

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 jerarquizada 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 promulgues 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, subscripta 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 regidors¹ 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 meua 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 149a 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 circumscriuint-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 prelación 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 Suprem⁵ 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 Constitucional⁶ com el Tribunal Suprem⁷ 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'auto-organització 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 decisor —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 Suprem¹⁰ 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 decisor, 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 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 aollits 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 substituïts, 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 21.1s de la LBRL i 53.1u 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 reforçés 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 meua 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 prelación 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 20.1c 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 decisor i, 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 46.2i 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 depositari, 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'elevat 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 circumscriuint-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 meua 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 precís 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*

Constituint 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 179.1b 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 98d 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 meua 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 co-tització 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 Comptes¹⁶ 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 romanguí 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 37.3d del TRET i 48.1j 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 officium* 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 officium*, 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 meua 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 164.3a 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, frau 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:

- *Causas 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.

- *Causas 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.

- *Causas 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.

- *Causas 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 subscrietes 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 tribunal²⁵ 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 Suprem²⁸ com el Tribunal Constitucional²⁹ 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 arribar 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 jurisprudència³¹ 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 que³³ 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 197.1a 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 iudice*, 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 proporcionalitat³⁵ 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 sobrerrepresentació.

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 *trànsfuga* 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 *trànsfuga*, 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 *trànsfuga* i que, com sosté el catedràtic Alfredo Galán Galán,⁴³ el Tribunal Suprem va considerar en aquesta i altres sentències⁴⁴ 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, condiona 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 orgànic 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 assegurï 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 incòmode 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 jerarquia⁴⁵ 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 configuren 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.