

Universitat de Girona. Facultat de Dret

Treball Final de Grau

Curs 2016 – 2017

La incidència de la Llei 27/2013, de 27
de desembre, de Racionalització i
Sostenibilitat de l'Administració Local
al règim local de Catalunya.

Problemàtica i competències.

Autora:

Mireia Serra Guardiola

Dirigit per:

Dra.Maria Mercè Darnaculleta Gardella

Girona, gener 2017

ÍNDIX

ABREVIATURES	5
INTRODUCCIÓ	6
1. EL MARC CONSTITUCIONAL I ESTATUTARI DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL A CATALUNYA.....	10
2. EL DEFICIENT ENCAIX DEL NIVELL LOCAL DE GOVERN EN L'ESTAT AUTONÒMIC, I L'IMPULS DE LA AUTONOMIA LOCAL EN EL REFORMAT MARC ESTATUTARI.....	15
3. LA INCIDÈNCIA DE LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31/2010 SOBRE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA EN EL RÈGIM LOCAL 20	
4. EL DESENVOLUPAMENT DEL RÈGIM LOCAL A CATALUNYA DESPRÉS DE LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31/2010.....	24
5. LA CRISI FINANCERA I LA CRISI DE L'AUTONOMIA LOCAL, EL CONTEXT DE LA LLEI 27/2013 DE 27 DE DESEMBRE DE RACIONALITZACIÓ I SOSTENIBILITAT DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL.....	25
6. EL NOU RÈGIM LOCAL SORGIT DE LA CRISIS: LA LLEI 27/2013 DE 27 DE DESEMBRE DE RACIONALITZACIÓ I SOSTENIBILITAT DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL. L'IMPACTE DE LA REFORMA SOBRE EL RÈGIM COMPETENCIAL DELS MUNICIPIS A CATALUNYA.....	27
6.1. La incidència de la Llei en el règim local de Catalunya.....	29
6.2. El principi d'autonomia local.....	30
6.3. Efectes de la LRSAL sobre la legislació vigent.....	32
6.4. El Sistema competencial	32
A. Les competències locals "pròpies".....	35
B. Competències municipals "diferents de les pròpies" o "impròpies"	39
C. Competències delegades.....	43
D. La supressió de la competència "complementaria" general dels municipis	46

E.	La ampliació de les competències de les províncies o entitats locals equivalents	47
F.	Eliminació i reducció d'algunes competències municipals, fonamentalment sobre salut, assistència social i educació: Règim transitori de la Llei 27/2013.....	49
-	DT Primera. Salut:.....	50
-	DT Segona. Serveis socials:	51
-	DT Quinzena. Ensenyament:.....	51
7.	EL DECRET LLEI 3/2014, DE 17 DE JUNY, PER EL QUE S'ESTABLEIXEN MESURES URGENTS PER LA APLICACIÓ A CATALUNYA DE LA LRSAL.	52
	CONCLUSIONS	54
	REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES.....	57
	Bibliografia	57
	Webgrafia.....	58
	Bibliografia sobre legislació.....	59
	ANNEX 1	60

ABREVIATURES

CE: Constitució Espanyola de 1978

CCAA: Comunitats Autònomes

LRBRL: Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de Bases del Règim Local

LRSAL: Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local

EAC: Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006

LOEPSF: Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera

LHL: Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, per el que s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals

TC: Tribunal Constitucional

BOE: Butlletí Oficial de l'Estat

CEAL: Carta Europea de l'Autonomia Local

INTRODUCCIÓ

Aquest treball sorgeix amb la voluntat d'analitzar l'actual reforma local i estudiar els problemes que planteja la Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local¹.

L'objecte d'aquest treball serà analitzar **si la reforma local impulsada per la LRSAL afecta a l'autonomia local i si suposa o no un buidatge competencial en matèria de Règim Local, degut a que la LRSAL no respecta els principis de la Carta Europea d'Autonomia Local ni l'autonomia local garantida a la Constitució Espanyola en el seu article 140².**

En una etapa tan difícil i complicada, com és l'actual, marcada per la crisi financera, es fa recaure una legislació rigorosa i contrària als principis constitucionals i comunitaris, sobre un nivell de govern tan important com és el municipi, entitat bàsica de l'organització territorial i, per tant, un mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics. Això resulta un despropòsit polític, ja que davant d'aquest actual context econòmic, polític i social, els municipis haurien de ser també cridats a desenvolupar un paper fonamental, però això no és així. La reforma defineix un nou marc competencial local, amb especial incidència sobre l'actual règim municipal. S'aprofita de la crisi econòmica i del deute com a pretext per recentralitzar competències en perjudici de la democràcia local.

La LRSAL **elimina** el principi de subsidiarietat i la màxima proximitat tot imposant uns mecanismes de control que porten a una dependència jeràrquica, així doncs, es dona major capacitat de decisió i control als nivells de govern superiors a la fi d'assegurar la consolidació fiscal a totes les línies de les administracions locals, i això podem dir, que es tradueix a la pràctica també en una recentralització dels sistemes d'autonomies territorials.

Ens trobem per tant, davant d'una inclinació del nostre sistema de determinació de competències locals cap a un sistema de llista, i s'allunya de les característiques pròpies de la competència general municipal, implicant una certa limitació de la capacitat decisòria de les entitats locals i una certa sostracció de la seva iniciativa.

S'amenaça l'autonomia local i la prestació eficaç dels serveis públics de proximitat, perquè **pretén desaperar** als municipis de l'exercici de moltes de les seves actuals competències com ara l'educació, els serveis socials i la salut, i en conseqüència podem dir que contradiu

¹ Llei 27/2013, de 27 de desembre de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local. D'ara endavant LRSAL.

² Article 140 CE: "La Constitució garanteix l'autonomia dels municipis. Aquests gaudiran de personalitat jurídica plena. El seu govern i administració correspon als seus respectius Ajuntaments, integrats per els Alcaldes i Regidors. (...).

l'article 84 EAC³, referent al reconeixement de competència dels governs locals en aquesta matèria.

Aquest fet de recentralitzar les competències en perjudici de la democràcia local, podríem dir que seria la primera raó que va motivar la posada en marxa de la reforma; i d'altra banda, com a conseqüència de la reforma de l'article 135 CE, amb la que sorgeix la necessitat de garantir el principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, establert a la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera⁴. Aquest context ens porta a l'inici de les reformes del règim local.

La reforma de l'Administració Local que es planteja en el PLRSAL⁵ està basat en dos punts bàsics:

- Incorporar els principis de la LOEPSEF i,
- posar fi a les disfuncionalitats del model competencial establert fins al moment a la LRBRL, que com podem veure, és la principal causa de la manca de sostenibilitat financera, i que crea estructures desproporcionades en el sector públic local com a conseqüència de l'exercici de competències que no els són legalment atribuïdes o delegades, i de les duplicitats competencials entre les Administracions Públiques.

Sota totes aquestes anteriors premisses la LRSAL modifica la LRBRL a la fi d'aconseguir els següents objectius:

- Clarificar les competències per intentar evitar duplicitats, fent així efectiu el principi "una administració, una competència",
- racionalitzar l'estructura administrativa,
- garantir un control financer i pressupostari més rigorós i,
- afavorir la iniciativa econòmica privada i evitar intervencions administratives desproporcionades.

I per últim també hem de dir que com podem veure en el desenvolupament del treball, la Llei planteja problemes. Planteja dubtes sobre la constitucionalitat des del punt de vista del respecte a la autonomia municipal i les competències autonòmiques, problemes interpretatius i problemes per aquells que l'han d'aplicar a la pràctica.

³ Article 84 EAC:" 1. Aquest Estatut garanteix als municipis un nucli de competències pròpies que han d'ésser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, subjecta només a control de constitucionalitat i de legalitat".

⁴ D'ara endavant LOEPSEF.

⁵ Projecte de Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local.

Per tant, com he dit abans, al llarg d'aquest treball intentaré mostrar si l'Autonomia Local a Catalunya, a causa de la nova reforma local, ha patit un buidatge competencial, i en conseqüència si suposa una reducció i limitació de l'autonomia municipal, provocant així una radical desconfiança de l'estat central cap als Ajuntaments. També intentaré mostrar si aquesta nova llei està desdibuixant l'Administració Local com la més propera al ciutadà produint així una recentralització de competències i un increment dels controls econòmics i financers. Per tant, en general, si estem davant d'una Llei que representa una millora pels governs locals o al contrari, suposa un perjudici per aquests.

Per donar resposta a aquestes qüestions, he organitzat el treball de la següent manera;

En la primera part del treball, he fet referència a una sèrie de consideracions generals, com a pressupòsit de partida, per així contextualitzar i situar el treball. He fet referència al marc constitucional i estatutari de l'Administració Local a Catalunya, així doncs, he plasmat tot allò que la Constitució de 1978 regula en relació a l'Administració Local. Per centrar-me de ple en la regulació de les competències entre l'Estat i les CCAA⁶, he pogut veure que la Constitució no en fa especial referència, conseqüentment és per llei que es regula aquest aspecte. Això es troba regulat a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de Bases del Règim Local⁷, on trobem plasmat el principi d'autonomia dels municipis, i també, a part d'aquesta llei, els Estatuts són els que garanteixen el nucli competencial exercit amb plena autonomia per els municipis, així doncs, he fet referència a l'estatut de 1979 explicant les seves principals característiques. En aquest context, he pogut veure que la LRBRL era insuficient davant els avenços a l'hora d'aconseguir una plena autonomia local i això és així per l'entrada en vigor de la Carta Europea d'Autonomia Local, així doncs, paral·lelament, i en conseqüència a Catalunya s'aprova el nou Estatut d'Autonomia de 2006, que pretenia ampliar l'abast competencial de la Generalitat en matèria de règim local, per fer front a la nova situació, explicaré el nou estatut, i per entendre les competències reals que pot assumir la Generalitat al respecte és necessari conèixer el contingut de la Sentència del TC 31/2010.

Seguidament passo a desenvolupar el règim local a Catalunya després de la STC 31/2010, on podem veure que s'elabora l'avantprojecte de la llei de governs locals de Catalunya. Moment en que ens trobem davant una greu crisi econòmica i financera que afecta a tot Europa, i aquest serà el context en que sorgeix la LRSAL.

Posteriorment s'analitza l'impacte que ha tingut aquesta Llei sobre el règim competencial dels municipis a Catalunya, ja que la llei estableix un nou sistema competencial. Així doncs, prossegueixo a analitzar les diferents competències existents; les competències "pròpies"; les

⁶ Comunitats Autònomes.

⁷ D'ara endavant, LRBRL.

“diferents de les pròpies” o “impròpies” amb el corresponent problema per la utilització d’aquest adjectiu; la supressió de la competència complementària general dels municipis; la conseqüent ampliació de les competències a les Diputacions; i per últim, faré una breu referència a la eliminació i reducció de les competències municipals, en concret en matèria de salut, assistència social i educació.

En últim terme, es fa referència al Decret Llei 3/2014, de 17 de juny, per el qual s’estableixen les mesures urgents per l’aplicació a Catalunya de la LRSAL.

Per tal d’enfocar-me al tema vaig començar a buscar informació en diferents llibres i mitjans electrònics, i vaig poder veure que, tot i ser un tema força actual, he pogut trobar moltíssima informació, i això és el que em va fer decidir a fer una revisió bibliogràfica sobre aquest tema.

El buidatge de la informació l’he fet amb la cerca en diferents tipologies d’informació, llibres, revistes, articles...que tractessin sobre; la LRSAL, LRBRL, l’autonomia local, les competències locals, entre d’altres. La recerca en general l’he fet en català i en castellà.

De tot el que n’he anat trobant, he fet un recull d’informació i vaig veure que un dels temes que se’n podia extreure més era el problema que planteja la nova reforma en relació amb les competències municipals i el conflicte d’aquesta amb el principi d’autonomia dels municipis.

1. EL MARC CONSTITUCIONAL I ESTATUTARI DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL A CATALUNYA.

La Constitució espanyola vigent de 1978, tracta de l'Administració Local en el seu títol VIII sota l'epígraf anomenat "De la organització territorial de l'Estat". El primer capítol, està dedicat a tractar els principis generals, d'aquesta manera estableix en el seu article 137, que l'Estat s'organitza territorialment en municipis, províncies i en les Comunitats Autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos. Aquesta autonomia local amb la que es doten els ens locals, és el reflex d'un trencament amb la situació preconstitucional on l'Administració Local estava presidida per el principi de tutela per part de l'Administració central de l'Estat⁸.

En el seu article 138 es sosté que l'Estat garanteix la realització efectiva del principi de solidaritat de l'article 2 de la Constitució⁹, vetllant així, per l'establiment d'un equilibri econòmic adequat i just entre les diferents parts del territori espanyol, i atenent en particular a les circumstàncies del fet insular. Així mateix, s'ocupa de les diferències entre els Estatuts de les diferents Comunitats Autònomes manifestant que no podran implicar, en cap cas, privilegis econòmics o socials.

També es senyala en el seu article 139¹⁰, que tots els espanyols tenen els mateixos drets i obligacions en qualsevol part del territori de l'Estat, i que cap autoritat podrà adoptar mesures que directa o indirectament posin obstacles a la llibertat de circulació i establiment de les persones, i a la lliure circulació de béns a tot el territori espanyol.

⁸ Aquest aspecte és el que caracteritza el nou sistema constitucional i l'allunya del règim anterior, basat en el principi de tutela per part de l'Administració central de l'Estat. Això el que vol dir és que anteriorment els ajuntaments es trobaven sotmesos a la tutela estatal, en la seva organització i en l'adopció de moltes de les seves decisions més rellevants, és a dir, era necessari el consentiment estatal, es necessitava un consentiment previ, positiu, exprés i taxat per prendre una determinada decisió. José Luís Blasco Díaz, Modesto Fabra Valls i Marta Oller Rubert. *"L'emparament constitucional del principi d'autonomia local"*. Col·lecció: estudis locals. Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals.

⁹ Sentència del Tribunal Constitucional 135/1992, de 5 d'octubre, (FJ 7) el principi de solidaritat constitueix "(...) un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (...)", de manera que el que pretén el principi esmentat és que l'autonomia s'ha de practicar dins del conjunt unitari que formen les parts de l'Estat. Així mateix, de la STC 64/1990, de 5 d'abril, es dedueix que el principi de solidaritat representa que l'exercici de les competències autonòmiques no s'ha de realitzar de manera no solidària, sinó tenint en compte els objectius comuns de cada comunitat, així mateix, implica la contribució necessària de les parts més riques al desenvolupament de les més pobres.

¹⁰ Seguint el que diuen les sentències del Tribunal Constitucional, 37/1987, de 26 de març i 150/1990, de 4 d'octubre, podem veure que la interpretació que en fa el TC sobre el principi d'igualtat, és que aquest no pot ser entès com a uniformitat en matèria financera o en qualsevol altra, ja que anul·laria el principi d'autonomia; ara bé, si que actua com a garantia que les posicions jurídiques fonamentals i bàsiques dels ciutadans (en el moment de rebre serveis o a l'hora de contribuir a les despeses públiques) no han de ser diferents depenent de la seva localització.

La Constitució dedica el seu capítol segon del Títol VIII a la Administració Local, respecte de la qual senyala en l'article 140, que la Constitució garanteix la autonomia dels municipis¹¹. Aquests, per tant, gaudiran de personalitat jurídica plena. El seu govern i administració correspon als seus respectius Ajuntaments, integrats per els Alcaldes i els Regidors on aquests seran escollits per els veïns del municipi mitjançant sufragi universal, igual, lliure, directe i secret, en la forma establerta per la llei, i els alcaldes estaran escollits per els Regidors o per els veïns. En quan a la província, article 141, es diu que és una entitat local amb personalitat jurídica pròpia, i està determinada per un conjunt de municipis i divisió territorial per el compliment de les obligacions de l'Estat, així qualsevol alteració dels límits provincials ha de ser aprovada per les Corts Generals mitjançant llei orgànica. També diu que el govern i la administració autònoma de les províncies estaran encomanades a les Diputacions o altres Corporacions de caràcter representatiu. I, per últim, afegeix que es podran crear agrupacions de municipis diferents de la província, com també que els arxipèlags i les illes tindran a més, la seva pròpia administració.

Per la seva part, l'article 142 disposa que les Hisendes locals hauran de disposar dels mitjans suficients per el desenvolupament de les funcions que la llei atribueix a les Corporacions respectives, i es nodriran fonamentalment dels tributs propis i de la participació en els de l'Estat i els de les Comunitats Autònomes¹².

El Capítol tercer del Títol VIII està dedicat a les Comunitats Autònomes, creades en base a la província¹³. Estem davant un precepte que està totalment desfasat en la realitat actual, ja que les CCAA actualment ja s'han constituït.

¹¹ La sentència del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrer, és una sentència bàsica per el posterior desenvolupament jurisprudencial i doctrinal del principi d'autonomia local. Aquesta ens delimita el principi d'autonomia i estableix les bases interpretatives de l'autonomia local, així com també la garantia institucional (FJ 3). A l'aspecte de l'autonomia local en farà referència a l'epígraf 6.2 d'aquest treball.

¹² STC 201/1988, de 27 d'octubre, s'exposa (FJ 4) que l'autonomia financera "(...) exige la plena disposició de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos y en toda su extensión las competencias propias (...)" i tal com s'exposa en el FJ 2 de la STC 14/1986, de 31 de gener, s'assenyala que és "(...) una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma". Això es pot completar amb el fet que el TC entén que l'autonomia també implica regular els recursos autonòmics per part de les CCAA d'acord amb la seva naturalesa i el bloc de constitucionalitat. La perspectiva de l'ingrés o de la disponibilitat de recursos financers gràcies a l'autonomia s'ha predicat en relació amb els ens locals quan en el FJ 4 de la STC 19/1987, de 17 de febrer, que considera que la seva autonomia "(...) posee también una proyección en el terreno tributario, pues estos entes habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia (...)".

¹³ En concret estableix l'article 143 que en l'exercici del dret a la autonomia reconegut a l'article 2 de la Constitució, les províncies limítrofes amb característiques històriques, culturals i econòmiques comunes, els territoris insulars i les províncies amb entitat regional històrica, podran accedir al seu autogovern i es podran constituir en Comunitats Autònomes segons el que s'estableix en aquest Títol i en els respectius Estatuts. També la Constitució estableix que la iniciativa del procés autonòmic correspon a totes les Diputacions interessades o a l'òrgan interisular corresponent i a les dos terceres parts dels municipis, la població del qual representi, al menys, la majoria del cens electoral de cada província o illa. Aquests

Res mes ens diu la Constitució espanyola vigent al respecte, per tant, el que fa la Constitució és configurar el model d'organització territorial del conjunt de l'Estat en els articles 137, 140, 141 i 143, on segons aquests preceptes, en l'àmbit local hi ha dos ens locals obligatoris en tot el territori, els municipis (com hem vist anteriorment, es tracta a l'article 140) i les províncies (article 141), als quals es reconeix autonomia per a la gestió dels interessos respectius.

Pel que fa a la distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, l'article 149.1 de la Constitució no conté cap referència expressa a la matèria d'organització territorial i règim local, cosa que ha plantejat dubtes en la doctrina i ha estat sempre una qüestió controvertida. Malgrat això, l'Estat ha trobat el seu títol jurídic per intervenir en matèria local en la competència estatal sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques, tenint en compte la naturalesa de les administracions locals com a administracions públiques.

L'estudi del sistema de distribució competencial ha de prendre com a referent indispensable la Constitució i, en concret, les llistes dels articles 148 i 149 CE. No obstant això, ha hagut de ser per llei com s'ha regulat aquest assumpte, com ha succeït quasi sempre en tota la història d'Espanya. A més, la Constitució remet aquesta qüestió als estatuts d'autonomia, que han d'assumir com a pròpies les competències adequades per a la determinació del règim d'autogovern, en el marc, això sí, fixat pel text fonamental.

El principi d'autonomia implica una distribució territorial del poder públic, el qual ja no és patrimoni exclusiu de l'Estat, sinó que també és exercit legítimament per altres instàncies territorials, això és, les CCAA, en particular, però també les províncies i els municipis.

La plasmació jurídica d'aquest principi d'autonomia local és per part de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local. La Llei de bases de règim local, es fonamenta constitucionalment en l'article 149.1.18 CE, que fa referència al règim jurídic de les administracions públiques. El Tribunal Constitucional des de les seves primeres sentències, ha efectuat una interpretació àmplia d'aquest precepte i això el que ha permès és una regulació estatal de l'organització i el règim competencial dels ens locals, així doncs, el legislador estatal assumeix un paper de garant de l'autonomia local, no obstant, el desenvolupament d'aquesta qüestió, també serà exercida per part del legislador català, que ha desenvolupat tots els preceptes de la llei bàsica de l'Estat.

En concret, a Catalunya també hem de fer referència als Estatuts els quals regulen aquest aspecte. Aquests han emfatitzat els mecanismes de relació entre l'Estat i la Comunitat

requisits hauran de ser complets en el termini de sis mesos des del primer acord adoptat al respecte per alguna de les Corporacions locals interessades.

Autònoma. Els estatuts d'autonomia són alhora normes autonòmiques i normes estatals, ja que, tot i constituir el vèrtex de l'ordenament autonòmic, s'integren al mateix temps en l'ordenament jurídic estatal. Com a normes autonòmiques, els estatuts són la norma institucional bàsica de cada comunitat autònoma i se situen al capdamunt del seu ordenament jurídic, fent un paper semblant al que fa la CE en l'àmbit estatal. Per tant, els estatuts són una norma jeràrquicament superior a la resta de normes que emanen de la comunitat autònoma, de manera que aquestes no poden contradir-lo. Així doncs, l'Estatut garanteix als municipis un nucli competencial propi que serà exercit amb plena autonomia amb subjecció només als controls de constitucionalitat i legalitat¹⁴.

Per tant, com bé he dit anteriorment, aquesta matèria no està recollida en la Constitució sinó en un Estatut d'Autonomia. Però en tot cas, s'ha d'entendre recollida en el bloc de la constitucionalitat.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 va assumir la competència sobre el règim local, establint el següent: “La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en matèria de [...] règim local, sens perjudici del que disposa el número 18 de l'apartat primer de l'article 149 de la Constitució. Alteracions dels termes municipals i denominació oficial dels municipis i topònims”.

Per la seva banda, aquest estatut, en el seu article 5 va configurar els principals trets de l'autonomia territorial catalana, “de conformitat amb allò que preveuen els articles 137 i 141 de la Constitució” i establia el següent:

- “1. La Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarçals.
2. Així mateix podran ser creades agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i amb fins específics.
3. Una llei del Parlament regularà l'organització territorial de Catalunya d'acord amb el present Estatut, tot garantint l'autonomia de les diferents entitats territorials.
4. Allò que estableixen els apartats anteriors s'entendrà sense perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat”.

El Tribunal Constitucional, com hem fet referència anteriorment, en diverses sentències va interpretar el significat dels preceptes constitucionals i estatutaris i va precisar l'abast de les

¹⁴ Canedo Arrillaga, Maria Pilar; Ignacio Gordillo Pérez, Luis (Directores.) “*La autonomía local en tiempos de crisis*” *Reformas, fiscalidad y contratación pública*, Aranzadi, 2015. Pàg: 34

competències estatals i de la Generalitat de Catalunya en aquesta matèria. Així doncs, és important destacar tres aportacions al respecte¹⁵; En primer lloc, davant l'intent del legislador català de suprimir les províncies, el Tribunal va utilitzar la teoria de la “garantia institucional” per dir que aquest ens local no es podria suprimir. En concret, va dir que “la garantia institucional no assegura un contingut concret o un àmbit competencial determinat i fixat per sempre, sinó la preservació de la institució en termes recognoscibles per a la imatge que en té la consciència social en cada temps i lloc”¹⁶. Per tant, aquest nivell d'organització territorial era indisponible pel legislador català.

En segon lloc, el Tribunal Constitucional va afirmar que les administracions locals formen part de l'Administració pública i en aquest sentit han de quedar sotmeses a uns principis mínims que garanteixin una certa homogeneïtat. Es reconeix, per tant a l'Estat, la competència per establir les bases del règim local d'acord amb la previsió de l'article 149.1-18 de la Constitució i la referència que s'hi fa a l'article 9.8 del mateix Estatut d'autonomia de Catalunya (STC 32/1981, 3/1988, 259/1988 i 214/1989). Segons aquesta última Sentència, fonaments jurídics 1 i 4, “correspon al legislador estatal fixar uns principis o bases relatius als aspectes institucionals, tan els organitzatius com els funcionals, i a les competències locals”. Es consagra d'aquesta manera l'anomenat “caràcter bifront” del règim local, és a dir, en aquesta matèria concorren competències bàsiques estatals i competències autonòmiques¹⁷.

Finalment, i amb relació als aspectes financers, la STC 233/1999, que va resoldre el recurs contra la Llei d'hisendes locals del 1988, i va dir que les competències estatals sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques –article 149.1-18 CE– i la competència estatal sobre la hisenda general –article 149.1-14– donaven base suficient per dur a terme una regulació estatal quasi completa del règim financer municipal.

Tenint en compte aquests criteris competencials, el legislador estatal ha establert el marc general del règim local en la Llei 7/1985, de 26 d'abril, reguladora de les bases del règim local, la Llei d'Hisendes Locals, i la Carta Europea d'autonomia local¹⁸, elaborada en l'àmbit del Consell d'Europa.

¹⁵Tornos, Joaquín. “*Organització territorial i marc competencial*” Nota d'economia. Revista d'economia catalana i de sector públic, núm. 101, Barcelona 2013, pàg. 33.

¹⁶Sentència del Tribunal Constitucional 32/1981, FJ 3.

¹⁷ Tornos, Joaquín. “*Organització territorial i marc competencial*” Nota d'economia. Revista d'economia catalana i de sector públic, núm. 101, Barcelona 2013, pàg:34

¹⁸ Sr. Marc Cools Vicepresident cinquè del Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa (CPLRE), en el cicle de jornades Governos Locals: km 0, per uns governos locals més eficients. Visions des d'Europa, 2013. Pàg: 16. Estableix: “Aquesta Carta va ser elaborada per el Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa i ha estat ratificada per els 47 països membres del Consell d'Europa, tots menys Bielorrússia. Aquesta carta enuncia les regles fonamentals que garanteixen la independència política, administrativa i financera de les corporacions locals. Encarna la idea de que el grau d'autonomia

Com a conclusió podem veure que des d'un bon principi, des de 1985 amb la legislació de bases, el Govern de l'Estat té una àmplia potestat legislativa en l'àmbit del dret local, i en conseqüència, s'ha qüestionat la capacitat legislativa de la Generalitat al respecte, de manera que això s'ha accentuat amb les últimes reformes.

El règim local a Catalunya és regulat mitjançant un conjunt de lleis dictades originàriament l'any 1987. Entre aquestes hem de destacar, la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, modificada en successives ocasions i que ha donat lloc al Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials i en matèria d'organització comarcal, la llei refosa en el Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya. I amb posterioritat a l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 cal destacar la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries i la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Governos Locals, que configura el Consell de Governos Locals com a òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat. Cal afegir, també la recent aprovació del Decret llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, aprovat a fi d'integrar les modificacions que incorpora la LRSAL amb l'Estatut d'autonomia i les lleis que el desenvolupen, tenint en compte el sistema institucional propi.

El fonament estatutari d'aquestes normes el trobem a l'article 160 EAC, que recull la competència exclusiva per part de la Generalitat, respectant l'autonomia local, per determinar les competències i potestats que lo són pròpies dels municipis i d'altres ens locals en allò establert a l'article 84 EAC relatiu a les competències locals.

2. EL DEFICIENT ENCAIX DEL NIVELL LOCAL DE GOVERN EN L'ESTAT AUTONÒMIC, I L'IMPULS DE LA AUTONOMIA LOCAL EN EL REFORMAT MARC ESTATUTARI

La Llei de Bases de 1985 i la Llei de Hisendes Locals de 1988 era insuficient per atendre les necessitats i demandes d'un nivell de govern verdaderament autònom. Aquest marc normatiu s'havia vist superat per la realitat, degut als grans avenços en la configuració d'aconseguir

del que gaudeixen les corporacions locals es pot considerar com la pedra angular d'una autèntica democràcia. S'aplica a tots els nivells o categories de corporacions locals de cada estat membre i també a les corporacions territorials de nivell regional".

l'autonomia local, protegida per el nostre Ordenament jurídic. Avenços que havien tingut lloc tant per l'entrada en vigor de la Carta Europea de l'Autonomia Local, com per la seva interiorització per els operadors jurídics¹⁹.

Doncs bé, les principals deficiències del llavors vigent marc normatiu estatal (i autonòmic) es projectaven en els àmbits essencials de les competències i el finançament²⁰.

En relació a les competències, es solia destacar per part de la doctrina el caràcter làbil de les mateixes, ja que la delimitació del seu àmbit competencial estava a disposició del legislador. Amb això no es tractava de criticar que la Constitució no incorpora un catàleg de competències locals, sinó que de tals competències resulten completament assequibles per la llei ordinària; primer perquè la LBRL no precisa una majoria qualificada, de manera que tan sols és necessària una majoria simple de les Corts per alterar lliurement per complet el sistema local, sense més restriccions que les imposades per les garanties constitucionals (i ara estatutàries) de l'autonomia local, i segon perquè la LBRL tampoc establí un sistema competencial plenament tancat, doncs les competències municipals de l'article 25.2 s'exercien "en els termes de la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes", el que condueix a la pràctica, que sigui el legislador sectorial qui determini, per compte propi les concretes atribucions locals²¹.

D'altra banda, en quant al finançament, s'insistia en la idea de que les transferències estatals no s'acomodaven a les necessitats de les despeses reals que tenien els ens locals, que es veien abocats a prestar serveis la competència dels quals corresponia a altres nivells de govern. Encara que, en realitat, els problemes d'insuficiència financera s'imputaven especialment a les Comunitats Autònomes, donat el gran dèficit de desenvolupament d'aquesta font de finançament necessària de les entitats locals que és, la participació en els tributs autonòmics (article 142)²² i en qualsevol cas, es criticava el notable pes de les subvencions condicionades en el conjunt del finançament local.

¹⁹ Medina Guerrero, Manuel. *“La reforma del règimen local”*. Tirant lo blanch. València, 2014. Pàg:12

²⁰ Medina Guerrero, Manuel. *“La reforma del règimen local”*. Tirant lo blanch. València, 2014. Pàg: 12

²¹ Leguina Villa, alerta que la Llei de Bases, "tot i el seu valor polític i el seu insubstituïble paper en la ordenació institucional de l'Administració en el seu conjunt, no és res més que una simple llei ordinària a la que li manca valor front a les demés lleis ordinàries de caràcter sectorial". "La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley Básica del Régimen Local", REALA, núm.227, 1985, pàg: 435.

²² L'exigida participació de municipis i províncies en els ingressos tributaris de les Comunitats Autònomes, a la pràctica no s'havia arribat a aplicar, incorrent així en un supòsit pròxim al d'"inconstitucionalitat per omissió". Segons la valoració que en fa Ramallo Massanet i Zornoza Pérez, es diu que:" la falta de desenvolupament dels sistemes de participació de les Hisendes locals en els tributs de les Comunitats Autònomes constitueix, un greu incompliment de les previsions constitucionals respecte de l'articulació de tals hisendes locals, que s'ha d'imputar a les Comunitats Autònomes, ja que són aquestes les úniques instàncies territorials que disposen de competències legislatives per la regulació d'aquest ingrés local que, al tenir consideració constitucional de recurs fonamental, s'ha d'estimar de desenvolupament necessari per a la consecució de la suficiència financera local que garanteix l'article 142 CE; de manera que la inactivitat d'aquest respecte de les CCAA ha de qualificar-se d' obertament

Aquest és el context en el que ha d'entendre's les línies estructurals fixades en el *Llibre blanc per la reforma del govern local* (MAP, 2005), que servia de punt de referència per la elaboració de diversos Esborranys d'avantprojectes de la Llei de reforma de les Bases, que, no obstant, no arribaren a progressar.

Des del punt de vista competencial, el Llibre blanc, a més d'apuntar una presumpció de competència universal derivada de la garantia constitucional de la autonomia local, proposava ajuntar els articles 25 i 26 de la LBRL en un llistat actualitzat de competències mínimes locals. “Al enumerar les competències locals en una llista es pretén elevar la LBRL per fer efectiva la funció constitucional del legislador local i la seva integració juntament amb els Estatuts d'Autonomia en el bloc de la constitucionalitat local”(pàg.18 del Llibre blanc).

I des del punt de vista de finançament, el Llibre blanc, apostava per aprofundir en la suficiència a través de la ampliació del mecanisme de participació en els tributs, reduint paral·lelament el pes dels recursos condicionats en el conjunt del finançament local: “La Comissió considera...que la substitució de la perceptiva participació en els tributs de l'Estat o en els de les Comunitats Autònomes per subvencions a obres, serveis o activitats municipals que suposa una clara intromissió d'aquests nivells de govern sobre els governs locals, privant-los de la seva potestat decisòria fonamental, sense la que no es pot parlar d'autonomia local”(pàgina 53 del llibre)²³.

A més, les Diputacions es conceben com una instància de col·laboració en el diàleg permanent amb els municipis. Les Diputacions havien de servir, doncs, en última instància, de garantia per la efectiva aplicació del principi de subsidiarietat al fixar les competències municipals en el nivell local de govern²⁴.

D'altra banda, el llibre blanc també apostava per potenciar el govern en un sentit vertical, és a dir, al proposar noves vies de penetració i influència de les entitats locals en el procés de presa de decisions d'altres nivells de govern (pàgines 98 – 99 del Llibre Blanc).

Pràcticament en paral·lel amb aquesta pretensió de modificació de la normativa bàsica estatal, es desenvolupa un procés de reformes estatuàries que tindran millor fortuna. A diferència de les

inconstitucional...”. “Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales”, REALA, núm. 259, 1993, pàg: 511.

²³ De fet el Llibre Blanc posava un accent a la mala qualitat del finançament local: “(...) la Comissió constata que les Hisendes locals no disposen de mitjans suficients per el desenvolupament de les funcions que la Llei els atribueix i que la efectiva participació en els tributs de les comunitats autònomes no existeix o ha estat substituïda per subvencions en la seva concessió, condicionades en el seu destí i que no garantien la continuïtat ni la regularitat de la prestació dels serveis públics subvencionats, lo que incideix de forma negativa en la suficiència financera de les entitats locals i en la seva potestat de planificació” (pàgina 52).

²⁴ Sánchez Sáez, Antonio José. “Autonomia local y descentralización”, Tirant lo Blanch, Fundació Democracia y Gobierno Local, Valencia, 2008, pàg.66.

seves versions inicials, els nous Estatuts (i especialment el Català i l'andalús) constitueixen, i ho diré en els termes utilitzats per el legislador andalús, “un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local”²⁵.

Hi havia la convicció de que era l'Estatut el tipus normatiu adequat per a garantir els elements que defineixen la autonomia local, al ser la única norma que s'imposa tan al legislador autonòmic com al central²⁶.

Es pot afirmar que els Estatuts de segona generació han nascut amb una marcada vocació municipalista.

En aquesta mateixa línia, s'aprova al Parlament Català un text estatutari, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 2006, que s'aprova mitjançant Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol. Aquest text estatutari va voler ampliar de forma significativa l'abast competencial de la Generalitat en matèria de règim local. Aquesta ampliació es fonamentava en la tesi segons la qual l'únic marc normatiu que havia de respectar l'Estatut era el contingut a la Constitució. La doctrina del Tribunal Constitucional s'havia elaborat d'acord amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia de 1979, que també forma part del bloc de constitucionalitat. Consegüentment, si es modificava l'Estatut es podria ampliar l'abast competencial de la Generalitat, ja que la Constitució es limita a fixar uns principis molt generals en matèria de règim local, i la jurisprudència del Tribunal Constitucional s'hauria d'adaptar al nou bloc de la constitucionalitat.

La idea central per ampliar les competències autonòmiques era “interioritzar” la regulació del règim local i reduir el caràcter bifront de la matèria local, que hauria de passar a ser regulada de forma principal pel legislador autonòmic. La regulació fonamental del règim local havia de passar a mans de l'Estatut d'autonomia i del legislador català. Ja que en molts casos, la intervenció de la Generalitat i la seva capacitat de decisió, en matèries considerades com a competències exclusives, s'ha vist en molts casos limitat per l'acció del legislador estatal, amb mesures que es poden considerar com un ús abusiu de títols competencials horitzontals, una interpretació extensiva del concepte de bases, una promulgació de lleis orgàniques amb poca relació amb drets fonamentals o amb una confusió interessada amb els títols competencials estatal.

Així doncs, les novetats introduïdes amb el nou estatut, el que es pretenia era definir de manera concreta i precisa, les potestats que són de la Generalitat en virtut de la categoria competencial i

²⁵ Exposició de Motius de la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'Autonomia local a Andalusia.

²⁶ Font i Llovet, Tomás. “*Gobierno Local y Estado Autonómico*”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008, pàg. 209.

d'aquesta manera aclarir l'abast funcional de les competències de la Generalitat i garantir-ne el contingut.

D'acord amb això, l'Estatut introdueix novetats significatives en aquesta matèria²⁷.

Primer de tot, el règim local passa a ser una matèria estatutària. Si bé l'article 147.2 de la Constitució, quan enumera les matèries pròpies dels estatuts d'autonomia, no fa referència a l'Administració local, però s'entén que aquest article 147.2 fa referència a les matèries que en tot cas s'han de regular a l'Estatut, però n'hi poden introduir d'altres, així, l'Estatut dins el Títol II "De les institucions", dedica el seu capítol VI a fer una regulació del govern local i el que fa és intentar desplaçar el contingut de la legislació bàsica estatal a la estatutària. En quan al contingut d'aquest capítol VI hem de destacar-ne el següent:

1. S'estableix que l'organització territorial bàsica la configuren els municipis i les vegueries. Les comarques han d'existir, però com a ens supramunicipals de suport als municipis, no com a ens territorials representants d'una col·lectivitat (article 83). S'estableix el règim orgànic dels municipis, les vegueries i les comarques, i es reconeix un règim especial per al municipi de Barcelona i per a l'Aran (articles 86 a 94).
2. Es fixen les competències dels governs locals (article 84.2).
3. Es fixen uns criteris per dur a terme l'assignació de competències als ens locals, que són la subsidiarietat, la diferenciació i suficiència financera (article 84.3).

Una altre novetat incorporada en el nou Estatut, és que el règim local s'interioritza també en el sentit institucional, és a dir, s'afirma que "els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia" (article 2.3 de l'Estatut). Per tant, amb això els ens locals passen a ser institucions de la Generalitat, no de l'Estat, sempre respectant la seva autonomia. Així es justifica l'augment de competències de la Generalitat en la regulació del règim local i estableix una relació preferent dels ens locals amb la Generalitat.

El que fa també aquest estatut és diferenciar l'assumpció de les competències de règim local en dos; les relatives a la organització territorial de l'article 151, no afectades directament per la competència estatal del règim jurídic de les administracions públiques (article 149.1-18 de la Constitució), i d'altra banda, la matèria de règim local de l'article 160. El que es pretén és afirmar en quins supòsits s'assumeixen competències compartides o exclusives en relació a la

²⁷Tornos, Joaquín. "Organització territorial i marc competencial" Nota d'economia. Revista d'economia catalana i de sector públic, núm. 101, Barcelona 2013, pàg:35 i 36.

legislació estatal. Així a l'Estatut es detalla i concreta tot el que pertany a la competència autonòmica, evitant que sigui el Tribunal Constitucional el qui estableixi l'abast de les competències. En resum el que tracta és de "blindar" estatutàriament les competències que són pròpies.

Una altre novetat a tenir en compte és el fet de que s'estableix que el desenvolupament del règim especial de l'Aran (articles 2.3 i 94.1), s'haurà de fer mitjançant una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut (article 62.2). D'aquesta manera s'intenta reforçar una mica més la importància de la matèria local.

I per últim, s'estableix que el capítol tercer del títol VI regula el règim financer dels ens locals.

Amb tot això vist anteriorment podem comprovar que el nou estatut inclou una extensa i detallada regulació dels Governos Locals, tan des d'una perspectiva institucional, com podem veure en els articles 83 a 93 de l'EAC, com competencial dels articles 151 i 160 EAC, i financers articles 217 a 222 EAC.

I podem establir, que a més regulació estatuària, més garantia de l'autonomia local front el legislador.

L'abast real de les competències de la Generalitat de Catalunya que van ser assumides en l'Estatut de 2006 requereix el coneixement de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny. Tot i que a la pràctica quasi tots els articles de l'Estatut del 2006, referents al règim local van ser considerats constitucionals, el Tribunal en molts casos declara aquesta constitucionalitat només quan s'interpreta d'acord amb la seva doctrina, i això serà el que determinarà a la realitat la distribució actual de les competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya en aquest àmbit.

3. LA INCIDÈNCIA DE LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31/2010 SOBRE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA EN EL RÈGIM LOCAL

Les competències reals que assumeix la Generalitat de Catalunya a l'Estatut de 2006, requereix el coneixement del contingut de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, que té un important contingut interpretatiu. Tot i que la majoria dels articles de l'Estatut de 2006 en matèria de règim local van ser declarats constitucionals per la sentència, el seu veritable contingut normatiu només es pot obtenir per la lectura conjunta dels preceptes estatutaris i la interpretació que en fa el Tribunal Constitucional, és a dir, el Tribunal

Constitucional declara la constitucionalitat del precepte sempre i quan s'interpreti d'acord amb la seva doctrina.

El Tribunal Constitucional reconeix que l'Estatut d'autonomia pot incloure el tractament del règim local (en el fonament jurídic 5). S'admet que l'Estatut pot regular el règim local acceptant-lo com una "matèria pròpia", i nega, per tant, que aquesta sigui una matèria exclosa de l'àmbit propi dels estatuts d'autonomia, i en conseqüència, accepta aquesta interiorització del règim local, no es qüestiona la interiorització institucional de l'article 2.3 de l'Estatut, i convalida genèricament el capítol VI del títol II de l'Estatut i els preceptes dedicats al finançament dels ens locals al títol VI.

No obstant, aquesta admissió que es fa en abstracte de la regulació del règim local per part de l'Estatut, no comporta que el seu contingut es pugui imposar per davant de la legislació bàsica estatal. El Tribunal Constitucional en aquest sentit manté la seva doctrina del caràcter bifront en matèria local, això és així perquè el Tribunal estableix que en règim local s'han de respectar les previsions estatutàries, però la competència bàsica correspon a l'Estat en virtut de la reserva de l'article 149.1.18 CE. D'aquesta manera, la seva regulació és constitucionalment correcta, "sempre que es deixin fora de perill les reserves establertes per la Constitució en favor de lleis específiques o per a la disciplina de matèria orgànica no estatutària" (FJ 36). Per tant, l'Estatut tot i ser una llei orgànica, no imposa el seu contingut a la llei bàsica estatal, ja que el que és important aquí per determinar la norma que serà aplicable no és el criteri competencial sinó el jeràrquic.

El Tribunal també afegeix un altre límit genèric a l'Estatut. Diu que la seva regulació en cap cas pot ser de forma detallada, ja que si fos així, estaríem davant una reducció de competències de legislador ordinari i suposaria petrificar l'ordenament, ja que la reforma de l'Estatut és molt més complexa. Per tant, el legislador estatutari no pot imposar per al futur un model complet de règim local.

Per tant, podem veure que el règim local només és, "en principi", matèria estatutària però per ser-ho legítimament, la regulació continguda a l'Estatut haurà de complir amb les següents limitacions²⁸:

- L'Estatut d'Autonomia només pot contenir les línies fonamentals o la regulació essencial del règim local.

²⁸ Galán Galán, A. I Gracia Retortillo, R. "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, 1 (2010), pàg. 227.

- La sentència vincula la acceptació de que es pugui regular el règim local a la naturalesa de la norma estatutària com a norma institucional bàsica.
- La regulació estatutària s'estableix a la fi de vincular el legislador autonòmic.
- S'imposa una limitació de la seva eficàcia territorial, motiu per el qual l'Estatut pot contenir la regulació del règim local en l'àmbit territorial de la Comunitat Autònoma.
- La regulació estatutària sobre el règim local ha de respectar, en tot cas, la competència bàsica que correspon a l'Estat en la matèria en virtut de la seva reserva de l'article 149.1.18 de la CE. I això ho qualifica el Tribunal Constitucional com a "obvi". No obstant això, com posen de manifest Galán i Gracia, les discussions doctrinals sobre aquest punt fan difícil d'admetre aquesta qualificació, ja que fins aquest pronunciament, el respecte de la competència bàsica es predicava de la legislació autonòmica de desenvolupament i no de la legislació estatutària²⁹.

En resum, s'admet la regulació estatutària del règim local, sempre i quan aquesta regulació tingui en compte la competència estatal reconeguda a l'article 149.1.18 de la Constitució, és a dir, la legislació bàsica estatal, ja que la matèria de règim local forma part de la matèria més àmplia del règim jurídic de les Administracions Públiques, i que conseqüentment, correspon a l'Estat l'aprovació de la legislació bàsica.

Els demandants denuncien a part també la inconstitucionalitat de l'article 84.2 i 3 de l'EAC. La sentència estableix que la fixació de les competències dels governs locals a l'article 84.2 de l'Estatut és constitucional sempre que aquesta atribució de competències als ens locals s'entengui referida a les competències que són pròpies de la Generalitat de Catalunya, no a les matèries que són competència de l'Estat.

L'Estatut també pot diferenciar la matèria de "règim local" en les dues matèries, la de "organització territorial" i la de "règim local" en sentit estricte, i aquestes es poden subdividir en submatèries per concretar el que pertany a la Generalitat, que podrà determinar quines matèries li pertanyen a títol exclusiu o compartit.

Ara bé, el Tribunal afegeix immediatament després que el que no pot fer l'Estatut és imposar el seu criteri d'exclusivitat al marge del que diu la Constitució i la interpretació que n'ha fet o en pugui fer en el futur el Tribunal. Per tant, conclou que "l'article 160.1 de l'EAC, referent al règim local, però també segons la doctrina del Tribunal serveix per a l'article 151 d'organització territorial, en reconèixer a la comunitat autònoma les competències examinades en exclusivitat, ho fa de manera impròpia, i no impedeix que sobre aquestes competències autonòmiques puguin operar plenament les bases estatals, específicament les de l'article 149.1-18 CE" (FJ 100).

²⁹ Galán Galán, A. I Gracia Retortillo, R. *"Incidència de la Sentència 31/2010.."*, op. Cit., pàg. 228.

No es declara la inconstitucionalitat dels preceptes que afirmen que la competència de la Generalitat és exclusiva, malgrat el que disposa l'article 149.1-18 CE i la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el seu abast, però es puntualitza que on es diu “exclusiu” de fet moltes vegades vol dir “compartit”. En aquest punt la sentència més que interpretativa és certament “manipulativa”³⁰.

Pel que fa a les vagueries, que és un nivell territorial creat a l'Estatut com a ens local bàsic dins de l'estructura territorial de la Generalitat i com a demarcació de l'Administració perifèrica de la Generalitat³¹, el Tribunal Constitucional recorda la seva doctrina sobre la garantia institucional de la província com a entitat local, i per tant la impossibilitat de la seva desaparició. De nou amb la sentència interpretativa el Tribunal declara constitucionals els articles relatius a les vagueries però sempre que s'entenguin conforme a una de les dues explicacions següents; o bé les vagueries són una nova entitat territorial pròpia de Catalunya que s'afegeix als municipis i les províncies, o bé són la província amb un nom diferents, governada per un consell de vegueria en comptes d'una diputació (FJ 41).

Per últim, en la sentència es fa referència al finançament dels ens locals (capítol tercer del títol VI). Aquí el Tribunal recorda que la Constitució garanteix el principi de suficiència financera dels ens locals, i no el d'autonomia financera (FJ 139), i que l'article 149.1-14 CE atribueix a l'Estat la competència en matèria d'hisenda general i bases del règim local de les administracions públiques, matèria que inclou les mesures relatives al finançament dels ens locals, la suficiència financera dels quals correspon assegurar a l'Estat. D'acord amb això, el Tribunal declara inconstitucional el segon incís de l'article 218.2 de l'EAC, segons el qual la Generalitat té “capacitat legislativa per establir i regular els tributs propis dels governs locals”, i la constitucionalitat de la resta dels articles 218 i 219. Ara bé, de nou la constitucionalitat d'aquests preceptes en matèria d'hisendes locals queda condicionada a la interpretació que en fa el Tribunal. Així amb referència al tercer incís de l'article 218 de l'EAC (que atribueix a la Generalitat la capacitat de fixar els criteris de distribució de les participacions a càrrec del pressupost autonòmic), el Tribunal afirma que la competència de la Generalitat s'ha d'entendre limitada als criteris de distribució a favor dels locals pel que fa als ingressos propis de la Generalitat, no als que provenen de l'Estat (FJ 140).

També pel que fa a la tutela financera sobre els ens locals (article 218.5 de l'EAC), el Tribunal recorda que aquesta intervenció s'haurà de fer d'acord amb les normes bàsiques estatals (FJ 141).

³⁰ Tornos, Joaquín. “Organització territorial i marc competencial” Nota d'economia. Revista d'economia catalana i de sector públic, núm. 101, Barcelona 2013.

³¹ Dictamen 11/2010, de 5 de juliol, sobre el Projecte de Llei de Vegueries del Consell de Garanties Estatutàries.

La conclusió final és que l'Estatut d'autonomia de 2006 incrementa en principi de manera substancial, les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de règim local. Part d'aquesta competència ja està exercida en l'Estatut mateix (així passa en el capítol VI del títol II i en el capítol III del títol VI), i l'altra part dependrà del desenvolupament normatiu dels títols competencials "organització territorial" i "règim local" (articles 151 i 160 de l'Estatut) que pugui fer el legislador català.

El Tribunal Constitucional, mitjançant la seva Sentència 31/2010, ha dut a terme una interpretació del contingut estatutari que ha rebaixat de forma substancial el contingut real de l'autonomia de la Generalitat en matèria de règim local. Sense declarar la inconstitucionalitat de la immensa majoria dels preceptes estatutaris relatius al règim local, la seva autonomia queda substancialment rebaixada amb la interpretació que en fa la Sentència 31/2010. En aquest sentit el Tribunal recorda que es manté la competència estatal sobre les bases del règim local en els termes de la seva pròpia doctrina anterior al nou Estatut; que la definició de les competències "exclusives" que duen a terme els articles 151 i 160 són en molts casos competències compartides, de desenvolupament de la normativa bàsica estatal; que pel que fa al model d'organització territorial s'ha de respectar la garantia institucional de la província, sens perjudici que se'n pugui modificar el nom i l'òrgan de govern, i que en matèria d'hisendes locals l'Estat manté també la seva competència bàsica per regular els tributs locals i la distribució dels seus fons als ens locals de Catalunya.

4. EL DESENVOLUPAMENT DEL RÈGIM LOCAL A CATALUNYA DESPRÉS DE LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31/2010

Dins el marc fixat per la Constitució, l'Estatut d'autonomia de 2006 i la jurisprudència del Tribunal Constitucional, en concret allò contingut en la STC 31/2010, el legislador autonòmic i l'Administració de la Generalitat poden fer ús de l'autonomia normativa per intentar establir el nou model de règim local a Catalunya.

La reforma del règim local a Catalunya ha estat durant molts anys una demanda del sector municipalista. Amb l'aprovació de l'Estatut de 2006, i la posterior STC 31/2010, la reforma va esdevenir imprescindible. D'aquesta manera, a l'inici de la 9^a legislatura, el Govern de la Generalitat va adoptar el compromís de desenvolupar aquesta reforma i presentar un text articulat. La convocatòria anticipada d'eleccions va alterar el calendari previst en un principi, però l'inici de la nova legislatura va permetre reprendre el cronograma i que el Govern de la Generalitat de Catalunya aprovés finalment aquest Projecte de Llei de Governos Locals de Catalunya, el mes de juliol de 2013.

El model propi de règim local ha de ser essencialment una concreció d'allò establert en l'EAC, compatible amb l'actual context social, econòmic i dins del marc legal i normatiu vigent.

El model proposat, de forma resumida, parteix de que el municipi és, i ha de continuar sent, l'organització administrativa bàsica en la que es gestionen la màxima quantitat de serveis de qualitat possible sota els principis i criteris d'autonomia local, subsidiarietat i proximitat.

El manteniment de l'actual mapa municipal, amb un gran predomini de Municipis de poca població, provoca que s'hagi d'acordar, de forma més profunda, la regulació de tot el nivell intermedi d'organismes i de prestació de serveis i competències existents entre el municipi i la Generalitat, tot això sota els criteris d'eficiència i eficàcia, suprimint estructures administratives i polítiques duplicades.

El nivell supramunicipal a Catalunya es simplifica i resol amb la implementació d'un sol ens supramunicipal per la gestió de competències i serveis locals, el Consell Comarcal, gestionat professionalment i sense estructures polítiques pesades, i un altre ens cooperador de les Comarques i els municipis, el Consell de Vegueria, que té per objectiu assessorar i aplicar les mesures necessàries per aconseguir l'equilibri territorial entre els municipis i Comarques. Per aquesta via, municipis, Comarques i vagueries, s'han de constituir, d'acord amb l'EAC, en les úniques instàncies locals de caràcter general a Catalunya, clarificant la reforma el mapa competencial asimètric i evitant duplicitats³².

5. LA CRISI FINANCERA I LA CRISI DE L'AUTONOMIA LOCAL, EL CONTEXT DE LA LLEI 27/2013 DE 27 DE DESEMBRE DE RACIONALITZACIÓ I SOSTENIBILITAT DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

La recent crisi econòmica que afecta als països de la Unió Europea, sense precedents en la història econòmica europea, ha provocat importants problemes financers en els comptes dels Estats Membres, i la preocupació sobre el funcionament del principi d'estabilitat pressupostària, que ha estat una de les prioritats polítiques de més importància.

Aquesta crisi, ha suposat un cop de gran duresa a la zona euro i s'ha emportat per davant, entre moltes altres coses, la corrent descentralitzadora. Això ha impulsat, en els àmbits estatal i autonòmic, un seguit de reformes normatives, que afecten els elements estructurals del model

³²García Rubio, Fernando (Director). *“Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales”*. Innap Investiga. Sèrie: Estudios territoriales, 2015.

Cañada, Joan. *“Novetat legislativa: el Projecte de Llei de governs locals, la norma bàsica del règim local de Catalunya”*. Activitat parlamentària – núm. 26. Rebut el 20.09.2013

constitucional espanyol, en particular, la seva configuració com a Estat Social. Dins aquest procés de reformes, es té com a objectiu principal, proporcionar una major capacitat de decisió i control als nivells de govern superiors a la fi d'assegurar la consolidació fiscal en totes les línies de l'Administració Pública, i això es pot simplificar dient que tenen com a objectiu principal reduir la despesa pública i complir amb el principi d'estabilitat pressupostària. Així doncs, la incorporació als texts constitucionals del principi d'equilibri pressupostari o d'estabilitat pressupostària i la normativa dictada en el seu desenvolupament, s'ha traduït en la pràctica en una recentralització dels sistemes d'autonomies territorials.

Tot això ha fet que es comenci a parlar d'una reforma en profunditat del règim local espanyol. I de fet, aquest és l'escenari en que es projecta i tramita la Llei 27/2013. Per tant, veiem que la LRSAL es justifica a l'empara de l'article 149.1.18 i 149.1.14 de la Constitució Espanyola³³. L'Estat té competència en regular les bases del règim jurídic de les administracions públiques i té competència en matèria d'hisenda general i deute de l'Estat; per tant, té competència en regular les bases del règim jurídic de les administracions locals i la hisenda local. També troba la seva justificació en l'article 135 de la CE quant als principis d'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera de les administracions públiques. La reforma de l'article 135 de la CE, en la seva nova redacció del 2011, consagra l'estabilitat pressupostària com un principi rector que ha de presidir les actuacions de totes les Administracions Públiques. En desenvolupament d'aquest precepte constitucional, s'aprova la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera³⁴, que exigeix noves adaptacions de la normativa bàsica en matèria d'Administració local per adaptar-la a la aplicació dels principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera o eficiència en l'ús dels recursos públics locals. Tot això, per tant, exigeix adaptar alguns aspectes de la organització i funcionament de l'Administració local així com també millorar el seu control financer i econòmic.

³³ Artículo 149:

“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

14. Hacienda general y Deuda del Estado.”

³⁴ En l'exposició de motius de la Llei, s'estableix que es proposa “garantir la sostenibilitat financera de totes les Administracions Públiques”; aquí l'estabilitat es defineix com la situació d'equilibri o superàvit en els comptes públics en un determinat moment, amb un caràcter conjuntural, mentre que el principi de sostenibilitat implica “consagrar l'estabilitat pressupostària com la conducta financera permanent de totes les Administracions públiques”, és a dir, la capacitat per finançar compromisos de despeses presents i futurs dins dels límits de dèficit i deute públic, conforme allò establert en la mateixa Llei i en la normativa europea.

Així doncs, podem veure que aquesta llei no és més que una conseqüència de la Llei Orgànica d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera.

6. EL NOU RÈGIM LOCAL SORGIT DE LA CRISIS: LA LLEI 27/2013 DE 27 DE DESEMBRE DE RACIONALITZACIÓ I SOSTENIBILITAT DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL. L'IMPACTE DE LA REFORMA SOBRE EL RÈGIM COMPETENCIAL DELS MUNICIPIS A CATALUNYA.

El 30 de desembre de 2013 es va publicar al BOE la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local³⁵, posant fi a un llarg procés d'elaboració normativa, en el que hi van haver un gran nombre de propostes d'Avantprojecte. El principal punt d'inflexió que va marcar el devenir de la Llei en formació, va ser el Dictamen del Consell d'Estat (Nº 567/2013), de 26 de juny, que va venir a ratificar part de les vulneracions de l'autonomia local constitucionalment garantida de les que ja s'havia alertat en diferents sectors³⁶. Conseqüentment, el Govern, va atendre bona part de les suggeriments que va fer el Consell d'Estat en aquell dictamen, procedint a corregir algunes de les lesions a l'autonomia establertes en la última versió de l'Avantprojecte.

Aquesta llei estableix la subjecció dels municipis a les regles de disciplina fiscal imposades en la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera³⁷. Tot això per no apartar-se de l'objectiu d'avançar en la consolidació fiscal dels governs locals. Es considera, per tant, que era mitjançant la reducció de les despeses com es podria assegurar que el nivell local complís amb els seus límits de dèficit pressupostari i endeutament, assegurant així la seva sostenibilitat financera. De fet, el compromís assumit inicialment per Espanya front Brussel·les en el Programa d'Estabilitat 2012 – 2015, xifrava en 3.500 milions d'euros el potencial estalvi a obtenir el 2013 per les reformes normatives previstes en matèria d'Administració local (per la supressió de les competències impròpies). Quantia que s'eleva a 8.000 milions d'euros d'estalvi, segons la versió del Programa Nacional de Reformes de 26 d'abril de 2013³⁸.

³⁵ Anomenada LRSAL.

³⁶ Jiménez Asensio, Rafael: *“Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales: primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta”*, elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonomico, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2013.

Velasco Caballero, Francisco: *“Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”*, Anuario de Derecho Municipal. Marcial Pons/UAM, Madrid 2013.

³⁷ Anomenada LOEPSF.

³⁸ Medina Guerrero, Manuel. *“La reforma del régimen local”*. Tirant lo blanch, reformas. València, 2014.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL PERIODO 2013-2019	Porcentaje sobre total
GASTO IMPROPIO	680.160.237	2.601.563.199	453.440.158	-	-	-	3.735.163.594	46,55%
TRASPASO COMPETENCIAL SANIDAD, EDUCACIÓN Y SERVICIOS SOCIALES	-	473.000.000	91.000.000	91.000.000	91.000.000	91.000.000	837.000.000	10,43%
GESTIÓN INTEGRADA DE SERVICIOS BÁSICOS Y FUSIONES	-	1.036.800.000	566.800.000	302.900.000	64.000.000	-	1.970.500.000	24,56%
ENTIDADES LOCALES MENORES	13.905.951	-	-	-	-	-	13.905.951	0,17%
REDIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL	381.023.614	1.016.602.971	-	-	-	-	1.397.626.585	17,42%
PERSONAL EVENTUAL Y RÉGIMEN EXCLUSIVIDAD	70.400.000	-	-	-	-	-	70.400.000	0,88%
AHORRO TOTAL	1.145.489.802	5.127.966.170	1.111.240.158	393.900.000	155.000.000	91.000	8.024.596.130	100,00%
Porcentaje sobre total	14,27%	63,90%	13,85%	4,91%	1,93%	1,13%	100,00%	

*Quadre de l'impacte econòmic de la LRSAL en el Font Plan Presupuestario 2014. Reino de España. 15.10.2013.



¿Com es pot aconseguir aquesta reducció estructural de les despeses? La solució a això es pot basar en dos formules contundents i directes per aconseguir tal objectiu³⁹: primer, o bé s'opera el en número d'entitats locals, amb una fragmentació del mapa municipal, o bé s'actua en les

³⁹ Canedo Arrillaga, Maria Pilar; Gordillo Pérez, Luis Ignacio. "La autonomía local en tiempos de crisis", Reformas, fiscalidad y contratación pública. Aranzadi, 2015, pàg. 37 – 38.

necessitats de despesa local retallant els serveis que aquests han de prestar. Doncs bé, sobre aquests dos plans es projecta la Llei 27/2013, però amb un abast i èmfasi molt diferent, com ja veurem.

En resum, del conjunt de mesures que es podran adoptar en base a la Llei 27/2013, el Govern central espera aconseguir, durant el període 2014 – 2019, una reducció de les despeses lleugerament superior als 8.000 milions d'euros, segons les dades del Pla Pressupostari per el 2014 de les Administracions Públiques⁴⁰.

6.1. La incidència de la Llei en el règim local de Catalunya.

La LRSAL, té com a principals objectius reformar l'estructura institucional i organitzativa de l'Administració Local, modificar la titularitat, l'exercici i l'àmbit material de les competències locals, així com també incidir en diferents aspectes de gestió i del personal del Govern i de l'Administració dels ens locals. Tot això amb la finalitat d'aconseguir una Administració Local més simplificada, amb un menor nombre d'entitats, i que es regeixi plenament per els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Tot i que aquests objectius *a priori* podrien ser considerats com a necessaris, els mitjans i mesures a través dels quals la llei pretén aconseguir-ho són molt controvertits. Ja va ser durant la tramitació de l'avantprojecte de la llei i del projecte de llei, que es va veure en aquest text un desapoderament dels Governos locals en molts aspectes i una recentralització de competències per part de l'Estat en detriment de les Comunitats Autònomes en aquesta matèria⁴¹.

La reforma que realitza la LRSAL sobre el règim local és, sens dubte, la més significativa, perquè sotmet a una revisió profunda el conjunt de disposicions relatives a l'estatut jurídic de l'Administració Local, i tot això, segons declara, amb els objectius següents:

1. Clarificar les competències municipals per evitar duplicitats i fer efectiu el principi “una Administració, una competència”⁴²
2. Racionalitzar la estructura organitzativa de l'Administració Local, d'acord amb els principis d'eficiència i equilibri pressupostari

⁴⁰ Es tracta d'un Pla que el Govern va enviar a les institucions europees a l'octubre de 2013, complint així amb la obligació derivada del *Two - Pack*.

⁴¹ Forcadell i Esteller, Xavier; Sabaté Vidal, Josep Maria (Coord.). “*Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*”, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2013, pàg. 40 – 60.

⁴² La utilització d'aquest principi utilitzat com a justificació de la reforma local, ha estat qüestionat per els professors Font i Llovet i Galán Galán, que tenen importants dubtes al respecte. Font i Llovet, T. I Galán Galán, A. Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿es esta la reforma?, Fundación Democracia de Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, pàgs. 14 – 15.

3. Garantir un control financer i pressupostari més rigorós
4. Afavorir la iniciativa econòmica privada evitant intervencions administratives desproporcionades

En aquest treball no faré un examen global de les novetats que s'han introduït amb la LRSAL en règim local, sinó que em cenyiré a fer referència a aquelles principals innovacions competencials que poden conduir a una disminució del nivell d'autonomia que els municipis havien vingut gaudint des d'abans de la seva entrada en vigor.

6.2. El principi d'autonomia local.

Apart d'aquest marc competencial també cal considerar el respecte de l'autonomia local i el que això significa.

El principi constitucional de l'autonomia local parteix de l'article 137 CE, que constitueix la base de la organització territorial de l'Estat en municipis, províncies i Comunitats Autònomes, i estableix que totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos. Aquesta autonomia està reconeguda específicament per els municipis a l'article 140 CE i per les províncies a l'article 141 CE.

Dels preceptes constitucionals s'observa que l'autonomia que se'ls dona a les entitats locals és per al seu govern i administració, garantint així la seva existència. Això és una construcció jurídica anomenada garantia institucional, establerta a la Constitució, amb la qual s'assegura l'existència de determinades institucions a les que es considera com a components essencials i la seva preservació és indispensable per assegurar els principis constitucionals.

L'origen de l'autonomia local és doctrinal, però tot i ser assumida per el Tribunal Constitucional a partir de la seva sentència de 28 de juliol de 1981, finalment va ser plasmada a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local.

De tot allò manifestat per el Tribunal Constitucional, s'extreu que allò que garanteix el precepte constitucional no són les competències locals, sinó el dret de tots els ens d'aquest nivell territorial a intervenir en tots els assumptes que afecten al seu territori. Sobre això és el que, després de la Sentència 32/1989, de 19 d'octubre, eludeix a la garantia institucional com el "dret de la comunitat local a participar a través d'òrgans propis en el govern i administració, graduant-se la intensitat d'aquesta participació en funció de la relació existent entre els interessos locals i supralocals dins de tals assumptes o matèries (...). Més enllà d'aquest límit de contingut mínim que protegeix la garantia institucional, la autonomia local és un precepte

jurídic de contingut legal, que permet, per tant, configuracions legals diverses, vàlides en quan respectin aquella garantia institucional”⁴³.

Així doncs, podem afirmar que d’aquesta doctrina constitucional es deriva la afirmació de que no hi ha assumptes exclusivament locals, ja que l’autonomia local implica el reconeixement de potestats per actuar com a poder polític, però no expressa l’abast d’aquests poders en els diferents sectors d’activitat.

No obstant, més enllà dels preceptes constitucionals i estatutaris, la autonomia local, conforme amb la jurisprudència constitucional, es concep com un dret de configuració legal que correspon a delimitar al legislador ordinari, estatal o autonòmic, en l’àmbit de les seves competències.

Per això també crec que és important que tinguem en compte una cosa que a vegades s’oblida en aquest sentit, i és la Carta Europea d’Autonomia Local, de 15 d’octubre de 1985. És un instrument jurídic del Consell d’Europa que té com a objectiu programàtic reconèixer, promoure i garantir un estàndard comú i uniforme del principi d’autonomia local en tots els estats membres integrants de tal organització supranacional.

La Carta persegueix configurar un estatut comú a tots els ens locals europeus i contribueix a la construcció europea. Està fonamentada en aconseguir una unió més estreta entre els estats membres, i està basada en el respecte als principis de democràcia i descentralització del poder públic que constitueixen el seu patrimoni comú.

La Carta a més pretén enfortir el funcionament democràtic i eficaç de les institucions locals, al propugnar que les entitats locals estan investides d’aquelles competències que permeten una adequada administració dels interessos propis “a la vegada eficaç i pròxima al ciutadà”⁴⁴.

Aquesta Carta té la consideració de tractat internacional, forma part de l’ordenament jurídic intern, una vegada que el seu text ha estat ratificat per l’Estat espanyol (instrument de ratificació de 20 de gener de 1988), i ha estat publicat al Butlletí Oficial de l’Estat (BOE de 24 de febrer de 1989), de conformitat amb allò establert a l’article 96 CE, i, en conseqüència, les seves disposicions només poden ser derogades, modificades o suspeses en la forma prevista en el propi Conveni o d’acord amb les normes generals del Dret internacional. Per tant, podem dir

⁴³ El Tribunal Constitucional ha establert una doctrina jurisprudencial, i en referència tenim les següents sentències: 132/2012, de 19 de juny, FJ 3; 159/2001, de 5 de juliol, FJ 4; 51/2004, de 13 d’abril, FJ 9; 252/2005, FJ 4; 240/2006 de 20 de juliol, FJ 8, entre altres.

⁴⁴ Bandrés, José Manuel. “*La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*”. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2002, pàg. 7 - 22.

que té el valor i la força pròpia de les lleis i, per això, té la mateixa condició que la LRBRL, i integra amb aquesta el “bloc de l’ordenament del règim local intern”⁴⁵.

És molt concisa, però a la vegada molt incisiva, i diu moltes coses, i molt importants, respecte del que ha de ser l’autonomia local i les seves conseqüències. Però això sembla que la RLSAL se n’ha oblidat o que li dóna un valor merament programàtic.

6.3. Efectes de la LRSAL sobre la legislació vigent.

En primer lloc, he de dir que la LRSAL no té cap disposició derogatòria específica. Això vol dir que l’entrada en vigor d’aquesta Llei no treu que segueixin vigents totes les lleis precedents que incideixen en el govern local (lleis de règim local, hisendes i sectorials), tant de l’Estat, com de Catalunya, llevat dels preceptes derogats o modificats expressament per la LRSAL.

En cas de contradicció entre la LRSAL i altres lleis, l’únic que pot resoldre legítimament el conflicte és el TC. Mentre no ho faci, els operadors jurídics hauran de justificar les seves opcions ens els preceptes que raonadament considerin d’aplicació.

Fent referència a l’anàlisi dels continguts de la LRSAL que major incidència poden tenir a Catalunya, he pogut veure que és especialment en els apartats següents:

- Competències municipals
- Serveis socials
- Àmbit i limitacions d’una futura Llei de governs locals de Catalunya

En aquest treball em centraré bàsicament amb els problemes jurídics tant de la tècnica jurídica com de constitucionalitat, però només d’aquells referits al sistema constitucional de competències i a la garantia constitucional de l’autonomia local. En relació als altres apartats, en faré una breu referència.

6.4. El Sistema competencial

El nou sistema competencial comporta una profunda transformació qualitativa respecte de l’anterior, això és així perquè redueix substancialment l’àmbit de les competències pròpies municipals i, en general, la capacitat de prestar serveis al marge dels imposats per el legislador estatal o autonòmic. En contrast, el paper dels ens locals intermedis, es veu considerablement

⁴⁵ Bandrés, José Manuel. “*La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*”. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2002, pàg. 7 a 22.

realçat pel fet d'atribuir-li noves funcions de coordinació i control que resulten necessàries per el correcte desenvolupament a la pràctica del programa reformador que es pretén amb la Llei 27/2013. Doncs bé, per més que “clarificar les competències locals” sigui un dels objectius essencials perseguits per el Govern amb la reforma, el cert és que, com podem comprovar, la Llei fa encara més complex l'actual sistema de repartiment competencial local, no pel que fa referència a la titularitat de les competències, que en això sí que hi ha una simplificació, sinó en allò que realment importa al ciutadà, és a dir, qui les exercirà realment a la pràctica i que, en conseqüència, ha de rendir comptes i responsabilitzar-se de la millor o pitjor prestació de serveis. Sota aquesta premissa i el que sosté el Preàmbul de la nova LRBRL, no clarifica, sinó que ennuvola el sistema competencial local, per tant, podem dir que no aporta llum, sinó ombres al repartiment de funcions, tasques i responsabilitats en el si de l'Estat Autonòmic.

La LRSAL parteix de considerar que la LRBRL ha generat una sèrie de disfuncionalitats que es concreten en duplicitats i solapaments, degut a la concurrència competencial entre Administracions Públiques amb les Comunitats Autònomes, o a que els Ajuntaments prestin serveis sense un títol competencial concret. Amb la nova reforma es pretén fer efectiu el principi “*una Administració, una competència*”. La Llei dona molta importància a aquest fet ja que les competències no compten amb el finançament corresponent. Aquest aspecte, per tant, serà l'eix principal de la reforma, ja que es dirigeix a ajustar el règim local a la Llei Orgànica 23/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera.

La LRSAL conté una alteració substancial de tot el sistema d'ordenació legal de les competències municipals, especialment dels articles 25 a 28⁴⁶. Estableix un nou sistema de repartiment competencial mitjançant una redefinició i nova classificació de les competències municipals (competències pròpies, impròpies i delegades)⁴⁷. Aquest és un dels aspectes més importants de la reforma que introdueix la LRSAL, perquè en virtut d'això, les entitats locals només podran exercir competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació quan no es posi en risc la sostenibilitat financera de la Hisenda municipal i no es produeixi un supòsit d'execució simultània del mateix servei públic amb una altre Administració Pública. Aquesta previsió general està regulada a l'article 7 LRBRL, el qual estableix el paradigma més significatiu de la llei, en relació a les competències dels municipis. Però, a més, la llei omet el principal problema del règim local: “la indefinició de les competències de cada administració i la vaguetat dels seus límits respectius, que no només comporta conflictes sinó, en molts casos, comporta la inacció per el temor a excedir del seu estricte àmbit funcional.

⁴⁶ Les competències podien ser pròpies, complementàries o delegades. Les pròpies estan regulades a l'art.25 LRBRL i les complementàries a l'art. 28 LRBRL (actualment derogat).

⁴⁷ Això ho afirma Velasco Caballero, F. “*Nuevo régimen de competencias municipales..*” pàg.4. Aquí diu que l'eix de la LRSAL està en el intent de reduir l'activitat municipal, com a suposada font del dèficit financer.

Com podem veure a continuació, la LRSAL inclou un nou tipus de competències municipals, les anomenades “diferents de les pròpies” o “impròpies” (article 7.4 LRBRL); concentra l’activitat municipal en les matèries competencials pròpies, de forma reduïda, que són una llista de matèries de necessària competència municipal (article 25.2 LRBRL) i en les matèries competencials delegades; suprimeix la competència complementària general dels municipis (de l’anterior article 28 LRBRL)⁴⁸; elimina i redueix algunes competències municipals, fonamentalment sobre salut, assistència social i educació (nou article 25.2 i disposicions transitòries 1^a i 2^a LRSAL); i per últim amplia moderadament, i amb notable imprecisió, les competències de les províncies o entitats locals equivalents.

Per tant, el nou règim competencial municipal queda establert de la següent manera:

- A. Competències “Pròpies”
- B. Competències “diferents de les pròpies”, les anteriorment anomenades competències “Impròpies”
- C. Competències Delegades

I també farà referència a:

- D. La supressió de la competència “complementària” general dels municipis
- E. La ampliació de les competències de les províncies o entitats locals equivalents
- F. Eliminació i reducció algunes competències municipals, fonamentalment sobre salut, assistència social i educació

⁴⁸ En relació es pot consultar la nota explicativa sobre la aplicació a Catalunya de determinats aspectes de la Llei 27/2013, de Racionalització i Sostenibilitat de la Administració Local, de 16 d’abril de 2014, elaborat per la Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Relacions Institucionals, Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals.

A. Les competències locals “pròpies”.

	Ley 7/1985, de 2 de abril	PLRSAL
En todos los municipios	<ul style="list-style-type: none"> • alumbrado público • cementerio • recogida de residuos • limpieza viaria • abastecimiento domiciliario de agua potable • alcantarillado • acceso a los núcleos de población • pavimentación de las vías públicas • control de alimentos y bebidas 	<ul style="list-style-type: none"> • alumbrado público • cementerio • recogida de residuos • limpieza viaria • abastecimiento domiciliario de agua potable • alcantarillado • acceso a los núcleos de población • pavimentación de las vías públicas
Más de 5000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> • parque público • biblioteca pública • mercado • tratamiento de residuos 	<ul style="list-style-type: none"> • parque público • biblioteca pública • tratamiento de residuos
Más de 20 000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> • protección civil • prestación de servicios sociales • prevención y extinción de incendios • instalaciones deportivas de uso público 	<ul style="list-style-type: none"> • protección civil • evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social • prevención y extinción de incendios • instalaciones deportivas de uso público
Más de 50 000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> • transporte colectivo urbano de viajeros • protección del medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • transporte colectivo urbano de viajeros • medio ambiente urbano

Nota: Los principales cambios se remarcan en “negrita” de color azul oscuro.

* Font: Hilario Llavador Cisternes i Venancio Gutiérrez Colomina: “Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local”. *Estudios sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*. València 2015. Pàg. 195

La LRSAL segueix partint, en principi, de la distinció clàssica entre competències pròpies i competències atribuïdes per delegació (art. 7.1 LRBRL)⁴⁹, i a més, segueix mantenint el caràcter dispositiu o per atribució de les primeres, és a dir, serà per la llei corresponent (la estatal o l'autonòmica) que es determinaran les competències pròpies dels municipis, províncies, illes i demés entitats locals territorials. És veritat que la LRBRL mai s'ha referit a “atribució”, sinó a la “determinació” de les competències corresponents, però el caràcter obert i indeterminat d'aquest model ha portat fins i tot a qüestionar el seu propi ajustament a la pròpia garantia constitucional de l'autonomia local com a principi bàsic d'articulació territorial de l'Estat. És cert que la Constitució només garanteix la autonomia per a la gestió dels interessos respectius, i que aquests, a més, ni tan sols s'indueixen del text constitucional, però anomenar “pròpies” a competències que són realment “atribuïdes” per un poder públic aliè també pot resultar qüestionable.

⁴⁹ Un treball estudi on es pot veure un exhaustiu i crític anàlisi en aquesta matèria és a: Toscano Gil, F. “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, REDA, 165 (2014), pàg: 285 – 320.

En qualsevol cas, la LRBRL confirma que aquestes competències “pròpies” s’exerciran en règim d’autonomia (administrativa) i sota la seva pròpia responsabilitat, però atenent a la correcta coordinació en la seva programació i execució amb les demés Administracions Públiques. No hi ha, doncs, autonomia absoluta per decidir ni capacitat de disposició, però sí de gestió o execució de les mateixes per part dels ens titulars. Està clar, per tant, que el caràcter “propi” de la competència no impedeix de fet compartir amb les altres instàncies territorials de poder públic, ni que el seu exercici estigui condicionat per normes autonòmiques o estatals (segons la competència sectorial corresponent).

L’article 25 LRBRL ve a establir, doncs, aquestes competències pròpies per els municipis.

Com veurem, a canvi de la clarificació i sistematització d’alguns àmbits de necessària intervenció, la reforma suprimeix algunes competències dels ens municipals en relació a la versió anterior de la LRBRL. No obstant, el més important aquí és caracteritzar de forma adequada aquest tipus de competències, perquè al parlar de competències pròpies jo entenc que aquest precepte, més aviat, fa referència a les competències “necessàries” dels municipis. Però necessitat no significa ni obligatorietat ni disponibilitat plena⁵⁰.

La integració substantiva de l’article 25.2 LRBRL queda, doncs, remesa a allò que determini la legislació, general o sectorial, corresponent. I precisament per això, entenc que l’article 25.2 LRBRL no és un article de “màxims”, en el sentit d’enunciar taxativament les úniques matèries sobre les que els municipis poden tenir competències.

El nou article 25 LRBRL modifica la tradicional clàusula d’apoderament general dels municipis, contingut en el seu apartat primer, i també el seu apartat segon on s’estableixen les matèries en les que “en tot cas” el legislador sectorial ha de reconèixer als municipis competències, les quals ara passen a anomenar-se “pròpies”. Són com he dit, les matèries de necessària competència municipal.

L’apartat primer del citat precepte no conté una definició de competència local⁵¹; es limita a reproduir els termes de l’anterior precepte, però de forma reduïda, suprimint la referència a “tota classe d’activitats” i “quants” serveis contribueixin a satisfer les necessitats de la comunitat local, limitant-se a la seva vegada aquesta capacitat a “els termes previstos en aquest article”, és

⁵⁰ García Rubio, Fernando (Dir.). *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*. Innap Investiga. Investigación en las Administraciones Públicas. Estudios territoriales, 2015, Pàg: 31.

⁵¹ L’article 25.1 LRBRL és el següent: “ el Municipi, per la gestió dels seus interessos i en l’àmbit de les seves competències, pot promoure tota classe d’activitats i prestar quants serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal en els termes previstos en aquest article”.

a dir, en l'àmbit de les competències pròpies, lo que trenca amb l'ampli enteniment d'aquest apartat com una clàusula genèrica de capacita dels municipis⁵².

Per la seva part, l'apartat segon de l'actual article 25 LRBRL, igual que la seva redacció precedent, no conté una llista de competències locals pròpies, sinó una simple llista de matèries sobre les que, en tot cas, el legislador competent, estatal o autonòmic, ha de reconèixer competències a les entitats locals. Aquest llistat ha patit, al llarg de la tramitació de l'avantprojecte de llei, nombrosos canvis fins a convertir-se en el precepte actual, amb la finalitat de reduir i concretar el cercle d'interessos locals. La nova redacció de l'article 25.2 LRBRL ha reduït la llista de matèria de necessària competència local, doncs algunes es suprimeixen i d'altres es disminueixen, com per exemple, el cas del medi ambient, que ara el limita al medi ambient urbà, en particular en parcs i jardins públics, gestió de residus sòlids urbans i protecció contra la contaminació acústica, lumínica i atmosfèrica a les zones urbanes. Però la veritable operació reductora que disposa sobre competències que no són de titularitat estatal, té lloc a través de les disposicions transitòries primera i segona de la LRBRL.

Una qüestió essencial és la valoració que s'ha de fer del precepte citat, perquè sembla ser que el que pretén la LRSAL és erigir-se en límit de l'acció del legislador sectorial estatal o autonòmic, marcant un màxim a la atribució de competències municipals. Així podem entendre i com bé senyala bona part de la doctrina⁵³, que l'article 25 LRBRL només enumera o redueix les matèries com a estàndard mínim d'autonomia local que es reconeix en tots els municipis espanyols, sota la cobertura constitucional de l'article 149.1.18 CE.

Entenc doncs, que les competències "pròpies" recollides a l'article 25.2 LRBRL no són les úniques que poden prestar els municipis. Es tracta llavors d'un precepte de mínims, de partida o de garantia d'intervenció. En virtut de l'article 7.4 LRBRL se'n poden exercir d'altres, però el que passa és que ja no estaran protegides per cap garantia bàsica d'atribució⁵⁴.

Perquè el llistat de l'article 25.2 LRBRL fos tancat i taxat, i per tant es constituís com un article de "màxims", hauria de contenir, de forma nítida i sistemàtica, les "competències funcionals" necessàries dels municipis. I sembla evident que no tot allò que es troba regulat en aquest apartat, són competències, més aviat el contrari. La generalitat i l'extensió dels enunciats

⁵² Així ho entén el Tribunal Suprem en la seva jurisprudència, en concret en la Sentència de 21 de maig de 1997.

⁵³ García Rubio, Fernando. *"Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales"*. Estudios territoriales, Innap Investiga, 2015. Pàg. 537

⁵⁴ Castillo Blanco, F.A, apunta en *"Una lectura d'urgència de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local"*, Diario de Derecho Municipal, 3 de enero de 2014, que "el legislador estatal no pot impedir a les Comunitats Autònomes, en matèries de la seva competència, atribuir als municipis altres competències, amb caràcter de pròpies, que completin aquest inicial llistat establert a la legislació bàsica. I sense que les mateixes, per tant, tinguin necessàriament caràcter d'impròpies ni de delegades".

conduïx a entendre que es tracta, com diu el propi article, de “matèries” que hauran, doncs, de desenvolupar-se o concretar-se per la legislació ordinària (estatal o autonòmica).

I per últim, ens hem de fixar en l'últim apartat de l'article 25, que torna a insistir en que les competències pròpies es determinen per llei, afegint ara la necessitat d'avaluació de la conveniència de la implantació dels serveis locals conforme els principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera, a través de l'acompanyament d'una memòria econòmica (art.25.4 LRBRL).

En conclusió podem dir que les característiques de les competències “pròpies” són les següents;

1. Es refereix a les que s'enumeren a l'article 25.2 de la Llei en la seva nova redacció efectuada per la Llei 27/2013.
2. Desapareix la clàusula d'habilitació general de l'article 25.1 i les competències complementàries previstes a l'article 28 LRBRL.
3. El fet de que estiguin enumerades en un llistat de competències a l'article 25.2 no vol dir que s'hagin d'exercir necessàriament.
4. Només s'han d'exercir necessàriament aquelles previstes a l'article 26 de la LRBRL
5. Es produeixen uns canvis en la denominació i contingut de les competències previstes a l'article 25.2 amb relació a l'antic article 25.2.
6. La Llei determinarà el “quantum” de les competències en cada cas. Per tant, en el límit de les competències previstes a l'article 25.2 s'hi ha d'afegir les que corresponen en cada cas a la Llei en la seva concreció.
7. Es manté el principi de la garantia institucional de l'autonomia local però circumscrita al llistat de competències de l'article 25.2.
8. A la llei que determini l'exercici de la competència local s'ha de tenir en compte:
 - i. La conveniència de la implantació dels serveis locals.
 - ii. El compliment dels principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera.
 - iii. L'exercici de les competències no pot suposar un augment en les despeses de les administracions públiques, per tant, s'ha d'acompanyar amb una memòria econòmica on quedi reflectit tot això.
 - iv. S'ha de garantir que no hi ha una atribució simultània de les competències, és a dir, que no hi hagi duplicat en la prestació de serveis i competències entre administracions públiques.

B. Competències municipals “diferents de les pròpies” o “impròpies”

Les competències impròpies són aquelles que no són pròpies ni delegades, és a dir, aquelles que no estan regulades ni a l'article 25.2 ni a l'article 26 de la LRBRL. Aquestes estan regulades a l'article 7.4 de la LRSAL en la nova redacció que es fa del mateix, en relació a la LRBRL.

L'article 7.4 LRBRL estableix en la seva nova redacció que “les Entitats Locals només podran exercir competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació quan no es posi en perill la sostenibilitat financera del conjunt de la Hisenda municipal (...) i no s'incorri en supòsits d'execució simultània del mateix servei públic amb una altre Administració Pública (...)”.

Sobre la base d'una redacció clarament restrictiva, l'article 7.4 LRBRL assenyala que les entitats locals només podran exercir aquestes competències diferents quan s'acreditin, de forma acumulada, les següents condicions:

- *Equilibri financer – pressupostari*: l'assumpció de competències impròpies no pot posar en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la Hisenda municipal. No hi ha, per tant, una prohibició absoluta de partida, sinó en funció del risc de la producció d'aquests efectes, que a més, s'ha de referir al conjunt de la Hisenda local, i no a l'anàlisi de la competència en concret, per tant, teòricament seria possible la prestació de serveis impropis, inclús deficitaris, sempre i quan les despeses es compensessin, per exemple, amb els beneficis obtinguts de la prestació d'altres activitats⁵⁵;
- *Respecte als requeriments de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera*; i
- *Absència de duplicitat*: l'exercici de competències impròpies no pot suposar l'execució simultània del mateix servei públic amb una altre Administració Pública, lògicament això seria possible en el cas de l'exercici o assumpció de competències alienes⁵⁶, però no en el cas d'àmbits competencials no atribuïts legalment a cap nivell territorial de

⁵⁵ En lo que afecta a acreditar els riscos a la sostenibilitat financera de la Hisenda municipal, la nota explicativa del MHAP indica que “s'hauran de valorar, conforme a l'art. 4 LOEPSF, si els nous compromisos de gasto que esdevindrien de les competències atribuïdes per aplicació de l'article 7.4 LRBRL, generarien inestabilitat segons comptabilitat nacional, així com la necessitat d'acudir a endeutament financer tan en el pressupost d'assumpció de competències com en els futurs”, havent de valorar “la situació econòmica – pressupostària actual i futura, sobre les dades que estableixin les magnituds de romanent de tresoreria per les despeses generals, estalvi net i límits de deute”.

⁵⁶ Aquest supòsit suposaria que una altre Administració Pública (la titular de la competència) ja està prestant el mateix servei, sense que existeixi, llavors, “buit d'execució”, lo que porta a considerar que “tot i la supressió de l'article 28 LRBRL, els Ajuntaments podrien seguir exercint amb aquest marc normatiu activitats complementàries, sempre i quan no representin una execució simultània de mateix tipus de servei, i no posin en risc la sostenibilitat financera de la Hisenda municipal”. Jiménez Asensio, R., “Competencias municipales distintas de las propias...”.

govern o matèries competencials tampoc previstes expressament. A aquests efectes seran necessaris i vinculants els informes previs de l'Administració competent que seguidament s'expliquen.

Així doncs, les entitats locals podrien seguir prestant competències diferents de les pròpies sempre i quan no es comprometi l'equilibri financer – pressupostari general i no s'incorri en un supòsit de duplicitat o solapament competencial, tècnicament de duplicitat funcional⁵⁷, amb el control perceptiu i vinculant de les Administracions concurrents i de tutela financera.

Per assegurar el compliment d'aquesta norma, el mateix article 7.4 LRBRL preveu l'existència d'uns requisits procedimentals, que s'han de complir per poder exercir la competència, s'exigeixen per tant, “informes necessaris i vinculants”: un informe previ i vinculant de l'Administració que tingui atribuïda la tutela financera sobre la sostenibilitat financera d'aquesta competència; i l'informe previ i vinculant de l'Administració competent per raó de la matèria en el que es senyala la inexistència de duplicitats. D'aquesta manera, només si es passa aquest control d'oportunitat, els municipis podran exercir competències diferents de les pròpies i de les delegades.

D'aquesta manera, la LRSAL jerarquitzava les competències i activitats locals, però a la vegada, redueix l'autonomia de cada entitat local per fixar les seves pròpies prioritats funcionals⁵⁸.

Les competències “diferents de les pròpies” són les que els esborranys anteriors a la Llei denominaven com a “competències impròpies”, expressió que va ser censurada per el Consell d'Estat en el seu Dictamen 567/2013. Ara ja no es parla en la LRSAL de competències “impròpies”, sinó que es fa referència a aquestes anomenant-les com a “competències diferents de les pròpies”.

⁵⁷ “Quan es dona una duplicitat funcional, aquesta no serà el resultat d'una situació antijurídica, entesa aquesta com el supòsit en que una Administració actua en un determinat àmbit sense tenir el títol competencial corresponent, sinó que en aquests casos, el que succeeix és que o bé estem en àmbits on pot tenir lloc alguna situació de concurrència competencial, perquè l'Ordenament Jurídic atribueix de manera indistinta una competència a vàries Administracions, o bé es tracta de camps on una Administració actua en exercici d'una competència concreta i determinada, que legalment li ha estat encomanada, i una altre opera en virtut d'una clàusula d'actuació general o complementària”. Díez Sánchez, J.J. (Coord.) La planta del gobierno local, AEPDA/ Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2013, pàg: 10. (Aquí està recollida la ponència de Almeida Cerredá, M. En el VI congrés de l'Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu.

⁵⁸ Díez Lema, J. afirma que “el text descansa sobre la distinció entre les competències pròpies i les impròpies, i sobre la preferència o jerarquia de les primeres sobre les segones; les entitats locals han d'atendre en primer terme a les competències o serveis establerts per llei, i en segon terme, i sobre tot després d'assegurar la sostenibilitat financera de les primeres, a aquelles competències i activitats que sorgeixin de la pròpia i exclusiva iniciativa local”. Díez Lema, J. “El Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. ¿Cambio de rumbo en la Administración española?”. *Anuario de Gobierno Local* 2012, Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto de Dret Públic, Barcelona, 2013, pàg. 56 i ss.

És obvi que el simple canvi de denominació difícilment pot extingir els dubtes de constitucionalitat sobre l'anterior regulació de les “competències impròpies”. Apuntem per tant, que el binomi “competències pròpies” *versus* “competències diferents de les pròpies” és incoherent amb el tenor general de l'article 7.1 LRBRL (que no es modifica en la LRSAL). L'actual article 7.1 LRBRL estableix dos tipus de competències, les “pròpies” i les “delegades”, que es distingeixen en funció de la titularitat (pròpia o aliena) de la competència.

La utilització de l'adjectiu “propi” per la LRSAL per designar les competències municipals ha set criticada per la doctrina al considerar que si el propi article 7.1 LRBRL l'utilitza per referir-se a la titularitat, pròpia o aliena, d'una competència, no és tècnicament correcte que la mateixa llei utilitzi el mateix adjectiu “propi” per un fi diferent com és el de diferenciar entre competències precises o determinades i competències genèriques o generals.

És evident que, com ve reiterant la jurisprudència constitucional, la mala tècnica legislativa no és en sí mateixa una causa d'inconstitucionalitat a menys que, portada a l'extrem, sigui una causa d'inseguretat jurídica i això pot ser reprotxable per l'article 9.3 CE⁵⁹. Però una cosa és que la categoria de competències “diferents de les pròpies” no sigui inconstitucional i una altre diferent és que sigui tècnicament acceptable.

La valoració constitucional del precepte citat (art.7.4 LRBRL) depèn d'allò que s'entén que són les competències pròpies i les que són “diferents de les pròpies”. En els primers Avantprojectes de la LRSAL es podia entendre, de forma sistemàtica, que les competències pròpies eren les referides a l'article 25.2 LRBRL i en conseqüència, eren competències “impròpies” tant aquelles atribuïdes per les lleis de les comunitats autònomes al marge del llistat de l'article 25.2 LRBRL com les competències “complementàries” de l'article 28 LRBRL (ara derogat). No obstant, en el text final de la LRSAL sembla ser que hem d'entendre les competències pròpies com aquelles atribuïdes expressament per una llei estatal o autonòmica (en els seus corresponents àmbits competencials), és a dir, aquelles competències sectorials definides amb concreció i precisió per les lleis, i per conseqüent, les “diferents de les pròpies” serien les clàusules genèriques o generals. Però si tenim en compte que la LRSAL ha suprimit l'article 28 LRBRL, arribem a la conclusió que les competències “diferents de les pròpies” són les competències locals genèriques contingudes en les lleis autonòmiques. Seguint aquesta interpretació, Velasco Caballero identifica com a competència “diferent de la pròpia” la competència complementària universal de l'article 71 del Decret Legislatiu català 2/2003, de 28 d'abril, per el que s'aprova el text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya.

⁵⁹ “3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”

Conforme a la doctrina jurisprudencial, l'article 7.4 LRBRL tindria cobertura en la competència bàsica estatal com en l'article 149.1.18 CE, ja que es permet que l'Estat pot definir els "principis bàsics en ordre a les competències"⁶⁰, això és, el sistema competencial local, sense necessitat d'atribuir competències concretes a les entitats locals en matèries sectorials de les Comunitats Autònomes, però si definir el "sistema competencial".

Tampoc el nou article 7.4 LRBRL afecta de forma il·lícita a la garantia constitucional de l'autonomia local. La "institució" de l'autonomia local necessita, per a ser reconeguda com a tal, de competències pròpies rellevants, en àmbits propis d'interès local⁶¹, però res en la Constitució obliga a que la llei atribueixi una competència universal o general als municipis. Dit això, res es pot oposar a que, per el cas en concret de que les lleis autonòmiques atribueixin una competència municipal universal o general als seus municipis, la llei bàsica estatal disposi el seu exercici subsidiari (respecte de les competències "pròpies"). Per suposat que aquesta regulació no resulta oportuna en termes d'autonomia local; i que suposa una restricció del "principi" constitucional d'autonomia local. Però aquestes consideracions negatives no condueixen necessàriament a un judici negatiu de constitucionalitat. En la mesura de que el principi d'autonomia local compti amb una "raó constitucional suficient"⁶² no es podria projectar com una marca d'inconstitucionalitat sobre la norma estatal. En altre termes, podem dir que el nou article 7.4 LRBRL, simultàniament restringeix l'autonomia local, però sense que això signifiqui un tret constitucional d'invalidesa.

Tanmateix també hem de tenir en compte que un cop hem assumit la possibilitat constitucional d'una norma estatal de prelació en l'exercici de competències municipals "pròpies" (front les generals, universals o complementàries), encara ens tenim que plantejar la possibilitat de que, per garantir aquesta prelació, la llei estatal prevegi l'existència de previs informes "necessaris i vinculants" com anteriorment he exposat. Donat que aquests informes es refereixen a la existència de duplicitats o al mandat normatiu de sostenibilitat financera, podem estar parlant de *controls de legalitat "ex ante"* sobre les entitats locals, si bé els paràmetres normatius per els informes són tan oberts i dependents de les pròpies Administracions supralocals que també podríem parlar, sense cap problema, de *controls d'oportunitat*. En tot cas, en termes constitucionals, aquesta regulació és contrària a l'autonomia local garantida per l'article 137 CE⁶³. Així doncs podem veure que el nou article 7.4 LRBRL no contempla controls sectorials de legalitat, sinó una previsió genèrica de que les Administracions supralocals controlin,

⁶⁰ Sentència del Tribunal Constitucional 214/1989, FJ 3.

⁶¹ Sentència del Tribunal Constitucional 32/1981, FJ 4.

⁶² Sentència del Tribunal Constitucional 32/1981, FJ 3.

⁶³ Article 137 CE: "l'Estat s'organitza territorialment en municipis, províncies i en les Comunitats Autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudiran d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos."

mitjançant informes vinculants, l'exercici de les competències locals generals o complementàries, quan puguin existir duplicitats o incompliments davant el mandat de sostenibilitat. Aquest control genèric, per tant, com hem vist, és incompatible amb la garantia constitucional de l'autonomia local⁶⁴.

C. Competències delegades

Ben al contrari que en les competències “pròpies”, en l'exercici de les competències delegades per part dels ens locals, no hi ha cap mena d'atribució de la titularitat, sinó només una sola habilitació per el seu desenvolupament. La delegació de la gestió d'una competència comporta només el trasllat de les funcions de desenvolupament, no de la titularitat de la mateixa.

Les competències delegades s'han d'exercir en els termes establerts en la disposició o acord de delegació corresponent i s'han d'ajustar als límits i requisits marcats per el nou article 27 LRBRL⁶⁵.

Un canvi substancial en referència a la delegació, és que s'elimina l'anterior possibilitat de delegació intersubjectiva entre ens locals, així com també l'anterior possibilitat de les “delegacions obligatòries”. Només l'Estat i les Comunitats Autònomes, en la disposició de les seves respectives competències poden delegar la seva gestió als municipis. Desapareix ara el condicionament de que les competències delegables afectin als interessos propis dels municipis. Això curiosament, pot donar a entendre que es relaxen els requisits de les formules de delegació, i que ara es poden delegar funcions o competències alienes als interessos propis, lo que, per un costat, no té sentit i va en contra de l'esperit i filosofia de la reforma, però, per una altre banda, demostra implícitament l'erroni plantejament del model establert per la LRBRL: si les competències delegables afectaven als interessos locals, devien ser competències pròpies realment, i no només atribuïdes per delegació en el seu exercici. Potser per evitar aquests dubtes, la LRSAL ha eliminat la referència als interessos propis com a condició de la decisió de delegació.

En fi, podem veure, per tant, que la novetat de la LRSAL respecte de les competències delegades és la pròpia identitat i sentit de l'actual delegació⁶⁶. Passa de ser una tècnica

⁶⁴ Alfonso Santamaría Pastor, Juan (Coord.) *“La Reforma de 2013 del Régimen Local Español”*, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2.ª Edición, 2013. Pàg: 90.

⁶⁵ Article 27 LRBRL: “L'Estat i les Comunitats Autònomes, en l'exercici de les seves respectives competències, podran delegar en els Municipis l'exercici de les seves competències (...).

⁶⁶ Toscano Gil, F. afirma que aquesta opció del legislador estatal estableix que “apostar per competències municipals delegades suposa estar per una configuració del municipi com elements de la organització de

d'ampliació del poder local, en matèries on, tot i sent predominant l'interès autonòmic i estatal, també hi ha un interès municipal rellevant o concurrent, a un instrument de reducció de costos en la gestió de competències autonòmiques i estatals, contribuint a eliminar duplicitats administratives i subjecte als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (art. 27.1 LRBRL). La delegació de l'anterior article 27 LRBRL era simètrica a la delegació de l'article 150.2 de la Constitució entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, com a instrument d'ampliació de l'autonomia o poder territorial o local.

Aquest canvi d'orientació és palpable, ja que veiem que la proximitat i la participació són substituïts per la racionalització i l'equilibri pressupostari. La delegació deixa de ser, doncs, una tècnica d'apropament de la gestió a la ciutadania, i es converteix en una nova possibilitat de reducció de l'endeutament públic i simplificació del model competencial.

La nova redacció de l'article 27 LRBRL és conforme a la Constitució per no existir cap raó per considerar que el nou tractament de les competències delegades excedeixi de la competència estatal ex art. 149.1.18 CE, com a competència de caràcter bàsic. Però no només el nou precepte no presenta conflictivitat, sinó que inclús part de la doctrina afirma que millora, en termes d'autonomia, la situació jurídica dels municipis. No obstant, aquest posicionament no és pacífic, ja que altres veus doctrinals afirmen que tant des d'una perspectiva material com formal, erosiona la autonomia local, en primer lloc perquè moltes de les competències que apareixen com a delegables podrien ser, i de fet algunes ho eren fins ara, competències pròpies dels municipis, i en segon lloc, perquè s'estableixen importants tuteles per el seu exercici funcional⁶⁷.

L'àmbit temporal de vigència de la delegació també s'acota ara a la llei. La seva duració s'haurà de fixar en les disposicions o acords de delegació, però no podrà ser inferior a cinc anys, amb el que es permet dotar a aquest mecanisme de cooperació interterritorial d'una certa estabilitat i permanència.

Actualment tampoc és suficient assenyalar els mitjans personals, materials i econòmics que han d'acompanyar a la transferència de l'exercici de les competències, sinó que s'ha d'acreditar que la formula no haurà de suposar una despesa superior per les Administracions Públiques implicades.

l'Estat, mentre que decantar-se per competències pròpies suposa reforçar la seva posició d'ens autonòmic en un Estat descentralitzat". "El nuevo sistema de competencias..."pàgs. 312 – 313.

⁶⁷ Forcadell i Estaller, X., "Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local"; en Santamaría Pastor, J.A. (Coord.), "La reforma de 2013 del Régimen Local Español". Pàg: 63.

La delegació funcional s'haurà d'acompanyar, en tot cas, d'una memòria econòmica on es justifiquin els principis d'eficiència, simplificació i sostenibilitat financera, i es valori l'impacte en les despeses de les Administracions Públiques afectades, sense que en cap cas, això pugui comportar una major despesa de les mateixes (art.27.1 LRBRL). Amb la delegació ja no es busca la proximitat de tasques en funció de la existència d'ens territorials no titulars però capacitats per la seva prestació, sinó primàriament l'estalvi i la reducció de les despeses públiques. Per això, en els casos de delegació plural, d'una o varies competències comunes en dos o més municipis de la mateixa província, s'hauran d'utilitzar criteris homogenis de gestió, i en qualsevol cas, l'Administració delegant pot sol·licitar l'assistència de les Diputacions Provincials o entitats equivalents per la coordinació i seguiment de les delegacions realitzades.

S'ha de destacar també que, segons la nova redacció del precepte, la delegació de competències s'haurà d'acompanyar de la corresponent dotació pressupostària anual amb una cobertura total del cost del servei (art. 1.10 LRSAL) i el seu cobrament garantit (art. 1.17 LRSAL). I per últim l'Administració que delega les competències es reservarà els mecanismes de control precisos per garantir l'adequada prestació del servei delegat.

En resum, les competències delegades es caracteritzen pel següent:

1. Es pot delegar l'exercici de competències a les Entitats Locals, tan per part de l'Estat com per les Comunitats Autònomes.
2. Es poden delegar competències a qualsevol entitat local.
3. La delegació es materialitza a través d'una disposició o d'un acord.
4. La delegació compleix amb la finalitat de:
 - i. Millorar l'eficiència de la gestió pública
 - ii. Contribuir a eliminar duplicitats administratives
 - iii. Complir amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
5. La delegació s'haurà d'acompanyar amb una memòria econòmica on es justifiquin els principis de l'apartat anterior (el 4).
6. En cap cas pot donar lloc la delegació a un augment de les despeses de les Administracions Públiques.
7. L'article 27.3 LRBRL estableix, com a exemple, competències estatals o autonòmiques que poden ser delegables.
8. L'article 27.6 LRBRL obliga a la delegació a acompanyar-la del corresponent finançament, això comporta que la dotació pressupostària sigui suficient i adequada. És a dir, ha de cobrir tot el cost del servei que es delegui, el pagament efectiu dels serveis delegats a temps i sempre segons allò establert al conveni o acord de delegació.

9. Les competències delegades també es poden aplicar a la respectiva legislació estatal o autonòmica.
10. L'article 57 bis de la LRSAL afegeix el que es denomina: “ Garantia de pagament en l'exercici de competències delegades”, que és un mecanisme per garantir el pagament de les competències delegades en cas que això no es fes en el temps i forma convinguda.
11. La delegació s'ha de fer amb criteris igualitaris per a tots (art. 27.3 LRBRL).
12. Qualsevol competència estatal o autonòmica es podrà delegar. No hi ha cap tipus de limitació.

D. La supressió de la competència “complementària” general dels municipis

La LRSAL suprimeix l'article 28 LRBRL, el qual autoritzava que els municipis portessin a terme activitats “complementàries” de les realitzades per altres Administracions Públiques, contingut en una “clàusula general de competència municipal” només per complementar les activitats d'altres Administracions Públiques⁶⁸.

Sembla que la LRSAL ha identificat en l'article 28 LRBRL la causa de les duplicitats funcionals, motiu per el qual és suprimit. No obstant, la competència complementària no ha desaparegut per complet del nostre sistema competencial local, ja que les noves competències, les “diferents de les pròpies”(nou article 7.4 LRBRL), ocupen en part l'espai funcional de la competència complementària.

La supressió de l'article 28 LRBRL és una opció lícita del legislador estatal, tant per raons competencials com de respecte a la garantia constitucional de l'autonomia local, amb cobertura constitucional sota l'article 149.1.18 CE, ja que el citat precepte atribueix a l'Estat la capacitat per fixar les regles competencials generals, no sectorials. I això és precisament la competència complementària de l'article 28 LRBRL. Si bé l'Estat no pot definir les competències municipals en sectors de titularitat autonòmica (com l'urbanisme o el transport urbà), si pot decidir, en abstracte, si com a garantia funcional mínima d'autonomia local tots els municipis d'Espanya compten, o no, amb una competència “complementària” general. Aquesta possible opció legislativa estatal tampoc infringeix la garantia constitucional de l'autonomia local. Doncs si bé és cert que la llei ha de garantir un nucli funcional suficient als municipis⁶⁹, res imposa de que aquesta garantia funcional mínima es concreti, precisament, en una competència universal o

⁶⁸ D'aquesta manera el Tribunal Constitucional va interpretar l'article 28 LRBRL en la sentència 214/1989, en el FJ 12, on diu que l'art. 28 LRBRL contenia una “clàusula general” de competència municipal, però només per completar l'activitat d'altres Administracions Públiques.

⁶⁹ Sentència del Tribunal Constitucional 4/1981, FJ 3.

“complementària”. En aquest sentit, tampoc es pot considerar que la supressió de l’article 28 LRBRL sigui contrària a l’article 137 CE.

Ara bé, aquesta supressió de la competència complementària no impedeix la pervivència de normes competencials similars en la legislació autonòmica, ja que com ve afirmant des de 1981 la doctrina constitucional consolidada, l’àmplia competència legislativa de l’Estat en relació amb l’Administració local, subjectada en un títol competencial genèric i bàsic sobre el conjunt de les Administracions Públiques (l’article 149.1.18 CE), s’explica precisament per la seva conjunció amb la garantia constitucional de l’autonomia local. L’Estat és competent per establir garanties legals bàsiques d’autonomia local, vinculants a tot Espanya. Ara bé aquesta funció d’assegurament bàsic de l’autonomia local no pot impedir que algunes Comunitats Autònomes puguin elevar, en el seu territori, els estàndards estatals d’autonomia local. Aquesta és una de les conseqüències lògiques de la pròpia comprensió de la garantia constitucional d’autonomia local com un “principi constitucional”. Això és el que passa en algunes Comunitats Autònomes quan en la seva legislació de règim local inclouen competències complementàries similars a les de l’article 28 LRBRL, com és el cas de Catalunya amb l’article 71 TRLMRL.

En conseqüència, aquesta norma autonòmica, que a Catalunya ho trobem a l’article 71 TRLMRL, no queda afectada per la supressió de l’article 28 LRBRL, perquè res impedeix que una norma autonòmica, en desenvolupament del principi constitucional de l’autonomia local, asseguri la competència municipal “complementària”.

Per tant, la derogació de l’article 28 LRBRL només suposa que no queda garantit en tot Espanya la competència “complementària”, general, i es rebaixa l’estàndard bàsic d’autonomia local per el conjunt d’Espanya, sense afectar a la normativa autonòmica que contempli aquest tipus de competències.

E. La ampliació de les competències de les províncies o entitats locals equivalents

El nou article 26.2 LRBRL, incorpora el possible trasllat de la prestació de certs serveis locals a la província⁷⁰. Segons l’apartat segon d’aquest precepte, correspon a cada Diputació Provincial proposar al Ministeri d’Hisenda i Administracions Públiques, sempre amb la conformitat dels municipis afectats, formules de gestió compartida dels serveis relacionats en el mateix article.

⁷⁰ Sobre aquest tema de les Diputacions Provincials es pot consultar, entre altres, Santamaria Pastor, J.A. (coord.), La reforma de 2013 del règim local español, Fundación Democràcia y Gobierno Local, Madrid, pàgs. 195 – 303.

Aquesta regulació presenta, més enllà de les seves notòries insuficiències tècniques, com afirma la doctrina, problemes de constitucionalitat.

Des de la perspectiva competencial s'ha d'apuntar que lo que notòriament excedeix de la competència bàsica estatal és la atribució al Ministeri d'Hisenda de la decisió sobre la gestió compartida o gestió provincial de concrets serveis municipals.

A més, si partim de la premissa de que la majoria dels serveis que contempla l'actual article 26.1 LRBRL es refereix a la matèria de competència autonòmica, inclús algunes d'elles exclusives, l'Estat no podria fixar serveis locals obligatoris en matèries competencials autonòmiques. Però en aquest cas, l'Estat no només s'excedeix de determinar serveis que no són de la seva competència, sinó que dona un pas més i la llei estatal reserva al propi Estat l'exercici de facultats executives o de gestió en matèries competencials autonòmiques.

Per tant, es qüestiona la constitucionalitat de l'article 26.1 LRBRL, és a dir, si l'Estat pot, a l'empara de la seva competència bàsica estatal ex article 149.1.18 CE, decidir sobre la gestió compartida o la gestió provincial de concrets serveis locals en matèries alienes al propi Estat. Aquesta dubtosa constitucionalitat de l'article 26 LRBRL no canvia amb la precisió normativa de la proposta i decisió de gestió del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques “amb la conformitat dels municipis afectats”. Aquesta precisió no té cap rellevància per la distribució de competències, ja que el que es discuteix és precisament si l'Estat envaeix competències que no li correspon.

Aquesta assistència i suplència tutelada generen raonables dubtes respecte la limitació de l'autonomia provincial, ja que una Administració indirectament representativa, com és la Diputació Provincial, pot gestionar tasques d'àmbit municipal, sobre tot aquelles tasques que més directament es refereixen a cada nucli concret de població sense portar-se a terme una reforma de la legislació electoral que estableixi la elecció directa dels òrgans de govern de la Diputació. Sobre això adverteix també el Consell d'Estat al pronunciar-se sobre l'avantprojecte de llei⁷¹. També és important observar que l'actual estructura organitzativa i de personal de les Diputacions requeriria importants transformacions per la gestió directa dels serveis que enumera l'article 26.2 LRBRL.

L'article 36.1 LRBRL amplia les competències de les províncies en dos matèries: “prestació dels serveis de gestió de la recaptació tributària, en període voluntari i executiu, i de serveis de suport a la gestió financera dels municipis amb població inferior a 20.000 habitants” (art.36.1.f LRBRL); i “la prestació dels serveis d'Administració electrònica i la contractació centralitzada en els municipis amb població inferior a 20.000 habitants” (art. 36.1.g LRBRL).

⁷¹ Dictamen del Consell d'Estat n° 567/2013, de 26 de juny de 2013 (apartat V).

La valoració constitucional del precepte citat està condicionada al verdader contingut normatiu. Com afirma Velasco Caballero, interpretar que es traslladin les competències municipals sobre la gestió tributària, Administració electrònica i contractació a les províncies no sembla raonable, inclús l'arriba a considerar d'absurda⁷². Per tant, sembla que el nou article 36.1. f i g LRBRL singularitza la cooperació tècnica i jurídica de les províncies en àmbits on ja en l'actualitat existeix una activitat provincial rellevant. D'aquesta manera s'entén que, com a “previsions expresses de cooperació provincial en aquestes matèries, les noves tasques de les províncies són constitucionalment legítimes”.

F. Eliminació i reducció d'algunes competències municipals, fonamentalment sobre salut, assistència social i educació: Règim transitori de la Llei 27/2013.

Un altre aspecte nou de la reforma i que més s'ha qüestionat, és la previsió que imposa el traspàs a les Comunitats Autònomes de les competències relatives a la salut i a l'educació i de les relatives a serveis socials.

Tal previsió és una conseqüència de la nova redacció que s'ha donat a l'article 25.2 LRBRL que, segons s'ha indicat anteriorment, ha eliminat de la llista de matèries respecte de les quals s'han d'atribuir competències als municipis, algunes de les que fins ara en formaven part i, de forma molt destacada, les relatives a la participació en la gestió primària de la salut i en la programació de l'ensenyament, així com totes les que fan referència a la prestació de serveis socials, menys les d'avaluació d'informació de situacions de necessitat social i atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social. I tot això precisament amb l'objectiu de que les competències que els municipis ostentaven sobre tals matèries passen a ser exercides per les Comunitats Autònomes.

La supressió d'aquestes competències com a “pròpies” no impedeix per si mateix que els municipis les puguin exercir en virtut d'un altre títol legítim. Poden, sens dubte, exercir-les com a delegades en els termes previstos en l'article 27 LRBRL, i així ho reconeixen les disposicions transitòries primera, 4, en relació amb les competències relatives a la salut, i en la transitòria segona, 4, respecte dels serveis socials. No es preveu el mateix per l'educació, matèria la qual l'assumpció de competències no es regula en una Disposició transitòria, sinó en la Addicional quinzena de la LRSAL. Per tant, en matèria de salut i serveis socials, cap la possibilitat que “verteixin” als municipis, és clar, amb certes condicions, com a impròpies transitòriament (complint els requisits de l'art. 7.4 LRBRL), o quan siguin susceptibles de delegació a favor dels municipis. Ara bé, el traspàs a la Comunitat Autònoma es produeix amb independència de

⁷² Velasco Caballero, F. “El nuevo régimen local...” pàg. 11

que les competències municipals s'hagin estat prestant de forma correcta, és a dir, de manera eficient i eficaç i poguessin seguir sent prestats per els municipis d'acord amb els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que com bé sabem han de regir l'actuació de les administracions públiques.

D'aquesta manera, tenint en comte, a més, que l'assumpció d'aquests per les Comunitats Autònomes pot en certs casos suposar per a ells un cost addicional que no totes estan en condicions de suportar, no, al menys, sense afectar als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, als quals estan també obligades. En aquest context, tenia sentit valorar la possibilitat d'incloure un apartat en les transitòries que de forma expressa admetés la possibilitat de que les competències que es prevegin com a pròpies dels municipis en matèria d'educació, sanitat i serveis socials, poguessin continuar sent prestats per aquests com a competències impròpies en els termes permesos per l'article 7.4 LRBRL, és a dir, sempre i quan no posin en risc financer la realització de les pròpies, que el seu exercici no impliqui l'exercici simultani amb una altra administració pública i que es garanteixi la seva sostenibilitat financera. I alguna cosa d'això ha quedat plasmat, però només per la salut i els serveis socials, en els seus respectius apartats 5.

Per tant, aquestes competències pròpies en matèria de salut i serveis socials no es troben subjectes a l'article 7.4 LRBRL, sinó que tenen un règim jurídic específic, previst en les disposicions transitòries primera i segona de la LRSAL⁷³.

- DT Primera. Salut:

Amb anterioritat a la LRSAL es definia com una competència pròpia del Municipi la participació en la gestió de l'atenció primària de la salut. La reforma atribueix aquesta competència a les Comunitats Autònomes, produint en conseqüència una inaplicació de les normes estatals i autonòmiques anteriors a la LRSAL que la contradiguin. Fa referència principalment a matèries com hospitals i centres de salut i la seva assumpció es realitzarà en un termini de cinc anys, però les comunitats autònomes assumiran la gestió d'aquests serveis de forma progressiva, un 20% anual, fins a arribar al 100% en cinc anys. A aquests efectes, la comunitat autònoma elaborarà un Pla per a la avaluació i reestructuració dels serveis.

⁷³ Apartats 1 de les Disposicions addicionals transitòries primera i segona de la LRSAL:

“Les Comunitats Autònomes assumiran la titularitat d'aquestes competències amb independència de que el seu exercici s'hagués estat realitzant per Municipis, Diputacions Provincials o entitats equivalents, o qualsevol altre Entitat Local”.

Apartat 4 d'ambdós Disposicions transitòries:

“Allò establert en els apartats anteriors s'entenen sens perjudici de la possibilitat de les CCAA de delegar tals competències als Municipis, Diputacions Provincials o entitats equivalents, de conformitat amb l'article 27 de la LRBRL”.

Aquesta absorció, no obstant és reversible, és a dir, primer per via de delegació⁷⁴, i després, per el cas que no es pugui, podria continuar sent exercida per el Municipi, i en aquest cas es convertiria en competència impròpia municipal per substitució de la Comunitat Autònoma passiva. En aquest cas, el cost recauria sobre la Comunitat Autònoma, a la que li podrien aplicar a tal efecte, si fos oportú, les retencions necessàries ne les transferències previstes en el sistema autonòmic de finançament en benefici del municipi prestador del servei.

En tot cas, s'estableix que, a l'any 2018, els municipis hauran de deixar de prestar qualsevol competència que els quedi en matèria de salut.

- DT Segona. Serveis socials:

En matèria de serveis socials i reinserció social, la competència passa a les CCAA en la seva integritat. Només queden per als municipis les previstes a l'article 25.2.e LRSAL, referent només a l'avaluació i informació de situacions de necessitats i l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social.

A diferència de la salut, l'assumpció de competències per les CCAA es va haver de produir com a molt tard amb data a 31 de desembre de 2015 (donant dos anys per adaptar-se a aquesta disposició), així que actualment ja hauria d'estar completament assumit per la Comunitat Autònoma.

En tot cas l'assumpció de competències per la CCAA no pot suposar en cap cas una major despesa per el conjunt de les Administracions Públiques.

- DT Quinzena. Ensenyament:

Catalunya recull a l'EAC la competència pròpia dels governs locals en l'àmbit de l'ensenyament en els termes de l'article 84.2.g): la planificació, l'ordenació i la gestió de l'educació infantil i la participació en el procés de matriculació en els centres públics i concertats del terme municipal, el manteniment i l'aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics i el calendari escolar. Tanmateix, l'article 131 de l'EAC preveu l'àmbit competencial de la Generalitat en matèria d'ensenyament.

A partir de l'entrada en vigor de LRSAL l'article 25 LRBRL queda modificat, en concret aquí pel que fa a la competència pròpia del municipi en matèria d'ensenyament, i la nova redacció de l'article 25.2 n) de la LRBRL, preveu només com a competències pròpies dels municipis:

⁷⁴ Com a garantia de la delegació s'estableix un recordatori sobre l'aplicabilitat de l'article 27 de la Llei.

- Participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i cooperar amb les administracions educatives corresponents en l'obtenció dels solar necessaris per a la construcció dels nous centres docents.

- La conservació, el manteniment i vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, d'educació primària o d'educació especial.

7. EL DECRET LLEI 3/2014, DE 17 DE JUNY, PER EL QUE S'ESTABLEIXEN MESURES URGENTS PER LA APLICACIÓ A CATALUNYA DE LA LRSAL.

El Decret Llei 3/2014, de 17 de juny, per el que s'estableixen mesures urgents per l'aplicació a Catalunya de la LRSAL, es dicta a l'empara de l'article 64.1 i 160 de l'EAC, i d'acord amb el seu preàmbul pretén oferir una resposta a la inseguretad jurídica i a una situació que afecta als serveis públics i a les activitats que desenvolupen els ens locals en benefici dels ciutadans.

Aquest Decret Llei es crea arrel de l'entrada en vigor de la LRSAL i els mesos transcorreguts des de llavors, en els que la incertesa jurídica ha generat la successió de grans i contradictòries interpretacions per part dels ens locals, que han fet evident la necessitat de disposar d'una norma que ofereixi seguretad jurídica i garanties del manteniment de l'autonomia local en els termes contemplats per l'EAC.

Aquesta llei (LRSAL) ha generat una gran conflictivitat, motivant, a més, la interposició d'un recurs en defensa de lo autonòmic, la de nombrosos recursos d'inconstitucionalitat entre els que trobem el nº 2006/2014 per part de la Generalitat de Catalunya, el qual compta amb el Dictamen perceptiu previ del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya 8/2014, de 27 de febrer.

Aquesta incertesa jurídica fonamenta l'ús del decret llei com a instrument normatiu creat amb la vigència de la nova regulació estatal, davant l'existència de circumstàncies excepcionals i rellevants que determinen la necessitat d'una acció normativa immediata que aprovi mesures urgents, que no es poden demorar, durant el temps necessari per tramitar-les per el procediment legislatiu ordinari.

El decret llei, per tant, és conseqüència de les modificacions realitzades per la LRSAL sobre la LRBRL i, en concret, la nova redacció de l'article 7 LRBRL, en relació amb les competències pròpies de les entitats locals, les atribuïdes per delegació i les anomenades diferents de les pròpies, així com els articles 25, 26 i 27 LRBRL. Així mateix, el decret llei respon a la previsió de la disposició addicional novena de la LRSAL en quan a la necessitat d'adaptació dels convenis, acords i altres instruments de cooperació entre la Generalitat i els ens locals per

l'exercici de competències delgades, de les diferents de les pròpies i de les delegades, que impliquen finançament, i subscrietes en el moment de la entrada en vigor de la llei.

Per tant, podem dir que aquest decret llei dota als ajuntaments d'instruments jurídics per fer front a la reforma local de l'Estat. És una eina jurídica transitòria fins que s'aprovi la Llei de governs locals de Catalunya⁷⁵, actualment en tràmit parlamentari, com s'havia fet referència anteriorment. Aquest Decret llei dona resposta a la necessitat de disposar d'una norma que unifiqui criteris, eviti interpretacions contradictòries i ofereixi garanties en el manteniment de l'autonomia local a Catalunya.

Els principals objectius del decret llei:

1. Aclarir l'aplicació a Catalunya de les competències locals
2. Regular el procediment per a l'obtenció dels informes previstos en l'article 7.4 LRBRL, per a l'exercici de les competències "impròpies".
3. Regular el procediment per adaptar els convenis, els acords i la resta d'instruments de cooperació ja subscrits, en data 31 de desembre de 2013, entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya, que portin aparellat qualsevol tipus de finançament destinat a satisfer l'exercici de competències impròpies de la DA de la LRSAL.

⁷⁵ Desenvolupa la competència exclusiva en matèria de règim local que presentava l'EAC.

CONCLUSIONS

Recordem aquí el que intentava mostrar en aquest treball; si l'Autonomia Local a Catalunya, a causa de la nova reforma local, ha patit un buidatge competencial, i en conseqüència si suposa una reducció i limitació de l'autonomia municipal, provocant així una radical desconfiança de l'estat central cap als Ajuntaments. També he intentat mostrar si aquesta nova llei està desdibuixant l'Administració Local com la més propera al ciutadà produint així una recentralització de competències i un increment dels controls econòmics i financers. Per tant, en general, si estem davant d'una Llei que representa una millora pels governs locals o al contrari, suposa un perjudici per aquests.

He pogut veure clarament que l'entrada en vigor de la LRSAL representa una veritable modificació del sistema competencial de les Entitats Locals i en particular dels Ajuntaments.

La llei es justifica únicament pels principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i eficàcia en l'ús dels recursos públics locals, però la manera d'aconseguir aquests objectius implica la recentralització de les competències i l'increment dels controls econòmics i financers.

Estem, per tant, davant una reforma recentralitzadora i uniformista, que suposa un atac directe contra l'autogovern i suposa una invasió de competències en règim local, organització territorial, serveis socials, sanitat i ensenyament.

La llei suposa una contradicció en relació al principi d'autonomia local, això és així degut a que amb l'excusa de millorar l'eficiència i la racionalització de l'administració, els Ajuntaments perden competències, recursos i poder de decisió, i això comporta una recentralització de les competències en perjudici de la democràcia local. Això també comporta, per tant, un nou conflicte entre l'Estat i la Generalitat, ja que la LRSAL obvia la competència exclusiva que tenia la Generalitat en matèria de règim local.

Així doncs, tot i que els objectius que es posen de manifest com a base de la LRSAL són el fet de generar un estalvi important en les Administracions Públiques, sota aquesta premissa s'intenten amagar factors de caràcter ideològic com; la projecció de noves retallades dels drets a la ciutadania; l'eliminació dels serveis de proximitat, com abans he dit, en l'àmbit que fins ara tenien les Administracions Locals; i s'allunya a la ciutadania de la gestió de la cosa pública, de la participació, la democràcia i la transparència.

La LRSAL expressa una radical desconfiança de l'Estat central cap als ajuntaments. Una desconfiança que es tradueix en una obsessiva voluntat de control. Després d'haver viscut molt de temps amb una filosofia, molt correctament establerta per la Llei de bases del règim local de

l'any 1985, que pràcticament havia eliminat els controls, no només els d'oportunitat, sinó també els de legalitat, ara amb el pretext de la sostenibilitat i l'estabilitat veiem com realment hi ha una quantitat d'intervencions del mateix Estat que interfereix directament, i també de la comunitat autònoma, que, en realitat, ens porten a un augment de controls de legalitat que tot i que la Carta europea d'autonomia local els considera possibles, i és compatible amb el principi d'autonomia, sempre s'han d'aplicar dins d'un límit; garantir el principi de proporcionalitat.

La LRSAL vulnera, com hem vist, la Carta Europea de l'Autonomia Local, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i la Constitució Espanyola. I en concret vulnera el sistema institucional propi de l'EAC ja que imposa una gestió supramunicipal, és a dir, determinades competències passen a ser competència de les Diputacions Provincials.

La LRSAL pot suposar una vulneració greu, tant de les competències autonòmiques, com de l'autonomia local en els termes que ha sigut interpretada pel Tribunal Constitucional i plasmada en la CEAL; en quan a l'autonomia local, perquè la Llei suposa que molts Ajuntament perdin, pràcticament totes les competències que constitueixen els seus serveis mínims, el que fa que resulti una institució no reconeixible a efectes de la doctrina dictada per el TC sobre l'abast de l'autonomia local; i en quan a les competències autonòmiques, perquè el fonament de la competència estatal per a dictar la legislació bàsica de règim local es el d'assegurar un mínim comú denominador, i no pot suposar, per tant ,un sostre màxim, en matèries de competència exclusiva de les CCAA. Per tant, en no correspondre a la llei bàsica determinar el contingut de les competències autonòmiques, aquesta llei seria inconstitucional llevat que, conforme al bloc de la constitucionalitat, s'interpreti en el sentit que el llistat de matèries de l'article 25 de la LRBRL i els serveis mínims del seu art.26, constitueixen una garantia de mínims d'autonomia local que, tant l'Estat com les CCAA, poden incrementar.

Pel que fa a l'atribució de competències pròpies dels municipis, el que fa la LRSAL és la voluntat de quasi congelar, de mantenir un nucli de competències municipals pràcticament taxat, ben diferent al règim anterior on hi havia una referència quasi mínima de garantia, i després el legislador tenia un espai important, unes competències complementàries.

La delimitació que es fa en la LRSAL de les competències estableix una clara frontera entre aquelles competències que són d'obligació dels municipis i les altres que no ho son, tot assenyalant que no es poden donar duplicitats d'una mateixa competència o servei en diferents administracions públiques. El que si es permet a la llei és la delegació, però aquesta sempre ha d'anar acompanyada d'un informe econòmic i financer en el qual s'han d'establir les mesures de control per les administracions que deleguen les competències i s'estableix a més un mínim de temps de la delegació, que serà de cinc anys.

La reforma del règim local a Catalunya era una qüestió pendent que ara ha passat a ser una qüestió necessària per a poder fer front a la nova LRSAL. En conseqüència, s'elabora el Decret Llei 4/2014 sobre les mesures urgents per l'aplicació a Catalunya de la LRSAL. Aquest és un instrument per adaptar els convenis, acords i instruments de cooperació entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya, és a dir, és un instrument per a la defensa de l'autonomia local davant l'aplicació de la LRSAL. És un instrument jurídic, com he dit, però és transitori fins que s'aprovi la Llei de Governos Locals de Catalunya, que actualment es troba en tràmit parlamentari, en el qual es desenvolupa la competència exclusiva en règim local de l'EAC. És per tant, una norma que pretén unificar criteris, evitar interpretacions contradictòries i oferir garanties del manteniment de l'autonomia local.

Aquesta reforma per tant, no aporta millores als ciutadans ni a les Administracions Locals, sinó més aviat, perjudicis, allunya a l'administració local d'allò que ha vingut sent en el nostre país des de fa tants anys, cosa que representa un atac directe al propi món local. El món local mereix respecte i una regulació que els ajudi a desenvolupar el seu important treball de forma pròxima, fàcil, àgil, eficient i eficaç, ja que és el mitjà essencial dels ciutadans a l'hora de participar en els afers públics, perquè és la més propera als ciutadans i la que millor pot vetllar per el benestar social de les persones.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Bibliografia

- Alfonso Santamaría Pastor, Juan (Coord.) “La reforma de 2013 del Régimen Local Español”. *Fundación Democracia y Gobierno Local*. (2a edició).
- Boix Palop, Andrés. “Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales”. *REALA*, nº 2, julio-diciembre 2014, ISSN: 1989-8975. Nueva época. Recibido: 20 de mayo 2014/ Aceptado: 16 de junio 2014
- Calvo Vérguez, Juan. “La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad”. *REALA*, nº 2, julio-diciembre 2014, ISSN: 1989-8975. Nueva época. Recibido: 17 de abril 2014 / Aceptado: 20 de junio 2014
- Canedo Arrillaga, Maria Pilar; Ignacio Gordillo Pérez, Luis. “La autonomía local en tiempos de crisis”. *Reformas, Fiscalidad y Contratación pública*. Ed. Thomson Reuters. Aranzadi. Primera edició, 2015.
- Díaz Lema, José Manuel (Coord.). “Sostenibilidad financiera y administración local. Un estudio comparado”, València 2014.
- Domínguez Vila, Antoni; Gieure Le Caessant, Javier; Gutiérrez Colomina, Venancio (Coord.); Llavador Cisternes, Hilario (Coord.); Nieto Garrido, Eva; Pozo Bouzas, Eduardo G. “Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Estudios sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Actualizado a la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y a la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios sobre el cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales*. Tirant lo Blanch. València, 2015.
- Font i Llovet, Tomàs; Galán Galán, Alfredo. “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local; ¿es esta la reforma?”. *Anuario del Gobierno Local*. Fundación Democracia y Gobierno, núm.1, 2012, pàgs. 11 – 43.
- Forcadell Esteller, Xavier; Pifarré Estrada, Marc; Maria Sabaté Vidal, Josep (coords.). “Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol”. *Recull les intervencions i els debats de les jornades “La Llei de racionalització i sostenibilitat de*

l'administració local: incidència i aplicació als governs locals de Catalunya". Ed. especial per a la Diputació de Barcelona. Barcelona, 2014. Parlament de Catalunya.

- Forcadell i Esteller, Xavier; Sabaté Vidal, Josep Maria. "Per uns governs locals més eficients. Visions des d'Europa". *Cicle de jornades de Governos Locals: Km 0. Interrogants i reptes sobre el futur del món local*. Diputació de Barcelona, Barcelona 2013.

- García Maties, Rafael. "Las competencias municipales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013". REALA, nº 3, enero-junio 2015 ISSN: 1989-8975.

- García Rubio, Fernando (Dir.) "Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales". 1ª ed. INNAP, Institut Nacional de l'Administració Pública, Madrid, 2015.

- Medina Guerrero, Manuel. "La reforma del régimen local". Tirant lo blanch, reformas. València, 2014

- Rivero Ortega, Ricardo. "Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local". REALA, nº extraordinario, enero 2015 ISSN: 1989-8975. Nueva época.

- Souvirón Morenilla, José Maria. "Competències pròpies i serveis mínims obligatoris dels municipis en la recent reforma del règim local bàsic". *Quaderns de Dret Local (QDL)* núm.34, Fundació Democràcia i Govern Local, febrer de 2014 p: 76 – 93.

- Tornos, Joaquín. "Organització territorial i marc competencial". *Nota d'economia. Revista d'economia catalana i de sector públic*, núm 101, 2013, pàgs. 32 – 96.

Webgrafia

- Fundación Democracia y Gobierno Local: www.gobiernolocal.org

- Instituto Nacional de la Administración pública: www.inap.es

Bibliografia sobre legislació

- Constitució Espanyola de 1978
- Llei 7/1985, de 2 d'Abril, Reguladora de les Bases de règim Local
- Real Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, per el que s'aprova la Llei Reguladora de les Hisendes Locals
- Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006
- Llei Orgànica 6/2006, de 19 de Juliol, de reforma de L' Estatut d'autonomia de Catalunya
- Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostaria i Sostenibilitat Financera
- Projecte de Llei de Governos Locals de Catalunya, juliol de 2013
- Llei 31/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local
- Decret llei 3/2014, de 17 de juny, pel que s'estableixen mesures urgents per l'aplicació a Catalunya de la llei 7/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local

ANNEX 1

Quadre de comparativa de competències municipals pròpies.

LRBRL	LRSAL	DIFERENCIAS
Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Patrimonio histórico-artístico. promoción y gestión de viviendas.	Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.	Urbanismo: Sustitución de <i>ordenación</i> por <i>planeamiento</i> , lo que sugiere la inexistencia de competencias en materia de ordenación del territorio. Añade la conservación y rehabilitación de edificios que, en cierto modo, forma ya parte de la disciplina. Patrimonio: Limitación de la competencia en materia de patrimonio al histórico y no al artístico, y a su promoción y gestión. Vivienda: circunscribe la competencia a la vivienda pública y con criterios de sostenibilidad financiera.
Seguridad en lugares públicos. Protección civil, prevención y extinción de incendios.	Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.	Seguridad: Sustituye seguridad en lugares públicos por policía, es decir, una materia, por un medio personal. Esto hace que las competencias sean todas las referidas a las policías locales.
Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.	Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad.	Tráfico: Utiliza términos más amplios y genéricos
Transporte público de viajeros.	Transporte colectivo urbano.	Limita la competencia al transporte colectivo y urbano, lo que excluiría los taxis.
Suministro de agua y alumbrado público,, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.	Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.	Agua y residuos: Sustituye <i>suministro</i> de agua por <i>abastecimiento a domicilio</i> y <i>alcantarillado</i> por <i>evacuación</i> . En cambio, cuando se refiere a los servicios mínimos sigue utilizando el término <i>alcantarillado</i>
Parques y jardines. Pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. Servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos. Protección del medio ambiente.	Medio ambiente urbano , en particular: Parques y jardines públicos. Gestión de los residuos sólidos urbanos. Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.	Medio ambiente: Lo concreta en el medio ambiente <i>urbano</i> . Circunscribe la competencia a los parques y jardines <i>públicos</i> . Elimina la referencia a la <i>pavimentación de vías públicas y conservación de caminos rurales</i> . No obstante, se trata de un deber inherente a la propiedad de estos bienes, que incorpora fuera de la materia de medio ambiente con el concepto: <i>Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad</i> . Residuos: utiliza un término más amplio que recoge todo el ciclo. Aunque no se refiere de forma expresa a la limpieza viaria, ésta materia constituye un servicio mínimo. Concreta, dentro del término general de <i>medio ambiente urbano</i> , la protección en la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en zonas urbanas.
	Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.	Sustituye al término <i>pavimentación de vías públicas y conservación de caminos rurales</i> , generalizando la competencia.

Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.	Evaluación e información de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.	Sustituye la competencia global en materia de servicios sociales por la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social.
Protección de la salubridad pública.	Protección de la salubridad pública.	
Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.	Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.	Elimina mataderos y defensa de usuarios y consumidores . Incorpora lonjas y comercio ambulante
Turismo	Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.	Concreta la competencia a la información y la promoción del turismo de nivel local
Cementerios y servicios funerarios.	Cementerios y actividades funerarias.	Sustituye los servicios funerarios por la actividad funeraria, sin duda debido a liberalización del sector
Actividades o instalaciones culturales y deportivas. Ocupación del tiempo libre.	Promoción de la cultura y equipamientos culturales. Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.	Con el término promoción , amplía la competencia en materia de cultura de deporte, antes aparentemente limitada a realizar actividades. Sustituye el término instalaciones por el de equipamientos , pero únicamente respecto de las culturales, no de las deportivas o de ocupación del tiempo libre.
Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus	Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria , y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la	Elimina la competencia de los municipios para participar en la programación de la enseñanza, sustituyéndola por la de participar en la vigilancia y cumplimiento de la escolaridad
órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.	construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.	obligatoria. Sustituye el deber de cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y mantenimiento de centros docentes públicos, por los deberes más concretos de: a. Cooperar con estas Administraciones en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. b. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros públicos de titularidad local destinados a educación: - Infantil. - Primaria - Especial
	Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.	Incorpora esta materia como nueva competencia
Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.		Elimina esta materia como competencia local.

* Font: Llavador Cisternes, Hilaro; Gutiérrez Colomina, Venancio: *"Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local"*. *Estudios sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*. València 2015. Pàg. 195

