

EVOLUCIÓ I PERSPECTIVES DEL RÈGIM COMPETENCIAL LOCAL A CATALUNYA

Carme Vallés i Fort
Vicesecretària general
Diputació de Lleida

Resum

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

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

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

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

EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN COMPETENCIAL LOCAL EN CATALUNYA

Resumen

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

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

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

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

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

EVOLUTION AND PROSPECTS OF THE LOCAL COMPETENCE SYSTEM IN CATALONIA

Abstract

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

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

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

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

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

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

1. INTRODUCCIÓ

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

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

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

2. ANTECEDENTS NORMATIUS

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

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

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

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

2.1. LA CARTA EUROPEA DE L'AUTONOMIA LOCAL

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

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

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

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

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

2.2. LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA DEL 1978

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

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

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

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

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

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

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

2.3. LES COMPETÈNCIES DELS ENS LOCALS A L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

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

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

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

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

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

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

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

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

3. LA REGULACIÓ DE LES COMPETÈNCIES EN LA LBRL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1. LA REDACCIÓ INICIAL DEL TRRL I LA LBRL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. MODIFICACIONS PRÈVIES DE LA LBRL: LES LLEIS 11/1999 I 57/2003

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3. ANTECEDENTS I CONTEXT DE LA LRSAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. MARC VIGENT DEL SISTEMA DE COMPETÈNCIES

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

- Clarificar les competències municipals tot evitant duplicitats amb les altres administracions i cercant l'efectivitat del principi «una Administració, una competència».
- Racionalitzar l'estructura organitzativa de l'Administració local d'acord amb els principis d'eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera.
- Garantir un control financer i pressupostari més rigorós.
- Afavorir la iniciativa econòmica privada tot evitant intervencions administratives desproporcionades.

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

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

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

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

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

4.1. LES COMPETÈNCIES PRÒPIES

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

La modificació més significativa del precepte es va produir en el seu segon apartat, relatiu al llistat de matèries sobre les quals el municipi exerceix com a competències pròpies d'acord amb la legislació estatal i autonòmica. S'hi van fer canvis de redactat i de la descripció de l'àmbit material, s'hi afegiren concrecions, s'agruparen les matèries en àmbits més generals, es van fer supressions parcials de competències en alguns àmbits d'una matèria més general, i es van eliminar o incorporar nous àmbits materials. Aquesta modificació s'hauria de considerar més aviat com una reordenació d'aquestes matèries i com una actualització al context llavors vigent, molt diferent de l'existent en el moment de l'aprovació de la Llei l'any 1985.¹²

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

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

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

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

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

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

4.2. ELS SERVEIS MUNICIPALS MÍNIMS

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

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

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

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

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

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

4.3. LES COMPETÈNCIES DELEGADES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4. LES COMPETÈNCIES DIFERENTS DE LES PRÒPIES I DELEGADES

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

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

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

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

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

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

- Que no es posi en risc la sostenibilitat financera de la hisenda municipal, d'acord amb els requeriments d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
- Que no s'incorri en l'execució simultània del mateix servei públic amb una altra administració pública.
- Que es compti amb els informes previs, necessaris i vinculants, de l'Administració competent per raó de la matèria sobre la inexistència de duplicitats i de l'Administració competent en matèria de tutela financera sobre la sostenibilitat financera de les noves competències.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.5. CONSIDERACIONS PRÀCTIQUES RESPECTE A LA SOL·LICITUD D'INFORMES PREVISTA EN L'ARTICLE 7.4 DE LA LBRL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

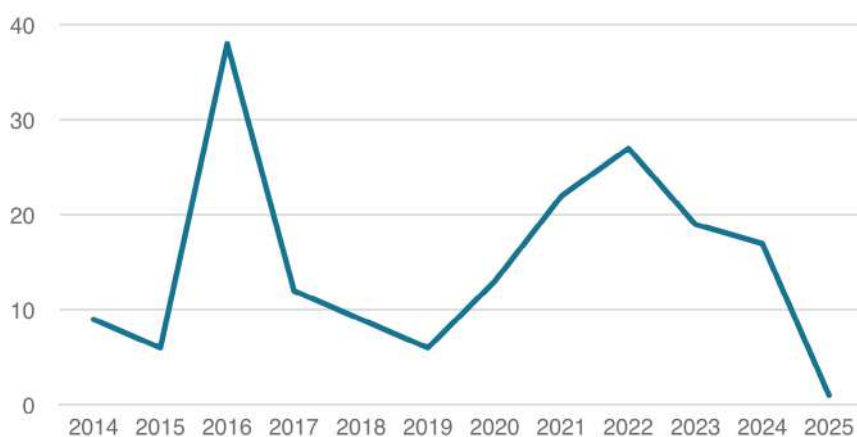
24. És especialment aclaridora la resposta al dubte respecte a la possibilitat que les mancomunitats de municipis puguin sol·licitar aquest informe, ja que indica que aquestes tenen personalitat i capacitat jurídica per al compliment dels seus fins específics, ja que es regeixen pels seus propis estatuts,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

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

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

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

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

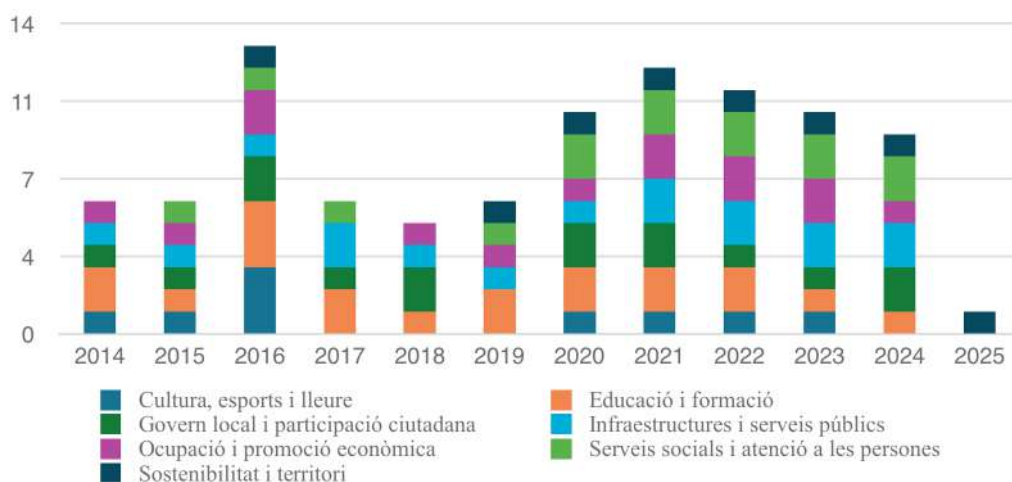


Nota: elaboració pròpia.

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

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

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

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


Nota: elaboració pròpia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

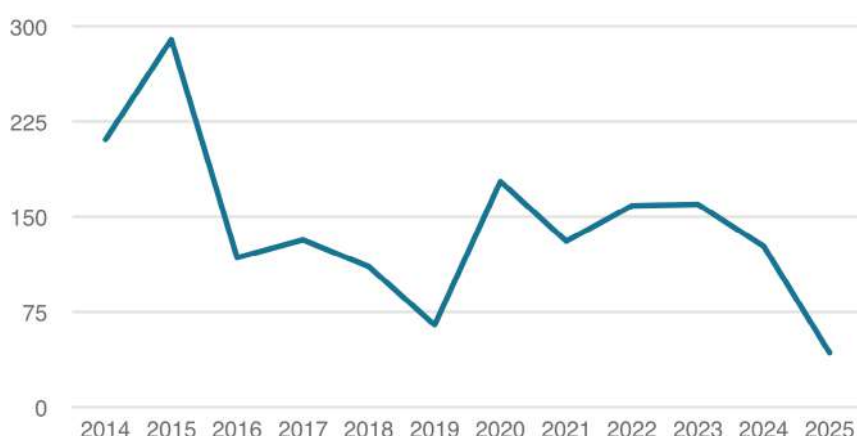
ajuntaments, que han tingut presència continuada tots els anys. Altres tipus d'ens han participat puntualment: organismes autònoms municipals (2016), mancomunitats intermunicipals i diputacions (2017), i consorcis i consells comarcals (2022). L'any amb més diversitat institucional va ser el 2022, amb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

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

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

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

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

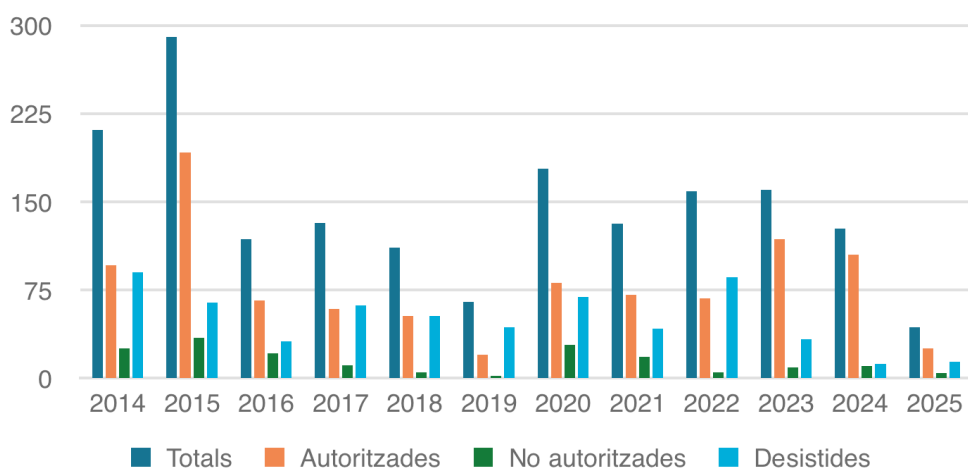


Nota: elaboració pròpia.

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

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

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



Nota: elaboració pròpia.

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

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

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

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

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

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

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

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

4.6. BREU REFERÈNCIA A LA INICIATIVA DELS ENS LOCALS EN L'ACTIVITAT ECONÒMICA

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

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

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

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

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

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

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

Podrán establecerse, en municipios determinados de menos de 20.000 habitantes, sistemas de gestión colaborativa dirigidos a garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios, mediante medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios.

La aplicación efectiva a un municipio de la gestión colaborativa requerirá decisión en tal sentido de la Comunidad Autónoma respectiva, adoptada conforme a su legislación de régimen local propia, y en todo caso, con la conformidad previa del municipio afectado y el informe de las entidades locales afectadas.

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

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

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

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

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

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

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

6. LES COMPETÈNCIES DE LES PROVÍNCIES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.1. LES COMPETÈNCIES PRÒPIES

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

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

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

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

6.2. LES COMPETÈNCIES DELEGADES

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

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

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

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

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

6.3. LA POSICIÓ DE LES DIPUTACIONS EN AQUESTA REGULACIÓ

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

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

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

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

7. LA REGULACIÓ DE LES COMPETÈNCIES MUNICIPALS A CATALUNYA

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

Les legislacions autonòmiques de règim local han seguit una fórmula pràcticament idèntica a la de la LBRL: remeten la concreció de les competències locals al legislador sectorial i es limiten a definir els àmbits en què aquest haurà d'atorgar competències als municipis. Així ho va fer inicialment la Llei 8/1987, del 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, i es manté en el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril (TRLMC), que es presenta com una norma mimètica de la LBRL.

En aquest marc, l'article 9 es planteja com una clàusula general de competència que estableix que els ens locals exerceixen les competències que els atribueixen les lleis amb autonomia i responsabilitat pròpia. També preveu la possibilitat que la Generalitat delegui competències o atribueixi la gestió de serveis als ens locals, així com la delegació entre entitats territorials. Per acabar, preveu que l'atribució de competències s'ha de fer d'acord amb el principi de subsidiarietat, prioritzant l'administració més propera a la ciutadania, sempre que això sigui eficient i sostenible.

Aquest marc general es complementa amb preceptes més específics, com l'article 66, que concreta les matèries sobre les quals els municipis tenen competències pròpies, com ara serveis socials, urbanisme, medi ambient i cultura, entre d'altres, mentre que el 67 regula les competències que poden ser delegades per la Generalitat o per altres administracions superiors. Paral·lelament, l'article 68 introdueix altres formes d'exercici competencial, com l'encàrrec de gestió o la col·laboració administrativa.

Pel que fa als ens comarcals i supramunicipals, el TRLMC dedica diversos articles, especialment entre els articles 90 i 92, i també el 105, a definir-ne les funcions i les relacions amb els municipis, consolidant un sistema de cooperació territorial que busca garantir una prestació eficient dels serveis públics en àmbits amb recursos i capacitats desiguals.

En conjunt, el règim competencial previst en el TRLMC combina una regulació genèrica de base legal amb una definició progressiva i sectorial de competències, tot deixant marge per a l'adaptació mitjançant delegacions, convenis i altres instruments de cooperació, reproduint l'esquema bàsic que defineix la LBRL.

El mimetisme respecte a la LBRL es consolida amb la disposició addicional primera del TRLMC, ja que preveu que qualsevol article que reproduïxi normes bàsiques de l'Estat s'actualitza automàticament quan es modifica aquesta legislació estatal i es conserven els preceptes que no entren en conflicte i que es poden interpretar de manera coherent amb la nova normativa.

8. DOCTRINA CONSTITUCIONAL I JURISPRUDENCIAL EN MATÈRIA DE COMPETÈNCIES LOCALS

La doctrina del Tribunal Constitucional i la jurisprudència del Tribunal Suprem constitueixen una font interpretativa essencial en matèria de competències dels ens locals, ja que configuren un marc interpretatiu adaptat a la realitat i als desafiaments pràctics que planteja la gestió local. A continuació s'analitzaran alguns d'aquests pronunciaments, sens perjudici dels que ja han estat referits al llarg d'aquest treball.

8.1. L'IMPACTE DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional ha estat determinant en la redacció actual de la LBRL, a través dels seus pronunciaments sobre els recursos i les qüestions d'inconstitucionalitat, molts dels quals han estat plantejats amb motiu de la reforma operada per la LRSAL i han confirmat la majoria de les mesures que aquesta havia introduït, amb la qual cosa s'ha reafirmat, tal com destaca Font i Llovet, «en sus tradicionales y poco evolucionadas posiciones sobre la autonomía local», ja que ha considerat que en la majoria dels casos no es produïa una vulneració de la seva garantia constitucional, si bé es van matisar i modular alguns dels aspectes rellevants de la reforma (Font, 2024: 37-38).

El primer pronunciament declaratori d'inconstitucionalitat es va exposar amb la STC 41/2016, del 3 de març, en la qual es resolvia el recurs interposat per l'Assemblea d'Extremadura, que no invocava la vulneració per part de la LRSAL de l'autonomia local, sinó la de les competències de la comunitat autònoma d'Extremadura.

Per una banda, aquesta sentència va declarar inconstitucional l'article 57 bis de la LBRL que havia estat incorporat per la LRSAL, perquè va considerar que aquest precepte, que introduïa la clàusula de garantia en els acords o convenis de cooperació reguladors de les delegacions de competències de les comunitats autònomes envers els ens locals autoritzant l'Estat a aplicar retencions a les transferències, s'havia de vehicular amb una llei orgànica per la seva incidència en les relacions financeres entre l'Estat i les comunitats autònomes de manera imperativa i no dispositiva, tot i que la seva finalitat última fos la garantia de la suficiència financera dels ens locals.³²

També va declarar la inconstitucionalitat i nul·litat de les disposicions addicional onzena i transitòries primera i segona de la LRSAL, que feien referència a les competències en matèria d'assistència social, sanitat i higiene, reconegudes per l'article 148 de la CE com a serveis de competència atribuïts efectivament a les comunitats autònomes en virtut dels seus

32. El fonament jurídic 16 de la STC 41/2016 diu: «El art. 57 bis LBRL contiene una regulación que, al incidir directamente sobre las relaciones financieras del Estado y las Comunidades Autónomas, debió revestir forma de ley orgánica. Esta conclusión no cambia por la circunstancia de que el precepto esté evidentemente destinado a garantizar la suficiencia financiera de los entes locales. La protección de la autonomía financiera del ente local (Art. 142 CE) podría ser una razón, en su caso, para descartar que la medida interfiera ilegítimamente en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (Art. 156.1 CE), no para rechazar que afecte a relaciones financieras cuya regulación corresponde a la ley orgánica (Art. 157.3 CE)».

respectius estatuts. El Tribunal Constitucional va considerar que amb aquests preceptes l'Estat havia excedit el seu marge de regulació bàsica establint que els ens locals no podien desenvolupar determinades competències, imposant una centralització d'aquests serveis i regulant les condicions del procés de translació competencial, i impeding a les comunitats autònomes exercir i decidir opcions en matèries de la seva competència.

La declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat també es va estendre a la disposició transitòria tercera de la LRSAL, que atorgava un termini de sis mesos perquè les comunitats autònomes passessin a prestar els serveis relatius a la inspecció i el control sanitari d'escorxadors, indústries alimentàries i begudes que estiguessin sent prestats pels municipis. En línia amb l'argument anterior, es va considerar que aquesta disposició havia «desbordado los márgenes de una regulación básica de las competencias locales (art. 149.1.18 CE), invadiendo con ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas al prohibir la descentralización de aquellos Servicios y fijar el plazo dentro del cual deben quedar centralizados en la Administración autonómica» (FJ 13).

En aquesta sentència també es va declarar inconstitucional i nul l'incís «el órgano de Gobierno de» previst en la disposició transitòria onzena i, per extensió, l'expressió «Decreto del órgano de gobierno de» inclosa en la disposició transitòria quarta de la LRSAL, perquè va considerar una extralimitació la indicació precisa de l'òrgan autonòmic per vulnerar l'article 148.1.1 de la CE, que atribueix competències a les comunitats autònomes en l'organització de les seves institucions d'autogovern.

Els criteris i les declaracions d'inconstitucionalitat que va establir la STC 41/2016 van servir de base per a la resolució de recursos similars que van quedar vinculats pels seus pronunciaments.

Així, la STC 111/2016, del 9 de juny, va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat per la Junta d'Andalusia i va declarar extingida la impugnació formulada contra els preceptes que la STC 41/2016 ja havia declarat inconstitucionals i nuls, si bé va ampliar aquesta declaració a altres articles.

Aquesta sentència va analitzar la constitucionalitat de la previsió de la intervenció de la diputació provincial amb la coordinació de la prestació d'una sèrie de serveis per part dels municipis de menys de 20.000 habitants de l'article 26.2 de la LBRL i va arribar a la conclusió que amb aquesta regulació no es produïa una pèrdua d'autonomia dels municipis, ja que era consentida i no lesiva de la garantia consagrada en els articles 137 i 141 de la CE, en preveure aquest article la seva conformitat. No va considerar el mateix respecte a les competències autonòmiques atribuïdes estatutàriament, resultant la declaració d'inconstitucional i nul de la referència al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, així com la redacció relativa a la reducció dels costos efectius dels serveis per part d'aquest, considerant la manca de competències sectorials per part de l'Estat per a dur a terme la tasca executiva que s'atribuïa amb aquesta referència, les quals corresponen a les comunitats autònomes en la majoria de matèries a les quals fa referència.

Amb aquesta sentència el Tribunal també va declarar la inconstitucionalitat i nul·litat de la disposició addicional setzena de la LBRL, que atribuïa a la junta de govern local competència per a aprovar una sèrie d'instruments quan el ple no hagués obtingut la majoria necessària per a la seva aprovació en una primera votació, fet que comportà, per extensió, la

mateixa declaració de l'incís «El Consejo de Gobierno» contingut en el paràgraf segon de l'article 97 del TRRL.

Aquestes sentències i les asseveracions que s'hi contenen van comportar la declaració de l'extinció de les pretensions d'altres recursos per pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la impugnació, com va ocórrer en la STC 168/2016, del 6 d'octubre, en la STC 180/2016, del 20 d'octubre, en la STC 44/2017, del 27 d'abril, o en la STC 45/2017 de la mateixa data, entre d'altres.

La STC 54/2017, de l'11 de maig, va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Parlament de Catalunya aplicant els principis de seguretat jurídica i unitat de doctrina i, un cop més, va declarar extingida per pèrdua sobrevinguda d'objecte la impugnació de determinats preceptes ja examinats pel Tribunal.

Però aquesta sentència va formular una declaració expressa d'inconstitucionalitat i nul·litat dels apartats 3 i 4 de l'article 104 bis de la LBRL, introduïts per la LRSAL, que prohibien que determinats ens locals diferents dels municipis allí previstos poguessin incloure en la seva plantilla personal eventual i també imposaven que aquest personal s'assignés exclusivament als serveis generals dels ens locals. Es va considerar que aquestes regles afectaven l'organització interna de les corporacions locals i fins i tot l'àmbit competencial autonòmic, per la referència genèrica a altres ens locals, com podrien ser les comarques, amb «un fuerte grado de interiorización autonómica», entrant la seva existència dins l'esfera de disponibilitat de les comunitats autònomes que tinguin atribuïda aquesta competència.

Per la seva banda, el Govern de la Generalitat de Catalunya també va interposar un recurs d'inconstitucionalitat que va resoldre la STC 93/2017, del 6 de juliol, la qual va declarar també extingida per pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la impugnació.³³

Dins d'aquesta anàlisi relativa a la influència dels pronunciaments del Tribunal Constitucional, és interessant la reflexió que aporta Font i Llovet quan manifesta que un dels efectes col·laterals de la LRSAL fou posar en evidència la inutilitat del conflicte en defensa de l'autonomia local, el qual en un inici havia estat concebut com un procés constitucional adreçat a la protecció de l'autonomia local garantida constitucionalment (Font, 2014: 39).

33. El Consell de Garanties Estatutàries, en el Dictamen 8/2014, del 27 de febrer, sol·licitat pel Govern de la Generalitat i per més d'una desena part dels diputats del Parlament, preceptiu per a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat, va concloure quins articles de la LRSAL que havien modificat la LBRL vulneraven les competències de la Generalitat previstes en l'EAC i l'autonomia local garantida pels articles 140 de la CE i 84.2 i 86.3 de l'EAC. De les seves conclusions, resulten d'interès les consideracions següents: «A) L'article 25 LBRL determina, amb caràcter bàsic, l'abast de les matèries sobre les quals els municipis han d'exercir les competències pròpies. D'acord amb el seu contingut, la reforma limita significativament la llista de matèries que fins ara eren objecte d'aquestes competències; modifica algunes expressions amb l'objectiu de precisar més l'àmbit competencial que s'hi vincula i, finalment, incorpora alguns àmbits materials concrets. En una primera aproximació a la literalitat del precepte semblaria que la llista de competències pròpies que s'hi conté es formula amb caràcter obert i que, per tant, d'acord amb el conegut binomi bases/desenvolupament, les comunitats autònomes —els estatuts de les quals ho prevegin— hi poden afegir altres competències pròpies, tot completant les que ha decidit l'Estat amb caràcter bàsic, com ha fet, per a Catalunya, l'article 84.2 EAC, configurant un nucli de competències pròpies assignades estatutàriament als municipis. Però porta a una conclusió contrària la interpretació sistemàtica de l'article 25 LBRL, que, d'una banda, té en compte l'article 27.3 LBRL, que ha convertit el que havien estat competències pròpies dels municipis en delegables; i, de l'altra, les disposicions transitòries primera, segona i tercera LRSAL, que regulen les conseqüències d'aquesta supressió de competències dels municipis».

En el moment en què es va implantar l'any 1999 amb la modificació de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, va considerar-se com una garantia o un reconeixement com a mecanisme de defensa directa per part dels ens locals en solitari. Però les estadístiques no en ganyen: dels trenta conflictes plantejats, només dotze van ser resolts per sentència, dels quals únicament vuit tenien un pronunciament sobre el fons, però cap no va tenir sentit estimatori. Per exemple, la STC 107/2017 va resoldre el conflicte en defensa de l'autonomia local plantejat per l'Ajuntament de Barcelona i 2.392 municipis més, i va aprofitar l'avinentesa per destacar la seva naturalesa i peculiaritat, però, malgrat les expectatives generades amb aquella explicació, va declarar extingida la impugnació de l'article 26.2 de la LBRL per pèrdua sobrevinguda del seu objecte i desestimà el conflicte en tota la resta de pretensions, ja que les controvèrsies suscitées ja s'havien resolt en sentències anteriors, com ara les que s'han esmentat.³⁴

Des de llavors, només se n'ha interposat un pel Consell Insular de Formentera, el qual va ser resolt per la Resolució 354/2023 per manca de legitimació, tal com ja havia manifestat l'any 2014.

No pot obviar-se en aquesta anàlisi, com a pronunciament relativament recent, la STC 37/2022, que resolva el recurs d'inconstitucionalitat que va ser interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés contra la Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge.

En aquest recurs es considerava que els articles 2, 3 i 4 d'aquesta llei vulneraven els articles 7.4 i 25 de la LBRL perquè no s'havien respectat els requisits que aquests preceptes preveuen per a l'atribució de competències, ni tampoc l'article 27 quant a les delegacions. Però el Tribunal va refusar aquests arguments i va confirmar la constitucionalitat dels preceptes perquè va entendre que no concorrien els requisits per a considerar que es produïa una delegació, sinó l'atribució d'una competència pròpia directament per la llei. I també, respecte a l'apartat 4 de l'article 3, va considerar que no es produïa una atribució de competències, sinó que únicament es regulava la possibilitat que els municipis afectats sol·licitessin al departament competent en matèria d'habitatge de la Generalitat, la declaració d'una àrea amb mercat d'habitatge tens.³⁵

I, per acabar, és interessant la STC 124/2023, del 26 de setembre, que va analitzar la Llei 5/2021, del 5 de novembre, de la Generalitat, reguladora del Fons de Cooperació Municipal dels Municipis i Entitats Locals Menors de la Comunitat Valenciana, i va revisar el

34. És interessant l'anàlisi del Dictamen 338/2014, del 22 de maig, del Consell d'Estat, en el qual conclou, respecte al conflicte en defensa de l'autonomia local plantejat per l'Ajuntament de Barcelona i 2.392 municipis més, que existien fonaments jurídics suficients per plantejar el conflicte en defensa de l'autonomia local en relació amb els articles 26.2, 116 ter i la disposició addicional setzena de la LBRL, però no respecte als articles 7.4, 25.2, 57.3, 85, 92 bis, 116 bis i la disposició addicional novena.

35. No van córrer la mateixa sort altres preceptes impugnats, com els reguladors de la determinació de la renda inicial del lloguer, la determinació del preu de referència i l'actualització de la renda, que van ser declarats inconstitucionals i nuls per la STC 37/2020. La mateixa sentència, en la seva part final i en aplicació del principi de seguretat jurídica, declara que la nul·litat dels preceptes anteriors només tindrà efecte a partir de la seva publicació per a contractes posteriors a la seva publicació, sense efectes retroactius.

significat i l'abast de la garantia constitucional de l'autonomia local i les limitacions que se'n deriven per als legisladors estatal i autonòmic, i la doctrina sobre l'autonomia i la suficiència financera local.

Amb aquesta sentència el Tribunal Constitucional únicament va declarar nul l'article 7 i un incís de l'article 5 de la llei valenciana. Però la part que té interès és la que reconeix, fent referència a la doctrina anterior fixada en la STC 27/1987, la constitucionalitat de la declaració d'interès general per a la Comunitat Valenciana de la funció d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica de les diputacions provincials als municipis, per a coordinar-les, a fi que les diputacions participin amb la Generalitat Valenciana en el finançament bàsic dels municipis a través del Fons de Cooperació Municipal.

No pot obviar-se tampoc la referència a les manifestacions contingudes en els vots particulars, en un dels quals es va considerar que amb aquesta es desdibuixaven greument els límits estrictes que el bloc de la constitucionalitat imposa als poders de coordinació en el marc de l'Estat descentralitzat espanyol. També per entendre que la regulació de la Llei 5/2021, en especial la dels seus articles 5-8, que imposava la participació forçosa de les diputacions provincials en un fons autonòmic, era contrària a l'autonomia provincial garantida constitucionalment, ja que no es prenen adequadament en consideració els seus interessos. I això perquè la Llei no inclou un límit exprés respecte als fons que s'han d'aportar ni la finalitat que es persegueix amb ells, però també per la manca de participació provincial suficient en una decisió que té a veure amb els recursos destinats a la cooperació amb els municipis, que és l'àmbit més rellevant d'activitat de les diputacions provincials.

8.2. EL PAPER DE LA JURISPRUDÈNCIA DEL TRIBUNAL SUPREM

El Tribunal Suprem també s'ha pogut pronunciar sobre qüestions específiques que, de manera acumulativa, han contribuït a poder fer una aproximació progressiva a la definició i delimitació del règim competencial dels ens locals.

Un pronunciament rellevant, relativament recent, fou la providència del Tribunal Suprem del 18 de setembre de 2024 mitjançant la qual es va confirmar la manca de competència de l'Ajuntament de Barcelona per a la prestació de serveis d'odontologia.

El litigi s'inicià el 30 d'abril de 2021, quan el Jutjat Contenciós Administratiu número 7 de Barcelona estimà el recurs interposat pel Col·legi Oficial d'Odontòlegs i Estomatòlegs de Catalunya contra l'acord adoptat pel Ple del Consell Municipal de Barcelona que pretenia habilitar l'Ajuntament per a oferir serveis d'odontologia a través de l'empresa pública Barcelona Serveis Municipals (BSM). El Jutjat declarà la nul·litat de l'acord perquè va considerar que els ens locals no disposen de competència per a dur a terme aquesta activitat.

Contra aquesta resolució, tant BSM com l'Ajuntament van interposar un recurs d'apel·lació en què al·legaven la legalitat de l'actuació municipal. No obstant això, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, mitjançant una sentència del 20 d'octubre de 2022, desestimà els recursos i reiterà la manca de competència de l'Ajuntament per a la prestació de serveis odontològics.

Foment de la Ciutat, successora de BSM, i l'Ajuntament interposaren un recurs de cassació davant del Tribunal Suprem, el qual fou inadmissiu mitjançant una providència de la Secció d'Admissió de la Sala Contenciosa Administrativa que va confirmar que la prestació de serveis d'odontologia és competència exclusiva de la Generalitat com a administració sanitària i va excloure qualsevol intervenció municipal en aquest àmbit.

La resolució del Tribunal Suprem subratlla la duplicitat competencial que suposaria la intervenció municipal en aquest àmbit i recorda que es tracta de serveis inclosos dins el sistema públic de salut, gestionats exclusivament per la Generalitat. Així mateix, assenyalava l'incompliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i posa de manifest la vigència de la LOEPSF.

També destaca la Sentència del Tribunal 5003/2024, del 16 d'octubre de 2024, que, després d'analitzar el Reial decret llei 11/1995, del 28 de desembre, pel qual s'estableixen les normes aplicables al tractament de les aigües residuals urbanes, desgranà la competència concreta en aquest àmbit i aprofità l'avinentsa per a refermar i donar arguments respecte a l'abast de la regulació de les competències.

Així, el Tribunal Suprem contextualitza l'anàlisi en els termes següents:

En nuestra sentencia de 28 de junio de 2021, rec. 1625/2020, hemos aludido a esta cuestión recordando que la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que supone que ha de preservarse una institución «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (SSTC170/1989, FJ; 109/1998, FJ2). Pero esta garantía institucional de la autonomía local que la Constitución reconoce «no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial». La atribución de las competencias a los entes locales corresponde al legislador estatal y autonómico, en el marco de sus respectivas competencias sectoriales, sin que el legislador al que corresponda concretar tales competencias pueda desconocer los criterios que al respecto establezca la LBRL a fin de garantizar un mínimo que dote de efectividad a la garantía de la autonomía local por ser esta ley básica estatal «el cauce y soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional» (STC 159/2001, FJ 4).

[...]

Por lo tanto, cuando el art. 25.1.c) LBRL establece que «El municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: [...] c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales», no efectúa ninguna atribución específica de competencias a los municipios ni, desde luego, les atribuye a todos ellos la competencia para el establecimiento de un sistema de tratamiento de aguas residuales, que es la obligación que se impone en la resolución impugnada. Será la legislación sectorial, estatal y/o autonómica, la que deba determinar el alcance y la intensidad de la intervención municipal en esta materia.

C. Descartado que el art. 25.1.c) LBRL pueda servir de sustento a la atribución competencial discutida, debemos examinar ahora el otro precepto estatal básico que pudiera servirle de cobertura, el art. 26 LBRL.

Este precepto, como hemos dicho, a diferencia del anterior, en su apartado primero sí efectúa una atribución competencial directa a los municipios.

En aquesta sentència el Tribunal Suprem conclou que ni els articles 25.2 i 26 de la LBRL ni la legislació sectorial estatal en matèria de tractament d'aigües residuals urbanes analitzada en aquell cas, contenen una atribució directa de competència als municipis de menys de 2.000 habitants per a l'establiment d'un sistema de tractament d'aquestes aigües, sens perjudici de les competències que, si escau, els puguin atribuir les comunitats autònomes dins del seu àmbit competencial.

9. PERSPECTIVES DE REFORMA DEL RÈGIM JURÍDIC DELS GOVERNS LOCALS I DE LES COMPETÈNCIES LOCALS

A Catalunya actualment es troben en curs dues iniciatives que, si bé es troben en fases de tramitació diferents, podrien modificar el règim vigent fins ara: l'avantprojecte sobre els governs locals i el Projecte de llei de l'Estatut dels municipis rurals. Aquests textos podrien suposar una redefinició significativa del règim local a Catalunya, sobretot pel que fa al reconeixement de les especificitats del món rural i a la millora del funcionament i l'autonomia dels ens locals.

Pel que fa a l'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya, l'any 2022 es va tramitar la fase de consulta pública prèvia. Amb aquesta consulta es pretenia recollir opinions sobre els objectius de l'Avantprojecte: com hauria de ser el sistema de govern local de Catalunya, les competències locals en les seves diferents modalitats d'exercici, així com les relacions que s'han d'establir entre els diferents nivells de govern local i entre aquests i la Generalitat, fixant un marc comú actual dels diferents governs locals actual que respongui a la realitat i a les necessitats existents.

Un dels objectius específics d'aquest avantprojecte és eliminar les duplicitats i els solapaments innecessaris en l'exercici de les competències locals.

En el Pla Normatiu del Govern de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2025 aprovat per l'ACORD GOV/265/2024, del 23 de desembre, s'inclou l'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya entre les iniciatives normatives que es preveuen iniciar durant aquest any. En aquest pla normatiu es planteja aquesta iniciativa per a regular, dins un sistema integrat, les bases del règim jurídic dels governs locals catalans en desenvolupament del marc general del títol II del capítol VI i l'article 160 de l'EAC.

En canvi, el Projecte de llei de l'Estatut dels municipis rurals es troba en una fase molt més avançada. Després que el Govern aprovés el text, el 22 d'octubre de 2024 el Parlament el va admetre a tràmit sense que en la presa en consideració s'hagi formulat cap esmena a la totalitat, amb el suport unànim dels grups parlamentaris.

Aquest projecte de llei té com a objectiu establir un marc normatiu específic per als municipis rurals, amb mesures destinades a combatre el despoblament, garantir l'accés equitatiu als serveis públics i promoure l'arrelament de la població en aquestes zones. Entre les iniciatives proposades s'inclouen deduccions fiscals per trasllat o rehabilitació d'habitatges, la creació d'una borsa d'habitatge rural, la simplificació de tràmits administratius mitjançant un portal únic i l'impuls de la connectivitat digital.³⁶

36. La Llei s'aplicarà a 596 municipis catalans amb menys de 2.000 habitants, que representen aproxi-

En aquest projecte de llei es preveuen diversos principis rectors, entre els quals destaquen la diferenciació dels municipis rurals atenent a les seves característiques específiques, la suficiència financera per a exercir plenament les pròpies competències, preservant la seva autonomia i la subsidiarietat i consolidant l'assumpció de la prestació de serveis per part de l'Administració més propera a la ciutadania quan aquesta sigui la via més eficaç i eficient.

Pel que fa a l'exercici competencial es preveu:

- Els municipis rurals no poden renunciar a les competències que els atribueixi l'ordenament i han de ser dotats dels mitjans tècnics adequats per a exercir-les.
- En cas de competències concurrents o complementàries, s'han de respectar els principis de col·laboració, coordinació i lleialtat institucional i els criteris d'estabilitat presupostària.
- Cal evitar la duplicitat de funcions o activitats i limitar-se a les que estiguin atribuïdes clarament per una norma.
- Les normes amb rang de llei han d'establir amb precisió la matèria, competència o funció atribuïda i els mitjans econòmics, personals i materials necessaris.

Com ja s'ha dit, aquest avantprojecte es troba en una fase de tramitació avançada; tanmateix, resta pendent l'impuls de la Llei de governs locals, la qual esdevé necessària —i potser prioritària— per a completar i consolidar el marc normatiu del règim local a Catalunya.

En l'àmbit estatal, l'any 2020 va ser l'últim cop que va aparèixer la modificació de la LBRL en el Pla Normatiu de l'Estat, en el qual es preveia amb l'objectiu de recuperar l'autonomia local per al disseny de polítiques públiques, la reforma de qüestions puntuals del procediment d'elaboració de normes locals i l'exercici de la funció representativa dels càrrecs electes; i, d'altra banda, amb la finalitat d'establir un estatut bàsic de petits municipis per a aconseguir fixar la població al territori, mantenir la qualitat democràtica del municipi i garantir les condicions de vida dels ciutadans, amb independència del territori on resideixin, a través de la prestació d'uns serveis públics de qualitat.

Però, tal com va aparèixer en l'Informe d'Avaluació del Pla Normatiu del 2020, com a conseqüència de la pandèmia originada per la COVID-19 es va prioritzar en el Reial decret Llei 11/2020, del 31 de març, modificar l'article 46.3 de la LBRL per a permetre la realització de sessions telemàtiques dels òrgans corporatius de les entitats locals.

En el Pla Normatiu del 2022 apareixia la Llei del règim d'organització dels municipis de menor població o en risc de despoblació, de mesures de modernització administrativa i de millora de les relacions de col·laboració de les administracions públiques. Amb aquesta llei es preveia, entre altres coses, modificar la LBRL amb els objectius de digitalitzar els serveis públics locals, fomentar la participació ciutadana, un règim específic per als municipis petits o en risc de despoblació, així com mesures contra la despoblació en l'àmbit rural. Aquesta llei va aparèixer en l'Informe d'Avaluació del Pla Normatiu del 2022 com a pendent d'aprovació.

En l'actualitat no hi ha indicis que l'Estat tingui la voluntat d'impulsar una reforma de la Llei de bases del règim local, ja que en els successius plans normatius anuals aprovats

madament el 63% del total de municipis de Catalunya.

recentment no s'ha inclòs cap previsió en aquest sentit. En concret, el passat 16 d'abril de 2025 el Consell de Ministres va aprovar el Pla Normatiu per a l'any 2025, en el qual no consta cap proposta d'acció legislativa relativa a aquesta norma, fet que consolida la tendència ja observada durant els anys 2023 i 2024.

10. CONCLUSIONS

La regulació actual de les competències locals és fruit i conseqüència de les diferents modificacions que han anat incidint en la LBRL i que han donat lloc a un sistema complex i fragmentat. Tot i que la necessitat d'una reforma ha estat reconeguda reiteradament ja des de la Llei 57/2003, de modernització del govern local, encara no s'ha materialitzat. Una reforma integral permetria replantejar de manera coherent el sistema competencial actual i la seva aplicació pràctica.

Segons el que s'ha analitzat, es plantegen diversos dubtes: la petició d'informes imposada per l'article 7.4 de la LBRL és un mer tràmit o bé és realment una garantia envers els ens locals per a la prestació de serveis i l'exercici de competències de manera propera al ciutadà? La crisi sanitària del 2020 va posar en relleu la tensió existent entre la voluntat dels ajuntaments de donar resposta a necessitats socials urgents i l'aplicació rigorosa dels principis d'estabilitat pressupostària.

Aquest escenari posa de manifest la dissociació entre els requeriments normatius i la realitat operativa dels municipis, especialment dels més petits. No es pot obviar que els ajuntaments constitueixen administracions de primer nivell, ja que són les més properes a la ciutadania, i disposen de mecanismes privilegiats per a detectar, entendre i atendre les necessitats reals de la població.

Davant l'exigència de complir amb aquests postulats d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, cal reconèixer, tanmateix, el desajust existent entre els plantejaments normatius derivats de la transposició de directives comunitàries i la seva escassa adequació a la realitat local, sobretot en el cas dels petits municipis.

Amb aquest estudi ha quedat palès que la LRSAL no va sorgir del consens necessari, sinó de la urgència del seu context, per la qual cosa la major part de la doctrina coincideix a plantejar la necessitat d'una reforma que abordi la planta municipal i el finançament, però es considera insuficient la incorporació d'un títol específic per als petits municipis, que potser resoldria determinades necessitats però no abordaria la reforma global, decidida i consensuada del règim local. Persisteixen problemes estructurals com l'atomització, l'asimetria i la despoblació, que corren el risc de consolidar-se com a disfuncions endèmiques del sistema local malgrat els intents de reforma duts a terme.

La LRSAL aparegué en un moment que en certa manera es podria considerar idoni, ja que, a banda de l'increment de les competències complementàries, suposà un fre a certes atribucions de competències als municipis que s'efectuaven sense previsió ni projecció de les conseqüències que se'n podien derivar per als ens locals.³⁷

37. Un dels exemples fou l'aprovació de la Llei 3/1988, del 4 de març, de protecció dels animals (posteriorment refosa pel Decret legislatiu 2/2008, del 15 d'abril, pel qual s'aprovà el text refós de la Llei de protecció

Però persisteixen les valoracions crítiques sobre els efectes de la LRSAL, especialment pel que fa a l'impacte en l'àmbit de les competències locals que no han estat resolts. Així, malgrat que la norma va aconseguir alguns objectius en matèria de control i intervenció de la despesa pública, des d'una perspectiva competencial no ha assolit les expectatives ni ha resolt els problemes estructurals del règim local. A més, el marc jurídic que regula els serveis públics locals i la iniciativa econòmica local es manté ancorat en una normativa antiquada, amb deficiències tècniques i escassa claredat, cosa que comporta incertesa i inseguretat jurídica. Per tant, existeix consens a afirmar que la qualitat tècnica de la LRSAL ha generat, en molts casos, més incerteses que no pas solucions.

La reforma dels governs locals ha estat anunciada en diversos preàmbuls legislatius, però mai no s'ha completat. Mesures puntuals com l'Estatut dels municipis rurals responen només parcialment a una problemàtica estructural.

Cal que els governs locals afirmen el seu reconeixement com a nivell de govern plenament integrat en l'organització territorial de l'Estat i no poden ser concebuts com a actors instrumentals o merament receptors de les decisions adoptades en l'àmbit de la distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes.

La reforma del règim local ha de garantir una actualització coherent de les competències i el finançament, que no poden ser objecte de debat de forma separada. Tanmateix, és imprescindible afrontar el debat pendent sobre els serveis impropis i les competències delegades, que cal dotar d'una atribució clara i d'un finançament adequat.

Amb aquesta reforma també caldria revisar l'estructura dels governs locals, els seus òrgans, les funcions que tenen atribuïdes i les relacions que estableixen amb altres administracions, tot reivindicant la proximitat com a element clau per a reforçar els principis d'autonomia, subsidiarietat, suficiència financera i diferenciació, alhora que caldria apostar per l'autoavaluació institucional i la definició d'estàndards de qualitat democràtica.

Per tot això, la reforma local hauria d'abordar aquesta realitat i donar resposta a la necessitat d'una regulació moderna, racionalitzadora i ajustada a les particularitats del món local a Catalunya.

11. BIBLIOGRAFIA

- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (2024). «La cooperación supramunicipal. En particular, las mancomunidades de municipios». A: *Estudios sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local con motivo de su X aniversario*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 161-194 (Claves; 41).
- CARBONELL PORRAS, Eloísa (2023). «Las competencias locales diez años después de la LRSAL». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* [INAP], p. 8-28. Disponible en línia a: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/11192/12509>.

dels animals), que comportava per als ajuntaments l'atribució d'obligacions en matèria de sanitat animal difícils d'assumir, sense preveure's en la mateixa llei una assignació certa i efectiva de recursos als ajuntaments per al desenvolupament d'aquestes funcions, més enllà del vague compromís del Govern d'establir la dotació pressupostària suficient per al seu desenvolupament i la seva aplicació, que es preveia en la disposició final primera.

- CUESTA REVILLA, José (2014). «Les competències municipals: una aproximació al seu nou règim jurídic». *Quaderns de Dret Local* [Fundació Democràcia i Govern Local], p. 94-120.
- DIEGO GÓMEZ, Alejandro de (2014). «Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, con especial referencia a las competencias propias». *La Administración al Día* [INAP], 4 de juliol. Disponible en línia a: <<https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>>.
- FONT I LLOVET, Tomàs (2024). «Balance General a los diez años de la LRSAL desde la perspectiva del sistema institucional». A: *Estudios sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local con motivo de su X aniversario*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 29-43 (Claves; 41).
- GALÁN GÁLÁN, Alfredo; GRACIA RETORTILLO, Ricard (2010). «Incidència de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya sobre els governs locals». *Revista Catalana de Dret Públic: Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, p. 225-244.
- GIFREU I FONT, Judith (2017). «La atomización de la planta municipal y sus repercusiones en la prestación eficiente de los servicios mínimos obligatorios: la operatividad de la función coordinadora de las diputaciones provinciales». A: *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 131-214 (Claves; 22).
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2014). «Vademècum» sobre la reforma local. *100 qüestions sobre l'aplicació de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 19 p.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio (2014). «Competències municipals: competències delegades i impròpies». *Quaderns de Dret Local* [Fundació Democràcia i Govern Local], p. 67-75.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo (2024). «Autonomía local y competencias locales diez años después de la LRSAL. A: *Estudios sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local con motivo de su X aniversario*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 45-61 (Claves; 41).
- ZAFRA VÍCTOR, Manuel (2024). «La provincia y la intermunicipalidad: mirar el pasado con ojos de futuro». A: *Estudios sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local con motivo de su X aniversario*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 93-127 (Claves; 41).