de les tres que no tenia una regulació prèvia en la normativa de les hisendes locals, que és l'única que es calcula en la liquidació del pressupost i no amb la seva aprovació. I com ja hem comentat, en el seu càlcul pot tenir un impacte negatiu procediments ordinaris d'execució de la despesa com és la incorporació de despeses amb finançament afectat.

Una altra limitació important és que dels ajustos que es fa pel càlcul de la regla de la despesa, aquests deixen fora tots els recursos que obté una entitat local per una de les seves activitats més importants: l'activitat urbanística. Així en l'ajust per major recaptació d'impostos no té en compte les noves unitats a efectes de l'impost de béns immobles que pot donar lloc el desenvolupament urbanístic d'un sector del municipi. Només té en compte en referència a aquest impost la revisió cadastral o modificació del tipus impositiu. Tampoc té en compte l'impacte que pot tenir en aquesta regla l'adopció de determinats acords que contenen decisions fiscals com són les bonificacions de l'impost de béns immobles, per exemple la possibilitat d'acordar la bonificació fins al 50% de la quota quan en l'immoble s'han instal·lat plaques d'energia solar. La bonificació es pot acordar per un període de cinc anys. Mesures fiscals d'aquest tipus tindran més impacte en municipis amb una alta densitat d'habitatges unifamiliars, podent suposar una considerable reducció de la recaptació de l'impost.

L'any 2017, considerant les característiques pròpies del subsector local, es va presentar una proposició de Llei amb el propòsit de no aplicar la regla de la despesa a aquelles corporacions locals que complien amb les regles fiscals de l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

5. CONCLUSIÓ

Tenint en compte l'heterogeneïtat del subsector i el seu relatiu impacte en el còmput de la despesa pública total estatal, seria convenient una adaptació del càlcul de la regla de la despesa per als ens locals. Es podrien considerar les especialitats que ja s'han concretat en la legislació de règim local, com el nombre de població del municipi (art. 26 LBRL) o les característiques del mateix (art. 30 LBRL) si són turístics, rurals, industrials, etc.

Com hem vist, la LBRL exigeix la prestació de més serveis obligatoris en funció del nombre d'habitants. Molts d'aquests serveis que es presten en les administracions més grans són deficitaris, com per exemple el transport públic urbà.

Es podrien tenir en compte tots aquests aspectes, com dimensió i característiques dels ens locals, tipus de serveis que presten, etc. per pensar en una simplificació del càlcul de les regles fiscals en el subsector local, en especial la de la regla de la despesa.

CRÒNICA BIBLIOGRÀFICA

Revista Catalana d'Administració Pública
[Societat Catalana d'Estudis Jurídics], núm. 3 (juny 2025), p. 381-389
ISSN: 2938-5733

NOTÍCIA DE LLIBRES

Joan Amenós Álamo[1]
Professor titular de dret administratiu
Universitat Autònoma de Barcelona

Sumari: 1. Com dèiem al darrer número…; 2. José María Rodríguez de Santiago, *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Madrid, Marcial pons, 2023; 2.1. La resurrecció i l'abundància de plans; 2.2.Aclarim els conceptes; 2.3. La brúixola: «tres tipus de plans i una escala de planificació en atenció a la seva funció directiva»; 2.4. Altres qüestions. Un motor expansiu per a transformar la realitat; 2.5. El procediment d'aprovació i aplicació dels plans. El control judicial; 3. Pilar Lucea Franco, *La planificación energético-climática en Francia y España: evolución, principios y discrecionalidad*, Barcelona, Atelier, 2025.

1. COM DÈIEM AL DARRER NÚMERO...

L'accés a programes elementals d'intel·ligència artificial ens ha fet descobrir la facilitat de construir una recensió elemental de qualsevol llibre. És cert que encara es produeixen errors, s'adverteixen amb facilitat llacunes en la redacció i es resolen problemes profunds amb frases estereotipades. De tota manera, si el lector interessat coneix també l'índex de l'obra (com és habitual), un comentarista o artesà de recensions ha de preguntar-se seriosament per què i com aborda el seu treball. És cert que aquesta feina mai ha estat un simple resum del contingut (encara que sovint se'n abusa d'aquesta simplicitat), però ara ha de ser incisivament i forçosament crítica, contextual i punyent.[2]

Al volum anterior de la present revista havíem enfocat l'anàlisi dels llibres a partir d'una noció rellevant del dret públic. Si en aquell moment ens vam submergir en el contracte (principalment, a través de la ploma d'**Esteve Pardo**), avui posarem la lupa en els plans de l'Administració pública, que han estat examinats a fons en la monografia que descrivim al següent apartat. Mantenim així una columna vertebral en els comentaris de cada número. A l'exemplar precedent havíem suggerit una certa dialèctica entre pla i contracte. Mentre el primer seria encara un senyal del dret públic de sempre, la contractualització operaria justament com a lleixiu per a la dissolució de l'*imperium* de la llei.

A mesura que passen els dies, penso més en la invasió del contracte que dibuixava Esteve Pardo. Apareix de la forma més subtil i inesperada. Per exemple, certes universitats públiques vinculen l'obtenció de complements salarials dels professors als resultats de les enquestes dels estudiants. Res a dir -amb matisos- pel que fa a l'activitat tècnica de prestació

1. joan.amenos@uab.cat.

2. Recordo ara un magnífic model en aquest sentit, en el camp de l'arquitectura: el llibre de Martin Pawley, *20th Century Architecture: a reader's guide*, Architectural press, 2000.

del servei (l'ensinistrament i educació). No obstant, aquesta sacralització de l'enquesta oblida l'altra cara de l'ensenyament reglat i universitari: l'atorgament de títols oficials, l'avaluació de control (que és, precisament, la que més interès genera al si de la comunitat universitària, si prestem atenció a la solemnitat que aquell dia assumeixen els professors i a l'èxit de concurrència a les biblioteques en els dies previs a l'examen). En el món real —no en el món angèlic d'administrats i administradors bondadosos—, l'enquesta amb conseqüències salarials és una contractualització d'una potestat que la legislació atribueix a l'Administració.

2. JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO. PLANES ADMINISTRATIVOS. *UNA TEORÍA GENERAL DEL PLAN COMO FORMA DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN*, MADRID, MARCIAL PONS, 2023

2.1. La resurrecció i l'abundància de plans

Encara que no és una faceta examinada a fons en el llibre, el cert és que als darrers trenta anys s'han multiplicat les classes i especies de plans . Una florida d'«agendes», «estratègies», «plans integrals» o «programes» -per donar alguns exemples- han vingut a acompanyar als instruments que ja tenien un rostre conegut (els plans d'urbanisme, els plans d'ordenació dels recursos naturals, etc.).

A les acaballes del segle passat, semblava imminent que la planificació administrativa de caràcter general es convertiria en una resta arqueològica. Desballestats els règims comunistes i la seva programació totalitària, fins i tot la planificació indicativa —practicada a Occident— anava de baixada. En aquest sentit, perdien alè els rellevants plans de desenvolupament aprovats a Espanya (recordem que el primer fou aprovat per la Llei 194/1963, de 28 de desembre, per al quadrienni 1964-1967, i que aquests plans, a més, s'acompanyaven d'eines sectorials, com el Plan Nacional de la Vivienda).[3]

També a França -paradigma de la planificació a l'Europa occidental després de la segona guerra mundial- l'eina perdé pistonada. Així, al «X Plan. La France. L'Europe», que cobria el període 1989-1992, es confessa que «[...] la planification française n'est plus aujourd'hui celle de la reconstruction de Jean monnet, ni celle de l'ardente obligation du Général de Gaulle», ja que «l'obligation imposée par l'État cède la place à l'ambition librement consentie des citoyens» [4].

No obstantaixò, evidentment, una figura es va mantenir i desenvolupar i, durant un temps, semblava que havia de créixer en solitari. Em refereixo als Plans d'urbanisme, que

3. Aprovat per la Llei 84/1961, de 23 de desembre. Sobre tot això, vegeu Marcos Vaquer Caballería, «Planificación administrativa», dins F. Velasco Caballero i M. Darnaculleta Gardella, *Manual de Derecho Administrativo,* Madrid, Marcial Pons, 2024, p. 452

4. La cita correspon a la p. 10 del document i prenc la cita de Lucea Franco que comentem a l'apartat tercer d'aquesta secció (2025:47, n. 131). Una de les «bíblies» rellevants del moviment planificador i amb considerable influència a Espanya fou el llibre de Pierre Massé *Le plan ou l'anti-hasard*, publicatg per Gallimard l'any 1965. Fou traduït a l'espanyol per J. Petit Fontseré, amb el títol *El plan o el antiazar*, i publicat per Labor l'any 1973, amb un rellevant pròleg de Laureano López Rodó.

afectaven directament el contingut del dret de la propietat immobiliària i de la llibertat d'empresa. Al costat d'aquests, sempre existiren els plans que, en un sentit ampli, podríem enquadrar dins la previsió de les obres públiques. Per exemple, els plans de carreteres, els plans d'obres i serveis (fonamentals per a l'Administració local), els plans hidràulics, etc. Pel que fa a això últim, disposem a Catalunya d'un document històric excel·lent (que va molt més enllà d'una previsió d'infraestructures): el Pla General d'Obres Públiques de 1935, elaborat en època de la Generalitat republicana i redactat per un esforçat equip dirigit per Victoriano **Muñoz Oms**.[5]

Com hem avançat, l'Administració pública ha brandat als darrers lustres l'eina del pla en els més diversos contexts. Per aquesta raó, el llibre que aquí presentem arriba com aigua de maig. Sobretot, per a bastir un mapa conceptual que pugui encabir totes aquestes manifestacions. La primera premissa metodològica ens situa en un camp diferent al propi del Dret Administratiu *stricto sensu*. En efecte, **Rodríguez de Santiago** entén que el pla és el resultat del procediment de la planificació. És a dir:

> [...] la planificación consiste en un procedimiento (tendencialmente riguroso) de obtención y elaboración de información sobre el estado actual de las cosas (diagnóstico), de realización de un juicio de pronóstico sobre su evolución, de fijación de objetivos determinados y de decisión sobre los medios para alcanzarlos mediante la ponderación entre alternativas (p. 20).

Estem encara, per tant, en el terreny de la ciència de l'Administració.

En efecte, el pla recull informació i assenyala canals de participació (un aspecte, per cert, cada cop més important), diagnostica i jutja les situacions, fixa objectius, assigna mitjans, preveu una evolució i no oblida les estacions futures de l'avaluació, de la modificació —si calgués— i de la revisió. En realitat, aquestes qüestions ja havien estat conreades tant per a l'Administració pública com per les empreses privades per la disciplina global de la denominada *Administració científica*.[6]

5. Disposem d'una magnífica edició l'any 2009, impulsada per la Generalitat de Catalunya. Aquest pla fou la base per a diversos instruments de planificació ja elaborats durant el règim del general Franco. Sobre l'apassionant qüestió de la continuïtat dels grans projectes tècnics i d'infraestructures de l'Estat malgrat els canvis de règim succeïts durant el segle xx, és fonamental el treball de **Lino Camprubí**, Los ingenieros de Franco. *Ciencia, catolicismo y guerra fría en el Estado franquista*, Barcelona, Planeta, 2023 (1a ed.: 2017).

6. Només cal veure, per exemple, el llibre clàssic d'Henry **Fayol**, *Administración industrial y general. Previsión-Organización-Dirección-Coordinación-Control*, traduït a l'espanyol per A. Garzón del Camino i editat per Herrero Hermanos, Sucs., (Mèxic, 1961,1ª ed.; hem utilitzat la 12ª edició, de 1960). El llibre original (en francès) fou publicat el 1916, però el seu impacte va venir posteriorment amb les traduccions de la seva obra a diferents llengües. Cal tenir en compte que Frederick W. **Taylor** havia publicat *The principles of scientific management* el 1911 i, de fet, **Fayol** cita al seu treball el «sistema Taylor» (p. 215 i seg. de l'edició espanyola citada).

Per a **Fayol**, el primer element de l'Administració és la previsió, que es manifesta de diverses maneres però, especialment, a través del seu instrument més eficaç: el «programa d'acció», descrit amb aquests termes: «El *programa de acción* es a la vez el resultado a que se tiende, la línea de conducta que se ha de seguir, las etapas que se han de franquear, los medios que se han de emplear; es una especie de cuadro del futuro en el que los acontecimientos próximos están previstos con cierta claridad».

2.2. Aclarim els conceptes

El pla, com a forma d'actuació, com a mètode i camí, es concretarà després en normes (legals o reglamentàries), en actes, en contractes o convenis, en simples documents interns sense efectes jurídics vinculants, en mers criteris de *soft law*, etc. Ho podem observar als plans urbanístics, que contenen certament autèntiques normes jurídiques, però també una documentació diferenciada.

Per tant, cal tenir molt en compte la distinció entre *formes jurídiques* i *formes d'actuació administrativa*. El pla no és encara una forma jurídica, encara que «es posible que [...] se encuentre en un estadio cercano a ese» (p. 32). La distinció sembla impecable, però veurem després que molts desajustos neixen quan aquella «forma d'actuació» ha d'encaixar-se dins d'una concreta forma jurídica. Sovint, aquesta forma (la norma, l'acte...) és un vestit incòmode per al pla, les mànigues se li queden curtes o les costures queden massa tibants. De fet, algunes característiques del pla, per exemple, se separen de la noció tradicional i clàssica de norma jurídica. Així, com assenyala **Marcos Vaquer**, els plans no són només instruments d'ordenació (com és propi de les regles de Dret), sinó que volen transformar la realitat (previ diagnòstic i assignació de fins i objectius). A més, a diferència de la vocació *pro futuro* i indefinida de la norma, tenen ordinàriament un àmbit determinat d'aplicació temporal.

D'altra banda, des d'un punt de vista funcional, l'autor observa que la planificació sol situar-se «*en un plano intermedio de concreción entre la norma abstracta y las decisions individuales de ejecución*» (p. 35).[7] Per últim, cal dir que **Rodríguez de Santiago** separa entre plans i programes per una banda i simples «projectes» per l'altra. Ho fa principalment a partir de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, i també en base a la Llei d'expropiació forçosa de 1954, que ja distingia entre el pla (omnicomprensiu, general, amb declaració implícita d'utilitat pública) i el projecte. D'aquest últim es predicava la necessitat d'ocupació, opció perfectament lògica tenint en compte —en paraules de l'autor— que «el proyecto constituye el diseño pormenorizado de una ejecución material del plan o programa (ya no hay nada que quede entregado a otra decisión futura, solo falta esa ejecución material)».[8]

2.3. La brúixola: «tres tipus de plans i una escala de planificació en atenció a la seva funció directiva»

La principal aportació del llibre, al meu entendre, rau en la configuració d'un model classificatori dels plans d'acord amb la seva funció directiva i tenint en compte la seva eficàcia vinculant. L'artefacte teòric s'exposa en dues passes:

7. Aquesta qüestió ha estat assenyalada per L. **Parejo Alfonso**, «La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 1, p. 35, 2020. D'aquest estatus intermedi neixen diversos problemes d'encaix, que examinarem posteriorment i que es concreten en l'exploració d'un *tertium genus* a mig camí entre les normes generals i els actes i amb unes perspectives pròpies a efectes de procediment i d'impugnació.

8. P. 40.

— Quadre tripartit general.
— Examen específic de «l'escala de la vinculatorietat dels plans».

Pel que fa al primer, l'autor distingeix entre:

a) Plans de govern o de direcció política.
b) Plans de transformació material d'un àmbit de l'actuació administrativa (per exemple, gestió de residus, serveis socials, vies de transport o infraestructures elèctriques, telecomunicacions, etc.).
c) Plans reguladors de l'ús del sòl. En concret, els plans urbanístics i alguns plans de protecció mediambiental (plans d'ordenació dels recursos naturals i plans rectors d'ús i gestió, per exemple).

Els criteris que justifiquen la precedent classificació són dos:

a) El «volum» de l'activitat administrativa afectada, que és elevat en el primer rengle citat, però ja molt concret en el pla d'urbanisme.
b) La força vinculant, que és màxima en els plans reguladors de l'ús del sòl, però que és dèbil i flexible en el supòsit dels plans de govern.

L'autor estudia a fons els tres esglaons indicats. Així, pel que fa als *plans de govern o de direcció política*, se'ns recorda que solen remetre a planificacions futures més detallades i que, freqüentment, albiren fins i tot modificacions legislatives. El procediment d'elaboració no sempre està articulat legalment i, quan ho està, sol deixar un ampli marge per a la seva configuració discrecional.

Rodríguez de Santiago examina com exemples d'aquesta darrera classe l'estratègia de seguretat nacional del 2021 i els plans autonòmics contra la despoblació. Apareix en aquet darrer tram un element interessant. És cert que, com diu l'autor, tenen sovint una eficàcia «indicativa» o orientadora. Però venen també tocats per la llum de l'«eficàcia indirecta»: «a través de convocatorias de subvenciones destinades a la ayuda para la realización de proyectos que materializan las medidas previstes en los planes estos alcanzan una eficàcia no derivada de la propia fuerza del plan».[9] D'aquesta manera, la pastanaga que el pla presenta té més força que el pal sever brandat per altres programes i normes.

Es pot atalaiar als darrers anys un enorme acreixement del nombre d'aquests plans de guiament polític. Per exemple, el Pla integral contra la Violència de Gènere o la nova Agenda Urbana, que opera tant a nivell europeu com estatal, autonòmic i local. Aquest darrer supòsit és un model afinat del que estem veient, ja que —pel que fa a l'Agenda Urbana per a la Unió Europea— no és un codi de normativa urbanística ni una directiva o un corpus legislatiu imperatiu, sinó un projecte dirigit a:

— Aconseguir i promoure l'aprovació de millors normes legals (*better regulation*).

9. P. 84.

— Distribuir fons europeus (en principi, ja preexistents) d'una forma que encaixi adequadament amb els objectius de l'agenda.

— Obtenir i compartir un millor coneixement de les dades relatives a les ciutats europees.[10]

Passa després l'autor a descriure els plans de transformació material d'un àmbit de l'actuació administrativa. Aquí els exemples són diversos: serveis socials, serveis de salut, atenció als ancians, gestió de residus, habitatge, carreteres i altres infraestructures, etc. En aquest àmbit, el procediment d'elaboració està regulat per la llei, que fixa també els objectius generals de la planificació. A diferència del caràcter normalment indicatiu dels plans generals, ens trobem ara amb un ventall de possibilitats legals de vinculació, que recauran sobre els diversos destinataris del pla: la pròpia Administració que aprova l'instrument, altres administracions i fins i tot alguns subjectes privats.

Finalment, apareixen a la gamma els plans reguladors de l'ús del sòl, entre els quals trobem els plans d'ordenació territorial, els urbanístics i els de protecció mediambiental (plans d'ordenació dels recursos naturals, plans rectors d'ús i gestió, etc.). Estem aquí davant un procediment d'aprovació fèrriament regulat i davant normes o resolucions vinculants.

Ara bé, la brúixola triangular és completada per l'autor amb un examen de la gradació de l'eficàcia vinculant. Aquí l'esquema classificador no roda amb tanta facilitat, perquè els supòsits són ben diversos:

— Plans indicatius.

— Plans amb eficàcia indirecta.

— Plans vinculants per a l'Administració de l'organització jurídico-pública que els aprova.

— Plans amb efectes de *soft-law* per a altres administracions.

— Plans de l'Estat o de les comunitats autònomes coordinadors de l'activitat de les entitats locals.

— Altres decisions planificadores vinculants per a particulars i entitats locals.

— Plans vinculants amb el caràcter de regles davant de tothom.

A priori, l'eficàcia indicativa es predica ordinàriament dels plans de govern o de direcció política, que també contenen sovint mandats vinculants (per exemple, per a la pròpia Administració pública que aprova el pla).

2.4. Altres qüestions. un motor expansiu per a transformar la realitat

Els plans administratius són interpretats sovint com a cavalls de Troia. És a dir, davant una bella, solemne i fins i tot pacífica aparença, s'amaguen conseqüències polítiques i jurídi-

10. Sobre tot això em remeto a M. **Lora-Tamayo**, *The europeanisation of planning Law. The european lan-use silent revolution*, Madrid,Aranzadi-Thomson Reuters, 2027, p. 25-28.

ques que els afectats no capten immediatament. És evident que qualsevol norma presenta un marc de legitimació (a més de la seva inserció en el marc constitucional i legal). Però el pla mostra, *per se*, una legitimació reforçada: la seva vestimenta científica, les al·lusions al diagnòstic i a la racionalitat o la participació dels interessats en la seva elaboració esculpeixen en el pla una fesomia gloriosa. El llibre de **Rodríguez de Santiago** no rebutja, al meu entendre, aquesta possibilitat, ja que, entre altres qüestions, estudia els punts següents:

a) Plans i democràcia, amb un estudi de la legitimitat democràtica dels diversos tipus de plans.

b) Plans, principi de legalitat , divisió de poders i reserva de llei. Aquest és un tema realment complex, ja que els supòsits són molt diversos: imposició d'elaboració del pla per la llei, lleis-pla (com, per exemple, la llei de pressupostos generals de l'Estat: art. 134 CE), lleis que tenen origen en un pla, etc.

c) Planificació i Estat descentralitzat, amb evident si freqüents dificultats de juntura entre el sistema competencial i l'efectivitat del pla. La planificació, per la seva pròpia naturalesa, és expansiva, perquè vol assegurar la integració de tots els subjectes que puguin jugar algun paper en la consecució dels seus objectius. Per contra, la norma —en sentit clàssic— opera en nínxols competencials més o menys estabilitzats, amb posicions d'alguna manera estàtiques.

d) Relacionada amb l'anterior, s'obre pas la qüestió del dret europeu de la planificació. També per la seva pròpia naturalesa, el Pla tendeix a situar-se en els nivells polítics i administratius superiors, que són els que li permeten assegurar el triomf final de les seves finalitats. En el cas concret de la Unió Europea, el llibre descriu els procediments compostos (amb participació dels estats i dels òrgans de la Unió Europea) per a aconseguir «una planificación superior de carácter integrador» i les obligacions de planificar imposades pel dret europeu.

2.5. El procediment d'aprovació i l'aplicació dels plans. el control judicial

Les qüestions mencionades al precedent títol apareixen a la fase final de l'obra. En certa manera, podem parlar d'una part conceptual (que ja hem descrit) i d'una part de problemes aplicatius (que és la que vindria ara). Atesa l'extensió d'aquest treball, no podem entrar en tots ells. Però em permeto citar dos aspectes interessants.

En primer lloc, la hipòtesi d'una «força normativa dels fets» probablement superior quan es tracta d'un pla de l'Administració pública. Per exemple, una concreta qualificació com a sòl rural perd vigència si el terreny s'ha transformat efectivament en sòl urbà. Igualment, si es detecten posteriorment desviacions en les dades que justifiquen l'aprovació d'un pla hidrològic de conca, es tindran en compte els informes més recents (fins i tot, a efectes d'atorgament d'autoritzacions i concessions). Sembla, per tant, que el pla necessita una connexió real amb la realitat que vol transformar (a diferència de la norma no planificadora, que pot resistir el pas del temps sense perdre vigència a través d'interpretacions actualitzadores).

En segon lloc, per últim cal dir que l'autor no eludeix els diferents interrogants derivats del control judicial dels plans. Entre ells, probablement, el problema estel·lar del moment

actual: el règim d'invalidesa dels plans urbanístics. Un cop vistos l'atzucac i les possibles solucions, observo que –altre cop– la peculiar naturalesa del pla grinyola dins del concepte clàssic de norma jurídica. El pla no conviu bé amb la tesi eterna de la nul·litat de les normes que vulneren els requisits de procediment o substancials. Per una banda, tendeix a créixer el control judicial dels aspectes materials[11]. Per altra banda, però, la doctrina, alguna jurisprudència i diferents intents de reforma legislativa volen reduir el pes dels defectes formals i fins i tot les conseqüències d'alguns defectes substancials. Un *tertium genus* –entre la norma i l'acte– s'albira potser a l'horitzó.

3. PILAR LUCEA FRANCO. *LA PLANIFICACIÓN ENERGÉTICO-CLIMÁTICA EN FRANCIA Y ESPAÑA: EVOLUCIÓN, PRINCIPIOS Y DISCRECIONALIDAD*, BARCELONA, ATELIER, 2025

He decidit introduir una breu referència a un altre llibre recentment publicat perquè així queda clar el gran moment de la institució planificadora. En el text citat a l'encapçalament d'una planificació que uneix les finalitats de regulació energètica i la regulació ambiental. Al començament de la nostra exposició havíem al·ludit al progressiu esvaïment de la planificació econòmica general. En certa manera, suggereixo que estem davant la seva reconstrucció si tenim en compte els múltiples aspectes implicats per la planificació energeticoclimàtica.

L'autora juga amb una doble comparació. Per una banda, el contrast entre el dret francès i el dret espanyol, amb estats que -com és conegut- han pres posicions diferents en el terreny energètic. D'altra banda, les regles i rels principis que venen del dret ambiental i els que venen del dret de l'energia, a més dels propis de l'experiència planificadora. Ara bé, el lector té la impressió de que l'objectiu autèntic de la investigadora consisteix en construir un concepte clar de discrecionalitat que li permeti -en un futur- enjudiciar les opcions concretes del pla. Sobre això direm alguna cosa més després.

En relació a les classificacions construïdes per **Rodríguez de Santiago**, ens trobem davant un típic pla de transformació material d'un àmbit de l'actuació administrativa.

Com hem dit, es tracta d'instruments amb un procediment i finalitats regulats per la llei, però que presenten sovint una enorme riquesa pel que fa a les dosis de vinculació. Aquest punt no és l'objecte central del treball de **Lucea Franco**, però potser seria útil en una segona part o continuació. De fet, ja planteja, per exemple, un aspecte interessantíssim al final del text: les circulars de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència com a límit a la discrecionalitat del pla energètic-ambiental. En aquest cas, és el pla el que està vinculat per aquestes decisions d'una autoritat administrativa independent. Hem parlat abans del caràcter naturalment expansiu de la planificació i, per tant, crida l'atenció l'aparició d'aquest muntaner impertorbable de la lliure competència, que barra el pas als possibles excessos de la programació pública.

Com hem dit, la preocupació del llibre és predominantment històrica i principialista, amb l'objectiu de construir el que, de fet, és una nova planificació sectorial que unifica àm-

11. Excepte que siguin merament indicatius o polítics.

bits abans separats. Així, la nineta dels ulls d'aquest treball són els plans nacionals integrats d'energia i clima (PNIEC), regulats pel dret europeu i exemple típic de planificació de múltiples nivells (amb un control i avaluació especialment intensos de la Comissió, per cert).

El llibre conclou amb una qüestió jurídica de difícil solució. En concret, la positivació a la llei dels objectius mediambientals i energètics. Se cita el cas de la Llei 7/2021, de canvi climàtic. El seu article 3 preveu uns objectius numèricament concrets (que el Consell de Ministres podrà revisar a l'alça):

> *Objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética.*
>
> *1. Se establecen los siguientes objetivos mínimos nacionales para el año 2030 al objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y sin perjuicio de las competencias autonómicas:*
>
> *a) Reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990.*
>
> *b) Alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %.*
>
> *c) Alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables.*
>
> *d) Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.*
>
> *2. Antes de 2050 y en todo caso, en el más corto plazo posible, España deberá alcanzar la neutralidad climática, con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos, y sin perjuicio de las competencias autonómicas, y el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable* [...].

L'autora considera inicialment que estem davant una directriu programàtica, però després -en base a la doctrina de **J. Rosa Moreno** i la seva interpretació de la STS 3410/2023, de 18 de juliol, FJ 5A, «Judici pel Clima»- aposta a favor del «deber directo de respeto por los poderes públicos y por tanto fiscalizable por los tribunales bajo los parámetros de legalidad».[12] No obstant, la impugnació del plans (per exemple, el PNIEC) per no posar els mitjans adequats per a tocar aquests objectius ens situa davant una avaluació pericial d'elevada complexitat. D'altra banda, l'aparició de fenòmens nous i imprevistos (per exemple, un conflicte bèl·lic o un dèficit de subministrament d'estris tècnics) posarien sobre la taula la peculiar pèrdua de vigència del Pla (escrit en una llei!), d'acord amb el que hem dit abans mentre comentàvem l'obra de **Rodríguez de Santiago**. Aquestes paradoxes ens recorden l'origen del nostre treball: la peculiaritat de l'actuació planificadora per a encastar-la dins dels motllos de l'estat de dret.

12. *Op. cit.*, p. 237.

REVISTA CATALANA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

NORMES PER ALS AUTORS

1. INFORMACIÓ GENERAL

1.1. Objectius i característiques de la revista

La *Revista Catalana d'Administració Pública* (en endavant, RCAP) és una revista nascuda el 2024 i editada per la Societat Catalana d'Estudis Jurídics, entitat filial de l'Institut d'Estudis Catalans, amb un caràcter de recerca i divulgació científica, centrada en la pràctica de les administracions públiques catalanes. La seva finalitat és difondre la recerca en el camp del dret públic català i ser una eina útil i d'informació per a l'exercici de les funcions de tots els professionals d'aquesta branca. La RCAP publica articles i estudis relacionats amb institucions o aspectes concrets del dret públic, a més de tenir unes seccions fixes en què s'analitzen la legislació i la jurisprudència d'interès més recent, així com la doctrina consultiva del Consell de Garanties Estatutàries i de la Comissió Jurídica Assessora. També s'incorpora a la RCAP una secció sobre règim local, amb col·laboracions de les associacions municipalistes catalanes Associació Catalana de Municipis (ACM) i Federació de Municipis de Catalunya (FMC) i del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Barcelona (CSITAL), i, finalment, una secció de novetats bibliogràfiques.

La RCAP es publica en format digital, adoptant el sistema de l'Open Journal Systems (OJS), de codi obert i d'ús gratuït. Té una periodicitat bimensual (mesos de juny i desembre). Es regeix pel sistema d'avaluació externa doble cega.

La llengua de la revista és el català. També s'admeten col·laboracions en castellà, francès i anglès.

1.2. Contingut de la revista

La RCAP s'estructura d'acord amb l'esquema següent:

— Monogràfic (articles d'encàrrec)
— Miscel·lània (tema lliure, enviats pels autors)
— Legislació (UE, Estat, comunitats autònomes i Catalunya)
— Jurisprudència (Tribunal Constitucional i jurisdicció ordinària)
— Doctrina consultiva (Consell de Garanties Estatutàries i Comissió Jurídica Assessora)
— Règim local (ACM, FMC i CSITAL)
— Crònica bibliogràfica

2. ENVIAMENT DELS MANUSCRITS

2.1. Format i presentació dels originals

Els documents s'han de presentar en Word. El tipus de lletra del text ha de ser Times New Roman, cos 12, amb interlineat d'un espai i mig i marges estàndard. Les notes a peu de pàgina han d'anar sagnades i s'han de compondre amb lletra del cos 10; la crida de la nota ha d'anar darrere de la puntuació.

El límit d'extensió dels articles monogràfics o de la miscel·lània és de 22.000 paraules, notes a peu de plana incloses. En el cas de les ressenyes i cròniques o notícies, l'extensió màxima és de 10.000 paraules. Només excepcionalment, si el Consell de Redacció considera que hi ha raons justificades, es poden superar aquests límits segons el que indiqui i disposi el mateix Consell.

2.2. Carta de presentació

Juntament amb el manuscrit, els autors han d'enviar una carta de presentació que inclogui: *a*) Títol del treball; i *b*) Nom complet de l'autor (o dels autors), filiació institucional i adreça electrònica.

2.3. Declaracions

En fer la tramesa, es considera que l'autor confirma que el manuscrit compleix els requisits que l'enviament exigeix:

a) Originalitat. El treball no ha estat publicat anteriorment i ha estat enviat únicament a la RCAP per a la seva avaluació i publicació.

b) Autoria. Tots els autors han llegit i aprovat el manuscrit i els requisits per a l'autoria s'han complert. Cadascuna de les persones que figuri com a autora haurà d'haver participat de manera rellevant en el disseny i el desenvolupament de l'article i haurà d'assumir la responsabilitat dels continguts i estar d'acord amb la versió definitiva del treball.

c) Drets d'autor. La propietat intel·lectual dels articles és dels respectius autors. Amb les declaracions que els autors fan en el lliurament dels articles, en cedeixen els drets d'edició a l'entitat editora. Així mateix, donen el seu consentiment a la difusió del treball en línia d'acord amb la llicència Creative Commons, per la qual s'autoritza el públic en general a reproduir, distribuir i comunicar l'obra sempre que se'n reconegui l'autoria i l'entitat que la publica i no se'n faci un ús comercial ni cap obra derivada. L'obra és subjecta —llevat que s'indiqui el contrari

en el text o en el material gràfic— a una llicència Reconeixement - No comercial - Sense obres derivades 3.0 Espanya de Creative Commons, el text complet de la qual es pot consultar a: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.ca>. Per tant, quan l'autor envia la seva col·laboració, accepta explícitament aquesta cessió de dret d'edició i publicació. Els drets derivats d'usos legítims o altres limitacions reconegudes per la llei no queden afectats per l'autorització esmentada.

2.4. Estructura dels manuscrits

Els articles han de constar dels elements següents:

a) Títol en la llengua original i la seva traducció a l'anglès i al castellà. Ha d'aportar el màxim d'informació del tema de què tracta.

b) Nom i cognoms de l'autor o dels autors.

c) Nom complet de la institució a la qual pertanyen els autors, ciutat i país. Per exemple:

Manel Costa Poch
Professor titular de dret constitucional
Universitat de Barcelona

Si els autors pertanyen a institucions diferents, cal assignar-los un número correlatiu volat al darrere i disposar els noms de les institucions l'una sota l'altra precedits del dit número. De l'autor que mantindrà la correspondència, cal donar-ne l'adreça postal completa, el número de telèfon i el correu electrònic.

d) ORCID. Els autors han de donar també l'identificador d'ORCID (si en tenen). En els articles originals enviats, les referències a l'autor/a, universitat d'adscripció, projectes d'investigació, al·lusions a les pròpies publicacions i altres referències que puguin identificar l'autoria de l'article, han d'anar marcades en vermell, per a facilitar als editors la preparació del text amb vista a l'avaluació externa doble cega.

e) Un resum d'una extensió no superior a les 250 paraules en la llengua original i la seva traducció a l'anglès i al castellà. Ha d'incloure l'objectiu del treball, la metodologia emprada i una síntesi dels resultats i les conclusions.

f) De quatre a deu paraules clau, en la llengua original i la seva traducció a l'anglès i al castellà, que ajudin a la indexació de l'article.

g) El cos del manuscrit, per als articles de recerca, cal que s'ajusti als apartats següents:
— Model IMRID (introducció, material i mètodes, resultats i discussió).
— Conclusions.
— Notes i referències bibliogràfiques segons els proposats per l'Associació Americana de Psicologia (American Psychological Association, APA) (APA 7th Ed.): http://hdl.handle.net/2445/171291. Atenció: en l'apartat de bibliografia només hi han de constar les referències utilitzades en el text de l'article (això és, no es poden introduir llibres o articles no esmentats en el text).
— Abreviatures i sigles. Per a la bibliografia, cal unificar les abreviatures amb les formes següents (tant si són en singular com en plural): ed. (editor/a o editors/ores), dir. (director/a o directors/ores), coord. (coordinador/a o coordinadors/ores), p. (pàgina o pàgines). Es recomana reduir al màxim l'ús de sigles en el cos de l'article. Quan n'hi hagi, cal assegurar-se que la primera vegada que hi surten ho fan acompanyant la forma lèxica desenvolupada. Si s'usen sigles per a referir-se a fonts bibliogràfiques, cal indicar-ho també en la bibliografia final. Atenció: no es farà un apartat específic d'abreviatures i/o sigles; aquestes han de constar dins del text de l'article. Per exemple: «La Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú (en endavant, LPAC) estableix que...».

2.5. Apartats, títols i subtítols

La numeració dels apartats s'ha de fer amb numeració aràbiga d'acord amb l'exemple següent:

1. INTRODUCCIÓ
2. LA CLASSIFICACIÓ DEL SÒL
   2.1. El sòl urbà
   2.2. El sòl urbanitzable
   2.2.1. *Sòl urbanitzable delimitat*
   2.2.2. *Sòl urbanitzable no delimitat*
3. LA QUALIFICACIÓ DEL SÒL
4. DRETS I DEURES
5. CONCLUSIONS
6. REFERÈNCIES

2.6. Gràfics i taules

Les taules, els gràfics i les imatges s'han d'incloure dins del text en el lloc corresponent. En el cas de gràfics i imatges, és recomanable adjuntar-los també en arxius a banda del text amb la màxima qualitat possible (300 ppp, o bé 400 x 600 píxels).

Si s'utilitzen gràfics i taules, a la part de sobre del gràfic o la taula s'ha de posar un número i un títol. També cal posar un peu amb l'autoria o la font, seguint aquest esquema:

Nota: elaboració pròpia.
Font: Departament de Territori, Generalitat de Catalunya.

2.7. Citacions en el text

Les citacions d'autors no han de constar a peu de plana, sinó en el text, amb esment, entre parèntesis, del cognom/cognoms de l'autor, l'any de publicació i la pàgina o pàgines. Per exemple:

> D'ençà que Parmènides va fonamentar sòlidament la immutabilitat de l'ésser humà (Casares Vega, 2015: 32), tots els seus successors...

Si es vol citar un text no redactat en català, s'ha de citar en català si hi ha una versió oficial; en cas contrari, es pot traduir (caldrà posar «(traducció pròpia)» o bé «(la traducció és nostra)» al final del text) o citar en l'idioma original, sense posar-ho en cursiva.

Si les citacions tenen menys de 50 paraules o menys de 3 línies, s'han de posar entre cometes baixes i sense cursiva. Després del punt final, cal posar, entre parèntesis, l'autoria, l'any i el número de pàgina. Exemple: «Com diu Parés, "el dret és una ciència" (Parés, 2011: 13)».

Si en tenen més, s'ha de posar en un paràgraf independent, sagnat 1 cm a la dreta, sense cometes i sense cursiva, amb cos de lletra 11. Després del punt final, cal posar, entre parèntesis, l'autoria i l'any —i, si es pot, també el número de pàgina—. Exemple:

Com diu Parés:

> Xxxx

2.10. Usos de la cursiva

S'utilitza cursiva:

— En llatinismes i paraules en llegües estrangeres*: dies a quo, smart cities.*
— Títols d'estudis, manuals, publicacions periòdiques, monografies i guies, independentment de la llengua en què estiguin escrites.
— Per a destacar expressions o paraules: la *caducitat* és una institució jurídica.

No s'utilitza cursiva:

— En les citacions entre cometes.
— En els noms propis en una altra llengua: Ministeri de Defensa.

2.11. Sigles i acrònims

Van en majúscules i sense punts. La primera vegada que apareixen cal escriure el nom complet seguit de la sigla entre parèntesis. Exemple: Comissió Jurídica Assessora (CJA).

2.12. Abreviatures més emprades

art. article/ articles
p. pàgina /pàgines
veg. vegeu
et al. i altres

La paraula *article* ha de constar sencera si s'empra en el text; en canvi, si consta entre parèntesis o en una nota, es pot emprar «art.». Exemples:

> L'article 30 de la LRJSP diu que...
> L'Administració ha de respondre les peticions dels interessats (art. 30 LRJSP).

2.13. Enllaços

Com que es tracta d'una revista digital, s'hi poden inserir enllaços. Han d'estar entre angles (</>) i han de conduir a un lloc web.

2.14. Normes per a les referències bibliogràfiques

Atenció: només s'inclouran en les referències les obres que s'hagin esmentat en el text. La

citació de les referències bibliogràfiques s'ha de fer conforme a la norma APA 7.0: <http://hdl.handle.net/2445/171291>.

A. Publicacions periòdiques (articles de revistes especialitzades)

Cognom (en versaletes), Nom sense abreujar. «Títol article. Subtítol de l'article». *Títol de la revista*: *Subtítol*, núm. x (any), p. primera pàgina de l'article-última pàgina de l'article.

> Segarra Miquel, Joan. «L'Administració pública el s. xx». *Quaderns Francesc Eximenis*, núm. 1 (2020), p. 220-259. Disponible en línia a: <https://doi.org/10.3916/C43-2020-12>.

Si hi ha més de dos autors, els separem amb punt i coma o bé hi posem «*et al.*»:

> Serra Monclús, Roser *et al*. «El dret públic català». *Quaderns Francesc Eximenis*, núm. 1 (2020), p. 130-165. Disponible en línia a: <https://doi.org/10.3916/C43-2020-12>.

B. Llibres i capítols de llibres

1. Llibres complets
Cognom (en versaletes), Nom sense abreujar. *Títol.* Ciutat d'edició: Editorial, any, nombre de pàgines.

> Franquesa Ruana, Maria. *El municipalisme en l'Europa occidental*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2010, 340 p.

2. Capítol o part de llibre
Cognom (en versaletes), Nom sense abreujar. «Títol capítol». A: Cognom, Nom (ed./dir./coord., etc.). *Títol del llibre*. Ciutat d'edició: Editorial, any, p. primera pàgina capítol-última pàgina capítol.

> Móra Faió, Pere. «Les institucions parlamentàries a Europa». A: Pérez Jordà, Miquel (coord.). *El parlamentarisme modern*. Barcelona: Noval, 2021, p. 34-141.

3. Tesis doctorals
Cognom (en versaletes), Nom sense abreujar. *Títol.* Tesi doctoral. Ciutat: Nom de la Universitat, any, pàgines.

> Fernàndez Vic, Jordi. *La potestat tributària municipal*. Tesi doctoral. Barcelona: Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, 2021, 329 p.

C. Mitjans electrònics

Per a citar mitjans electrònics cal consultar les normes APA7 específiques: <http://bit.ly/2JkuWs8>.

Articles en mitjans digitals:
Cognom (en versaletes), Nom sense abreujar. «Títol de l'article» [amb l'enllaç vinculat i actiu]. *Títol de la Publicació Periòdica,* dia de mes de any.

Blogs:
Cognom (en versaletes), Nom sense abreujar. «Títol de l'apunt» [amb l'enllaç inserit i actiu]. *Títol del blog*, dia de mes de any.

Exemple per a citar un tuit:
Revista de Sociologia [@Rev_sociologia]. #Les autonomies a l'Espanya actual [Image attached] [Tweet]. Twitter, 2 de gener de 2021. <http://bit.ly/labinv>.

Exemple per a citar un perfil de Twitter:
Revista Sociologia [@Rev_spciologia] (n.d.). # Les autonomies a l'Espanya actual [Twitter profile]. Twitter, 3 de desembre de 2018.

3. PROCÉS EDITORIAL

a) El Consell de Redacció notifica als autors la recepció dels articles i, posteriorment, els informa de l'acceptació o el rebuig de la publicació i els justifica la decisió. La recepció de l'article no en comporta necessàriament l'acceptació.
b) El Consell de Redacció considera el treball per a la publicació després d'una primera valoració editorial consistent a comprovar l'adequació a l'àmbit temàtic i l'interès de l'article d'acord amb els criteris editorials de la revista, així com el compliment dels requisits de presentació formal exigits en les normes de publicació que contenen aquestes pàgines.
c) Un cop l'article ha estat considerat apte per a ser publicat, s'envia a dos o més avaluadors experts, externs al Consell de Redacció, de manera confidencial i anònima, perquè en facin l'avaluació. Els articles són revisats mitjançant el sistema d'avaluació externa doble cega. Els treballs que es consideren que només són acceptables amb determinades modificacions, s'envien als autors perquè els corregeixin i els retornin a la revista. La revisió és oberta, en el sentit que els revisors signen els comentaris. El temps mitjà per a la revisions és de quatre setmanes.

d) La selecció dels avaluadors és competència del Consell de Redacció de la revista, que té en compte els mèrits acadèmics, científics i l'experiència professional dels especialistes, que poden ser tant d'origen nacional com internacional. El Consell de Redacció es

reserva els drets d'acceptar o rebutjar els articles a partir dels informes externs, així com d'introduir modificacions d'estil o retallar els textos que sobrepassin l'extensió permesa, amb el compromís de respectar-ne el contingut original. Els factors en què es fonamenta la decisió sobre l'acceptació o el rebuig dels treballs per part dels editors de la revista són els següents: originalitat (text totalment original amb aportacions valuoses); actualitat i novetat; rellevància; significació per a l'avenç del coneixement; fiabilitat i validesa científiques (qualitat metodològica contrastada, adequació de la bibliografia); presentació (organització —coherència lògica i presentació material— i bona redacció).

4. RESPONSABILITATS ÈTIQUES

És responsabilitat i deure del Consell de Redacció de la revista recordar les qüestions següents:

— Originalitat i plagi. Els treballs enviats han de ser originals. No s'acceptaran treballs publicats prèviament o que estiguin en procés de publicació en altres revistes. El compliment d'aquesta norma és responsabilitat de l'autoria. La revista té establerts uns procediments específics per a la detecció i denúncia del plagi en els originals rebuts, quan alguns indicis així ho aconsellin.

— Autoria. Els autors han de declarar que es troben lliures de qualsevol associació personal o comercial que pugui suposar un conflicte d'interessos relacionat amb l'article enviat, així com que han respectat els principis d'originalitat i els principis ètics de la recerca.

— Transmissió de drets d'autoria. S'ha d'incloure en la carta de presentació la cessió de drets d'autoria per a la publicació a la RPAC.

5. AGRAÏMENTS ALS REVISORS

Tots els revisors anònims que col·laboren en l'avaluació dels treballs seran agraïts públicament per la seva feina en una llista on sortiran els seus noms, que apareixerà cada quatre anys.

6. CRITERIS PER A LA PREPARACIÓ DE LES TRAMESES

Com a part del procés de la tramesa, els autors han de verificar que compleixen totes les condicions següents. En cas que no segueixin aquestes indicacions, les trameses es podran retornar als autors:

La tramesa no ha d'haver estat publicada anteriorment, ni tampoc s'ha d'haver enviat anteriorment a una altra revista.

El fitxer de la tramesa és en format Microsoft Word, RTF o OpenOffice.

S'han proporcionat els URL per a les referències sempre que ha estat possible.

El text té interlineat simple, utilitza un tipus de lletra de 12 punts i aplica cursiva en lloc de subratllat (excepte per a les adreces URL). Totes les il·lustracions, figures i taules s'han ubicat en la posició que els correspon, i no al final del text.

El text compleix els requisits estilístics i bibliogràfics establerts en la secció «Indicacions per als autors» de la pàgina «Quant a la revista».

Per a les trameses a seccions revisades per persones expertes, s'han seguit les instruccions de la secció «Com assegurar una revisió cega».

7. DRETS D'AUTOR I RESPONSABILITATS

La propietat intel·lectual dels articles és dels respectius autors.

En el moment de lliurar els articles a la RCAP per a sol·licitar-ne la publicació, els autors accepten els termes següents:

— Els autors cedeixen a la Societat Catalana d'Estudis Jurídics (filial de l'Institut d'Estudis Catalans) els drets de reproducció, comunicació pública (incloent-hi la comunicació a través de les xarxes socials) i distribució dels articles presentats per a ser publicats a la RCAP, en qualsevol forma i suport, i per qualsevol mitjà, incloses les plataformes digitals. El Comitè Editorial es reserva els drets d'acceptar o refusar els treballs presentats i, igualment, es reserva el dret de fer les modificacions editorials que consideri convenients. Si són acceptades pels autors, aquests hauran de lliurar l'article amb els canvis suggerits.
— Els autors responen davant la Societat Catalana d'Estudis Jurídics de l'autoria i l'originalitat dels articles presentats. És a dir, els autors garanteixen que els articles lliurats no contenen fragments d'obres d'altres autors, ni fragments de treballs propis publicats anteriorment, que el contingut dels articles és inèdit i que no s'infringeixen els drets d'autor de tercers. Els autors accepten aquesta responsabilitat i s'obliguen a deixar indemne la Societat Catalana d'Estudis Jurídics de qualsevol dany i perjudici originat per l'incompliment de la seva obligació. Així mateix, han de deixar constància en els articles que enviïn a la RCAP de les responsabilitats derivades del contingut dels articles.
— És responsabilitat dels autors obtenir els permisos per a la reproducció sense restriccions de tot el material gràfic inclòs en els articles, així com garantir que les imatges i els vídeos, etc., han estat realitzats amb el consentiment de les persones que hi apareixen, i que el material que pertany a tercers està clarament identificat i reconegut dins del text. Així mateix, els autors han d'entregar els consentiments i les autoritzacions corresponents a la Societat Catalana d'Estudis Jurídics en lliurar els articles.

— La Societat Catalana d'Estudis Jurídics està exempta de tota responsabilitat derivada de l'eventual vulneració de drets de propietat intel·lectual per part dels autors. En tot cas, es compromet a publicar les correccions, els aclariments, les retraccions i les disculpes que escaiguin.
— Els continguts publicats a la RCAP estan subjectes —llevat que s'indiqui el contrari en el text o en el material gràfic— a una llicència Reconeixement - No comercial - Sense obres derivades 3.0 Espanya (by-nc-nd) de Creative Commons, el text complet de la qual es pot consultar a *https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.ca*. Així doncs, s'autoritza el públic en general a reproduir, distribuir i comunicar l'obra sempre que se'n reconegui l'autoria i l'entitat que la publica i no se'n faci un ús comercial ni cap obra derivada.
— La RCAP no es fa responsable de les idees i opinions exposades pels autors dels articles publicats.

8. PROTECCIÓ DE DADES PERSONALS

L'Institut d'Estudis Catalans (IEC) compleix el que estableix el Reglament general de protecció de dades de la Unió Europea (Reglament 2016/679, del 27 d'abril de 2016). De conformitat amb aquesta norma, s'informa que, amb l'acceptació de les normes de publicació, els autors autoritzen que les seves dades personals (nom i cognoms, dades de contacte i dades de filiació) puguin ser publicades en el número corresponent de la REVISTA CATALANA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA.

Aquestes dades seran incorporades a un tractament que és responsabilitat de l'IEC amb la finalitat de gestionar aquesta publicació. Únicament s'utilitzaran les dades dels autors per a gestionar la publicació de la revista i no seran cedides a tercers, ni es produiran transferències a tercers països o organitzacions internacionals. Un cop publicada la revista, aquestes dades es conservaran com a part del registre històric d'autors. Els autors poden exercir, respecte a les seves dades, els drets d'accés, rectificació, supressió, oposició, limitació en el tractament i portabilitat, adreçant-se per escrit a l'Institut d'Estudis Catalans (carrer del Carme, 47, 08001 Barcelona) o bé enviant un correu electrònic a l'adreça electrònica *dades.personals@iec.cat*, en què s'especifiqui de quina publicació es tracta.