

2. CATALUNYA

2.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

A cura de JOAN VINTRÓ

Llei 22/1985, de 8 de novembre, de Creació del Col·legi Professional de Periodistes de Catalunya

La llei objecte de comentari, aprovada a l'empara del que estableix l'article 3 de la Llei 13/1982, de 17 de desembre, comporta l'extensió de l'organització col·legial a l'activitat professional del periodisme mitjançant la creació d'una corporació de dret públic que agrupa tots els periodistes que exerceixen la professió en el territori de Catalunya.

Segons estableix el preàmbul d'aquesta llei, la creació del Col·legi Professional de Periodistes «ha de servir per a consolidar i ampliar la tasca que, amb la defensa de la llibertat d'expressió i amb l'autoexigència professional, sempre han desenvolupat els periodistes des de llurs associacions».

L'autonomia amb què es configuren els col·legis professionals en les seves relacions amb l'administració de la Generalitat i la seva caracterització com a corporacions de dret públic que agrupen els professionals d'una activitat, permet considerar el col·legi professional de periodistes com un element garantitzador de l'exercici en llibertat del dret a la informació, en la mesura en què pot contribuir a garantir el respecte a la independència i a la llibertat dels periodistes en les relacions amb els poders econòmics, amb les empre-

ses periodístiques i amb els propis poders públics.

Els quatre articles que componen la llei defineixen l'àmbit territorial del col·legi —que es correspon a Catalunya—, la relació institucional amb la Generalitat —que té lloc per mitjà del Departament de la Presidència o d'aquell en què es delegui— i els requisits per a ésser admès com a membre del col·legi.

Els requisits per formalitzar-hi la inscripció s'estableixen amb un criteri flexible i tenint en compte el caràcter en molts casos multidisciplinari de l'activitat periodística, atès que per a ésser membre del Col·legi Professional de Periodistes cal acreditar la possessió del títol de llicenciat en Ciències de la Informació, branca del Periodisme, o tenir un altre títol universitari superior i acreditar dos anys efectius de pràctiques periodístiques. Per al cas dels periodistes que no disposen de titulació universitària en el moment d'entrar en vigor la llei, la Disposició transitòria segona admet la seva integració en el Col·legi Professional sempre que puguin acreditar l'exercici ininterromput de l'activitat periodística durant cinc anys.

D'acord amb la legislació vigent sobre col·legis professionals, la inscripció

en el col·legi professional corresponent és un requisit indispensable per a exercir la professió de què es tracti. Conseqüentment, en l'àmbit territorial de Catalunya, tothom que vulgui exercir professionalment l'activitat periodística ha d'estar donat d'alta en els Col·legis Professionals de Periodistes. L'obligatorietat de la col·legiació recau, doncs, sobre la nota de la professionalitat o de l'exercici professional de l'activitat de periodista, sense afectar l'ús dels diaris i dels altres mitjans de comunicació com a via per a la lliure manifestació del pensament i com a instrument per a exercir el dret d'informació.

La col·legiació obligatòria dels periodistes no impedeix l'accés de qualsevol persona a l'ús ple dels mitjans de comunicació per a expressar o transmetre informació ni comporta el monopoli dels mitjans de comunicació en favor dels que són inscrits en un col·legi professional: l'esmentat requisit només és exigible a qui vulgui fer un exercici professional de la dita activitat. En conseqüència, la inscripció en el col·legi professional no és condició necessària per al desenvolupament d'una activitat periodística que no tingui la rigorosa característica de la professionalitat.

La dificultat es planteja entorn a la delimitació de l'àmbit subjectiu d'aplicació o, dit en altres termes, de què s'entén per exercici professional de l'activitat periodística. A manca d'un paràmetre legal que acoti la noció de professional del periodisme, hauran de ser els propis Estatuts, aprovats per l'assemblea dels socis de les associacions de premsa de Catalunya, els que determinin l'abast de l'obligació de col·legiar-se com a professional.

A l'empara del que estableix la Disposició Addicional, la constitució del

Col·legi de Periodistes s'ha de produir dins els sis mesos a comptar des de l'entrada en vigor de la llei. Dins aquest termini, les associacions de la premsa que hi ha a Catalunya han de convocar llurs socis a una assemblea constituent i conjunta per nomenar una comissió gestora encarregada de preparar els Estatuts del Col·legi, que han de ser aprovats per l'Assemblea i comunicats a la Generalitat per a la seva qualificació de legalitat.

Tanmateix, la llei deixa un marge de cinc anys des de la seva entrada en vigor perquè puguin inscriure's en el col·legi els periodistes a què es refereixen les disposicions transitòries primera i segona, això és, els inscrits en el Registre Professional de la Federació d'Associacions de la Premsa Espanyola i els periodistes que no disposen de titulació universitària i que no són inscrits en el Registre Professional esmentat abans, sempre que en aquest últim cas acreditin l'exercici de l'activitat periodística durant un període no inferior a cinc anys.

Aquesta llei, aprovada amb el vot unànim de tots els grups parlamentaris representats en el Parlament de Catalunya, s'ha inspirat en el model adoptat en altres països de la nostra àrea cultural i política, com és el cas d'Itàlia, i ha pretès donar resposta a una necessitat manifestada dins la professió periodística.

Finalment, cal advertir que l'article primer i les disposicions addicional i transitòria primera de la llei de creació del Col·legi Professional de Periodistes han estat objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Defensor del Pueblo en ús de la legitimació que li atribueixen l'article 162.1 de la Constitució Espanyola i 32.1 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional.

El motiu central de la impugnació —que no posa en dubte la competència de la Generalitat per a legislar en matèria de Col·legis Professionals— es fonamenta en la pretesa vulneració del dret a la llibertat d'informació derivada de la col·legiació obligatòria i en el trencament de la unitat de l'ordenament en matèria de dret d'informació ocasionada per l'existència d'un col·legi professional que agrupa els periodistes que exerceixen la professió a Catalunya.

Les alegacions formulades pel Parlament de Catalunya (BOPC 124, 6030) s'oposen als motius adduïts pel demandant, en considerar que la constitucionalitat dels Col·legis Professionals no pateix cap alteració pel fet

d'estar relacionats amb l'exercici d'un dret constitucionalment garantit, ni es veu tampoc afectada pel fet que la col·legiació sigui obligatòria.

La interposició del recurs d'inconstitucionalitat, encara pendent de sentència, no afecta la vigència de la llei en no poder invocar el Defensor del Pueblo els efectes suspensius de l'article 161.2 de la Constitució, previstos exclusivament per a les impugnacions promogudes pel Govern.

Consegüentment, la Llei de Creació del Col·legi Professional de Periodistes és plenament vigent des del moment de la publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat*, produïda el 22 de novembre de 1985.

IMMA FOLCHI

Llei 25/1985, de 10 de desembre, dels Consells Escolars

En el marc de les competències en matèria d'ensenyament que l'article 15 de l'Estatut atribueix a la Generalitat, aquesta llei suposa un desenvolupament dels articles 34 i 35 de la «Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del derecho a la educación».

Partint dels preceptes suara esmentats de la LODE, la llei catalana defineix els Consells Escolars com els organismes de consulta i participació dels sectors afectats en la programació de l'ensenyament no universitari i configura tres nivells de representativitat, que són el Consell Escolar de Catalunya, els Consells Escolars Territorials i els Consells Escolars Municipals.

El Consell Escolar de Catalunya és objecte d'una regulació detallada tant pel que fa a la composició com a l'es-

structura i funcions. En la composició s'assegura una representació dels sectors més directament afectats (professors, alumnes, pares, personal no docent, titulars de centres privats, les diverses administracions), així com també de les centrals sindicals, organitzacions patronals, universitats i altres entitats. Quant a l'estructura s'ha d'assenyalar que, per una banda, el Consell Escolar de Catalunya és presidit pel Conseller d'Ensenyament i pot funcionar en Ple i Comissions i que, per l'altra, disposa d'un òrgan administratiu permanent —la Secretaria— integrat en el Departament d'Ensenyament. Finalment convé destacar que la funció consultiva del Consell Escolar de Catalunya s'ha de projectar preceptivament sobre aspectes importants de l'ensenyament com, en-

tre altres, els següents: projectes de llei i de disposicions generals en matèria educativa que ha d'aprovar el Consell Executiu de la Generalitat; programació respecte a creació i distribució de centres docents; programes educatius; criteris per al finançament dels centres públics i concertats; política de beques.

Partint del model del Consell Escolar de Catalunya, la llei regula els as-

pectes generals dels Consells Escolars Territorials i dels Consells Escolars Municipals tenint en compte l'especificitat de l'àmbit en el qual hauran d'exercir la seva funció assessora i deixant un marge d'autonomia a aquests organismes per a l'elaboració dels seus reglaments d'organització i funcionament.

J. V.

Llei 26/1985, de 27 de desembre, de Serveis Socials

Després de diverses iniciatives engegades durant l'anterior legislatura, l'actual Llei Reguladora dels Serveis Socials ha vingut a definir el que ha d'ésser essencialment el marc jurídic en què han de moure's a Catalunya els operadors públics i privats en el que pertoca a la prestació de serveis d'aquest caràcter, definits i estructurats sota la idea de la col·laboració entre les diverses Administracions públiques existents a Catalunya i, essencialment, entre la Generalitat i els ens locals.

Aquesta filosofia de col·laboració que és desprèn del text de la llei no suposa res més que una concreció de l'esperit i l'actitud que va presidir tot al llarg de la tramitació parlamentària; és, doncs, una conseqüència de la total i absoluta consciència i coincidència del legislador en assumir la transcendència que en el nostre país estan prenent les mancances socials.

L'àmbit i l'objecte de la llei, malgrat ésser prou ampli i ambiciós, ha estat plenament assolit al llarg de tot el text de l'articulat de la llei. En efecte, l'article primer determina com a objecte de la llei «ordenar, estructu-

rar, promoure i garantir el dret a un sistema de serveis socials de responsabilitat pública...». El precepte transcrit configura l'esperit profundament obligacional que el legislador ha imprès envers l'Administració pública pel que fa a la prestació per part d'aquesta dels serveis objecte de la regulació en la llei de referència. S'oblida completament el concepte ja perillós de «beneficiència» i s'adopta el de «servei», precisament per configurar-lo com un veritable dret del ciutadà («...garantir el dret a un sistema...»). La prestació aïllada, benèfica, de pura i simple liberalitat, es transforma en un dret del ciutadà exigible de l'Administració, és a dir, en quelcom no «solicitable», sinó plenament «exigible». Certament que la garantia és del dret a un sistema i no a una prestació directa de serveis, però realment el dret a l'existència d'un sistema no suposa altra cosa que la continuació d'un dret subjectiu a ésser assistit per l'Administració. El canvi d'orientació no és ja important, sinó essencial i sens dubte el punt més transcendental de tota la norma, recollint en l'articulat els instruments necessaris per poder do-

nar satisfacció a l'exigència contemplada en l'article primer, exigència d'altra banda implícitament ja formulada en la mateixa Constitució (art. 41).

Independentment del reconeixement que a la llei es fa de la transcendència de la iniciativa social en aquestes àrees d'actuació (art. 3.b) la norma procedeix a estructurar de manera lloablement racional l'estructura per mitjà de la qual s'ha d'arribar a la conformació de la prestació assistencial, adoptant el sistema de nivells (art. 4), essent aquests essencialment de dos tipus:

— D'actuació primària, integrats essencialment per activitats de caràcter informatiu i d'assessorament i adreçats a l'atenció domiciliària.

— De caràcter especialitzat, dirigit a la diagnosi, tractament i rehabilitació d'individus pertanyents a determinats sectors o col·lectius de la ciutadania.

Important també és el sistema de distribució competencial i funcional entre les diferents Administracions de Catalunya i els seus òrgans: bàsicament l'arquitectura d'aquesta distribució és la següent:

— El Govern de la Generalitat, amb competències principalment de planificació general, ordenació, coordinació i programació (art. 8).

— L'ICASS, respecte al qual es mantenen les funcions ja determinades per la Llei 12/1983, de 14 de juliol.

— Els ens territorials, amb funcions bàsicament de suport a altres organismes públics, sense perjudici d'aquelles que els puguin ésser delegades descentrades (art. 2).

— Els Ajuntaments, veritables eixos de l'activitat assistencial de l'Administració pel que es refereix als serveis de caràcter primari; són responsables de la coordinació dels serveis socials municipals i els privats en l'àmbit del mateix municipi.

— Les diputacions, respecte a les quals la llei no realitza cap altra precisió que la simple congelació de competències que ja els són reconegudes per la legislació anterior, i això mentre no es legisli en matèria d'administració territorial Catalunya.

No obstant el magnífic marc jurídic establert en la Llei de Serveis Socials, la norma aquí ressenyada constitueix en realitat una veritable llei-marc que requerirà un ampli desenvolupament de caràcter reglamentari, el qual en últim terme determinarà l'efectiva viabilitat de la mateixa llei i de les finalitats preteses.

CARLES DE ALFONSO

Lleis promulgades a Catalunya en el període comprès entre l'1 de setembre i el 31 de desembre de 1985

LLEI 21/1985, de 8 de novembre, de modificació de la Llei 1/1982, de 3 de març, de Fundacions Privades

de Catalanes. DOGC 616, 22-11-85.

LLEI 22/1985, de 8 de novembre, de

- creació del Col·legi Professional de Periodistes de Catalunya. *DOGC* 616, 22-11-85.
- LLEI 23/1985, de 28 de novembre, de creació de l'Institut de Recerca i Tecnologia Agro-alimentàries. *DOGC* 621, 4-12-85.
- LLEI 24/1985, de 29 de novembre, de concessió d'un suplement de crèdit al Pressupost de l'Institut Català de la Salut per al 1985. *DOGC* 621, 4-12-85.
- LLEI 25/1985, de 10 de desembre, dels Consells Escolars. *DOGC* 627, 18-12-85.
- LLEI 26/1985, de 27 de desembre, de Serveis Socials. *DOGC* 634, 10-1-86.
- LLEI 27/1985, de 27 de desembre de l'Escola de Policia de Catalunya. *DOGC* 634, 10-1-86.
- LLEI 28/1985, de 27 de desembre, de modificació de la Reserva Nacional de Caça de la Cerdanya. *DOGC* 634, 10-1-86.
- LLEI 29/1985, de 27 de desembre, de modificació de la disposició transitòria segona de la Llei 4/1983, de 9 de març, de Cooperatives de Catalunya. *DOGC* 633, 8-1-86.

2.2. DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura d'ISABEL BAIXERAS
i M. EUGÈNIA CUENCA

DECRET 239/1985, de 23 de juliol, de creació de l'Institut Català per al Desenvolupament del Transport (DOGC 4-9-85).

Es crea l'Institut Català per al Desenvolupament del Transport, com a servei administratiu sense personalitat jurídica i dependent orgànicament i funcionalment de la Secretaria General del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, amb la finalitat de promoure l'activitat del transport a Catalunya i a l'àmbit interregional d'influència, mitjançant la realització i difusió d'estudis econòmics, sociològics i de qualsevol altra naturalesa, que tinguin interès o importància per al transport de Catalunya i també entre els països riberencs del Mediterrani.

DECRET 249/1985, de 29 d'agost, pel qual es regulen les taxes acadèmiques per a les Universitats Catalanes per al curs 1985-86 (DOGC 16-9-86).

D'acord amb el que disposa l'article 54 de la Llei 11/1983, de 25 d'agost, de Reforma Universitària, s'estableixen la relació i forma de pagament de les tarifes de les taxes acadèmiques per a les Universitats catalanes per al curs 1985-86, tot ajustant-les a les alteracions experimentades en el valor

de la moneda i al cost dels diversos serveis administratius.

DECRET 270/1985, de 19 de desembre, regulador, a l'àmbit territorial de Catalunya, de les activitats relatives a la televisió (DOGC 4-10-85).

D'acord amb la Llei 4/1980, de 10 de gener, de l'Estatut de Ràdio i Televisió, i amb l'article 16.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, s'estableix que la responsabilitat administrativa per les activitats relacionades amb la realització i/o transmissió simultània d'imatges i sons, mitjançant oncs o cables, destinats al públic en general o a un sector d'aquest, qualsevol que sigui la seva finalitat, i que no gaudeixi de concessió legalment atorgada, correspon a la persona física o jurídica titular de l'activitat i/o de la propietat dels equips o instal·lacions que conegui la seva destinació.

DECRET 275/1985, de 12 de setembre, de creació dels efectes timbrats de la Generalitat de Catalunya (DOGC 16-10-85).

Fent ús de l'autorització que atorga l'article 9.1.e) de la Llei 27/1984, de 19 de desembre, de taxes de la Generalitat, es creen el Segell i el Paper de pagament de la Generalitat, com

a mitjà de pagament de les taxes en els casos que reglamentàriament es determini, d'altres tributs propis quan així ho autoritzi la seva llei i de les sancions pecuniàries que imposin els òrgans de l'Administració de la Generalitat.

D'altra banda, s'especifiquen les característiques dels efectes timbrats citats, així com les normes de percepció mitjançant paper de pagaments a la Generalitat i les normes de pagament mitjançant segells de la Generalitat.

DECRET 276/1985, de 29 d'agost, sobre Reglamentació de la Llei 18/1984, de 20 de març, referent al personal eventual, contractat i interí al servei de la Generalitat en el període anterior a 1939 (DOGC 23-10-85).

Es disposen les normes sobre la tramitació i el termini hàbil de presentació, que s'estableix en un any, de les sol·licituds dels possibles beneficiaris.

L'examen i estudi dels expedients correspon a la Comissió Interdepartamental que es crea a l'efecte en virtut del que disposa l'article 9 de la Llei 18/1984, de 20 de març.

ORDRE de 17 d'octubre de 1985, per la qual s'aprova el Reglament d'Apostes Hípiques (DOGC 25-10-85).

L'objecte d'aquest Reglament és establir les normes que han de regular les apostes sobre els resultats de les curses de cavalls que tenen lloc en els hipòdroms de Catalunya, així com el desenvolupament de tot el que concerneix les apostes mútues i la garantia dels interessos dels apostants. En aquest sentit, es defineixen, entre

altres coses, les diferents classes d'apostes, els terminis i formes d'admissió, la seva quantia, etc.

DECRET 277/1985, de 19 de setembre, sobre assignació de funcions als Serveis Territorials del Departament d'Ensenyament (DOGC 25-10-85).

Com a complement als Decrets 282/1980, d'1 de desembre, 302/1980, de 22 de desembre, 75/1981, d'1 d'abril, i 195/1983, de 13 de maig, de desenvolupament de l'estructura orgànica del Departament d'Ensenyament, i de regulació de funcions, respectivament, es decreta una nova definició de funcions que permeti d'aconseguir un millor funcionament dels serveis i un apropament d'aquests a la comunitat, així com la seva programació, l'avaluació de les necessitats, l'administració dels recursos i la coordinació de les funcions i competències dels diferents territoris.

ORDRE de 25 de setembre de 1985 (Presidència de la Generalitat) per la qual s'estableix la normativa per l'obertura i funcionament de Cases de Colònies i Albergos de Joventut (DOGC 609, 6-11-1985).

Desplega el Decret 269/1985, de 19 de setembre, que estableix l'ordenació de les Cases de Colònies i Albergos de Joventut; regula els requisits i serveis mínims exigibles a les instal·lacions i els drets i deures dels seus usuaris. Estableix un règim transitori per a les Cases de Colònies i Albergos de Joventut existents a l'actualitat que hauran d'adequar-se a la nova normativa en un termini de cinc anys.

DECRET 281/1985, de 17 d'octubre, pel qual s'estableix l'organització i funcionament del Registre d'Empreses Familiars Agràries (DOGC 610, 8-11-1985).

Adscriu a la Direcció General de Promoció i Desenvolupament del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca el Registre d'Empreses Familiars Agràries establert per la Lei 9/1985, de 24 de maig, de modernització de l'Empresa Familiar Agrària. La inscripció en el registre, que no és obligatòria, és, però, un requisit necessari per a l'obtenció dels beneficis previstos a les disposicions vigents. El Decret estableix les dades que s'inscriuran en el Registre i especifica la documentació que caldrà adjuntar a la instància de sol·licitud d'inscripció. Preveu la modificació de dades i les causes de baixa del Registre.

DECRET 299/1985, de 25 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de les Curses de Cavalls al galop que es celebrin als hipòdroms de Catalunya que s'estableixin d'acord amb el Decret 455/1983, de 22 de setembre (DOGC 619, 8-11-1985).

Extens reglament de 168 articles que regula la intervenció de l'Administració de la Generalitat en el desenvolupament de les curses de cavalls. Preveu la creació d'un organisme del que dependrà el funcionament dels hipòdroms i les seves activitats: el Consell de Curses de Cavalls de Catalunya (C.C.C.C.), el qual nomena un mínim de quatre Comissaris del Consell (òrgan col·legiat que té com a missió principal la de vetllar per la regularitat de les curses que se celebrin als hipòdroms de Catalunya). Regula també la qualificació i la identificació

dels cavalls, el règim dels propietaris de cavalls, els preparadors, les autoritzacions als genets per muntat, els joqueis, els genets no professionals i els aprenents. Reglamenta els actes preparatoris de les curses, el seu desenvolupament i el règim sancionador. En un Annex es defineixen els conceptes que utilitza el reglament.

ORDRE de 23 d'octubre de 1985 (Departament d'Indústria i Energia) per la qual s'aproven les bases reguladores del procediment i criteris de concessió de subvencions a inversions destinades a aconseguir la utilització de fonts renovables i estalvi d'energia que duguin a terme les empreses públiques (DOGC 612, 13-11-1985).

DECRET 310/1985, de 25 d'octubre, sobre regularització de les situacions dels ocupants d'habitatges de protecció oficial (DOGC 616, 22-11-1985).

Estableix mesures jurídiques per tal que els usuaris d'habitatges de promoció pública de titularitat de la Generalitat que estiguin mancats de títol jurídic per a la seva ocupació puguin sol·licitar i obtenir de la Direcció General d'Arquitectura i Habitatge la regularització de la seva situació.

ORDRE de 23 d'octubre de 1985 (Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca), per la qual es crea el Registre de Substàncies i Productes per a l'alimentació animal i s'estableix un directori d'empreses dedicades a la seva fabricació o distribució (DOGC 617, 25-11-1985).

NORMES Bàsiques del Síndic de Greuges (President del Parlament de Catalunya, 8 novembre 1985) (*DOGC* 618, 27-11-1985).

Estableixen el règim jurídic del personal al servei del Síndic de Greuges, que té la consideració de personal al servei del Parlament si bé depèn, orgànicament i funcionalment, del Síndic de Greuges, que és qui estableix la plantilla orgànica, qui designa i separa lliurement el personal i qui exerceix la funció disciplinària. Regulen també la gestió econòmica, establint que el règim de comptabilitat i intervenció que s'ha d'aplicar al Síndic de Greuges és el del Parlament de Catalunya i que l'Oïdor de Comptes del Parlament n'exerceix la funció interventora. El règim de contractació i d'adquisició de béns i serveis és el que serveix per al Parlament de Catalunya.

DECRET 311/1985, de 25 d'octubre, pel qual s'aprova el Pla de Carreteres de Catalunya (*DOGC* 618, 27-11-1985).

Aprova el Pla de Carreteres de Catalunya amb el caràcter de Pla Territorial Sectorial.

DECRET 307/1985, de 31 d'octubre, sobre les normes i el procediment per a l'aplicació de les incompatibilitats al personal sanitari al servei de la Generalitat (*DOGC* 621, 4-12-1985).

En desplegament de la Llei de l'Estat 53/1984, de 26 de desembre, sobre règim general d'incompatibilitats del personal al servei de les Administracions Públiques, aquest Decret dicta normes per a l'establiment

d'un règim específic d'incompatibilitats per al personal sanitari que desenvolupa funcions de caràcter assistencial al servei de la Generalitat de Catalunya. Fixa el règim de compatibilitat d'activitats en el sector públic i de compatibilitat amb activitats privades, i estableix les normes aplicables als règims de transitorietat previstos en la Llei 53/1984 i el procediment per a la compatibilització i l'exercici de l'opció sobre activitats.

DECRET 324/1985, de 28 de novembre, pel qual s'estableix la planificació del joc d'acord amb la Llei 15/1984, de 20 de març (*DOGC* 621, 4-12-1985).

Decret que es dicta en compliment del que disposa l'art. 4 de la Llei 15/84, de 20 de març, del Joc. Planifica aquells jocs que tenen una incidència més gran en la societat com són: els Casinos, Bingos, Màquines Recreatives, Rifos i Tómboles; fixa el termini per a la implantació dels Hipòdroms i reserva per a la Generalitat l'organització de la Loteria, en qualsevol de les variants que es preveuen al catàleg de jocs. Preveu que els Projectes de Decret de modificació del que s'hi estableix seran sotmesos, durant un mes, a informació pública, a fi que les Corporacions Locals, Associacions de Veïns, de Consumidors i d'Usuaris i Associacions d'Empresaris del sector puguin presentar observacions i suggeriments.

DECRET 325/1985, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el primer Catàleg de Jocs i Apostes autoritzats a Catalunya (*DOGC* 621, 4-12-1985).

DECRET 312/1985, de 31 d'octubre, sobre règim financer de la Comissió de Ports de Catalunya i dels Ports dependents de la Generalitat (DOGC 622, 6-12-1985).

Decret que es dicta per a emplenar el buit legal provocat per la Llei de l'Estat 18/1985, d'1 de juliol, que, respectuosa amb l'autonomia de les Comunitats Autònomes, en modificar la Llei 1/1966, de 28 de gener, sobre règim financer de ports, sols regulava el procediment de fixació i revisió de tarifes per als organismes o entitats portuàries dependents de l'Administració Central, de manera que la remissió que la Llei de Catalunya 4/1982, de 5 d'abril, de creació de la Comissió de Ports de Catalunya, feia al règim financer establert per la Llei 1/1966, havia quedat sense contingut.

DECRET 348/1985, de 13 de desembre, d'exercici de les tasques d'inspecció tècnica, control i assaig dins

l'àmbit de la Seguretat, Qualitat i Normativa Industrial (DOGC 628, 20-12-1985).

Estableix que l'exercici de les funcions que corresponen a la Generalitat dins l'àmbit de la seguretat, qualitat i normativa industrial podrà ser realitzat pel Departament d'Indústria i Energia, directament, o bé a través de societats participades o vinculades o per les entitats públiques o privades a les quals s'encomani; en ordre a l'encomanda, es confereix prioritat a les entitats sense ànim de lucre.

DECRET 368/1985, de 19 de desembre, pel qual es prorroga el Pressupost de la Generalitat de Catalunya, de les seves entitats autònomes i de les entitats gestores de la Seguretat Social per al 1985, fins que sigui aprovat i publicat el Pressupost corresponent a l'exercici de 1986 (DOGC 631, 31-12-1985).

2.3. DICTÀMENS DEL CONSELL CONSULTIU

A cura de JOAQUIM FERRET

Dictamen sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (Reg. 4541) *

(Reg. 4541)

DICTAMEN NÚM. 88

A Barcelona, el quatre de maig de mil nou-cents vuitanta-cinc.

La Mesa del Parlament de Catalunya, en la seva sessió del dia 12 d'abril de 1985, va prendre l'acord que es reproduïx a continuació:

«La Mesa ha admès a tràmit la sol·licitud de requeriment de dictamen previ del Consell Consultiu a la interposició davant del Tribunal Constitucional (d'un recurs) contra la Llei 7/1985, Reguladora de les Bases de Règim Local, presentada pels Grups parlamentaris del PSUC i d'Esquerra Republicana (Reg. 4220), i d'acord amb l'article 10.1 de la Llei de Catalunya núm. 1/1981, de 25 de febrer, de Creació del Consell Consultiu de la Generalitat, acorda de tremeire la dita sol·licitud al President del Consell Consultiu perquè emeti el Dictamen al qual fa referència l'article 8.2 de la Llei abans esmentada.»

La comunicació de petició de dictamen del Parlament de Catalunya va tenir entrada en el Registre d'aquest Consell el dia 17 d'abril de 1985 (R. 548).

Així mateix, el Govern de la Generalitat, en la seva sessió del dia 11 d'abril de 1985, va prendre l'acord que es reproduïx a continuació:

«El Consell ha estudiat la possibilitat de presentar recurs a la totalitat de la Llei d'Administració Local. En aquest sentit, i en compliment del que estableix l'article 8.2 de la Llei 1/1984, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat, s'acorda sol·licitar a aquest Consell que emeti el dictamen previ a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat, en relació a si la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local, pot suposar invasió de les competències que corresponen a la Generalitat en virtut del que estableix l'Estatut d'Autonomia.»

La comunicació de petició de dictamen, del Govern de la Generalitat, va tenir entrada en el Registre

* Es publica íntegre el text d'aquest dictamen, tal com es va anunciar en el núm. 2-3 d'AUTONOMIES.

d'aquest Consell el dia 17 d'abril de 1985 (R. 550).

Aquest Consell Consultiu, en sessió tinguda el dia 18 d'abril, va examinar les sol·licituds de dictamen esmentades i, d'acord amb allò establert als articles 8 i 10 de la Llei de Catalunya 1/1981, de 25 de febrer, es declarà competent per a l'emissió del dictamen i acordà d'emetre un sol dictamen i lliurar-ne dues certificacions a utilitat de cadascun dels òrgans sol·licitants. En la mateixa sessió es nomenaren ponents els Consellers senyors Eduard Vivancos i Enric Argullol.

Aquest Consell consultiu de la Generalitat, en la sessió tinguda el dia d'avui, amb assistència dels senyors Francesc Fdez. de Villavicencio i Arévalo, President, Robert Vergés i Cadanet, Francesc de Carreras i Serra, Enric Argullol i Murgades que n'és Secretari, Eduard Vivancos i Comes, Lluís Roca-Sastre i Muncunill i J. A. González Casanova, ha deliberat sobre el Projecte de Dictamen elaborat per la ponència i, en conseqüència, ha acordat d'emetre el següent

DICTAMEN

ANTECEDENTS

1. L'objecte d'aquest Dictamen és emetre opinió fonamentada en Dret sobre si la Llei 7/1985, de 2 d'abril, que regula les Bases del Règim Local, és adequada a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, estudi que ha d'abastar, d'acord amb les sol·licituds formulades, la totalitat de la Llei i, per tant, aquells preceptes assenyalats en la sol·licitud formulada pels Grups parlamentaris del PSUC i d'Esquerra Republicana a la

Mesa del Parlament de Catalunya, que concretament són els articles 2, 5, 9, 38, 60, 67 i 112.2, el Capítol I del Títol VI, tot el Títol VII, les Disposicions transitòries primera, setena i vuitena i la Disposició final primera.

2. S'ha demanat informació i documentació complementària als Portaveus dels Grups parlamentaris del PSUC i d'Esquerra Republicana, al Conseller de Governació de la Generalitat, al President de l'Associació Catalana de Municipis i al President de la Federació de Municipis de Catalunya.

3. Així mateix, s'ha rebut documentació de la Direcció General d'Urbanisme del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat.

FONAMENTS

INDEX

I	Legitimació.
II	Objecte del dictamen i característiques de la Llei.
III	Ordre competencial en matèria de règim local.
IV	Àmbit de la competència estatal.
V	Àmbit de la competència autonòmica.
VI	La potestat estatal d'establir bases.
VII	Principis constitucionals sobre l'Administració Local.
VIII	L'article 2.
IX	L'article 5.
X	L'article 9.
XI	Els articles 27 i 37.
XII	L'article 38.
XIII	L'article 42 i la Disposició addicional quarta.

- XIV L'article 58.
- XV L'article 60.
- XVI Els articles 65, 66 i 67.
- XVII L'article 70.2.
- XVIII El capítol primer del Títol VI.
- XIX El Títol VII i les Disposicions transitòries setena i vuitena.
- XX El Títol VIII.
- XXI L'article 117.
- XXII La Disposició transitòria primera i la Disposició final primera.

I

1. Tenint en compte que l'emissió d'aquest Dictamen serveix a la finalitat que els seus peticionaris disposin d'una opinió fonamentada en dret, que contribueix a la formació de la voluntat en virtut de la qual s'ha de decidir l'exercici eventual d'un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 7/1985, de 2 d'abril, que regula les bases del Règim Local, el seguiment d'un procedir ordenat aconsella, amb caràcter preliminar, l'examen de la norma legal objecte del dictamen sol·licitat, i aclarir si concorren els requisits que condicionen l'admissibilitat del recurs que, en el seu cas, s'interposi.

Amb la finalitat exposada, deixarem establert el que segueix:

La llei que motiva la formulació de la consulta és una llei estatal ordinària. Del seu preàmbul resulta que s'ha dictat fent ús de la competència estatal exclusiva establerta a l'article 149.1.18 CE quant a les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris.

Contra les lleis i disposicions nor-

matives amb força de llei es pot exercir el recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional (art. 161.1 CE) i per interposar-lo estan legitimats, entre d'altres, els òrgans col·legiats executius de les Comunitats Autònomes i, en el seu cas, les Assemblees d'aquestes (art. 162.1.a) CE).

Abans de seguir endavant, no estarà de més precisar que l'expressió «en el seu cas» resulta ara irrellevant, ja que no admet cap altra interpretació que la que imposaria l'existència de Comunitats Autònomes desproveïdes d'Assemblees legislatives; situació que va ésser necessari de representar en el moment de l'entrada en vigor de la Constitució, anterior, per tant, a l'aprovació dels Estatuts d'Autonomia. Ara bé, completada la generalització de les autonomies i dotades totes d'Assemblea legislativa, la lectura correcta de l'article 162.1.a) CE és que estan legitimats per interposar recurs d'inconstitucionalitat, entre els altres subjectes que en l'esmentat precepte s'enumeren, els òrgans col·legiats executius de les Comunitats Autònomes i les seves Assemblees; designi constitucional que, aplicat a la Generalitat de Catalunya, vol dir que aquesta legitimació està reconeguda tant al Consell Executiu com al Parlament.

La Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (en endavant LOTC), conté, a l'article 32.2, la precisió següent:

«Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de la ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto.»

Sense esforç es detecta que entre l'article 162.1.a) CE i l'article 32.2 LOTC hi ha una clara diferència. Segons el primer d'aquests preceptes, els òrgans col·legiats executius i les Assemblees legislatives de les Comunitats Autònomes poden exercitar el recurs d'inconstitucionalitat contra qualsevol llei i disposicions normatives amb força de llei, mentre que, segons el segon, la legitimació per a exercitar aquest recurs per part dels òrgans autonòmics esmentats, contra les lleis, disposicions o actes amb força de llei de l'Estat, es limita al supòsit que aquestes normes o actes puguin afectar l'àmbit d'autonomia reconegut en l'Estatut corresponent.

En aquest sentit s'ha de fer notar que, des del moment que l'article 32.2 LOTC utilitza l'expressió «puedan afectar», està remetent a la resolució del fons del litigi l'apreciació de la concurrència o no d'aquesta afectació, ja que aquesta ha de ser el resultat d'un judici i no d'un prejudici.

Aquesta consideració es fa particularment atenedible en aquells casos en què les competències, a despit de la seva qualificació d'exclusives són, en realitat, compartides. Decididament, la nitidesa de la no afectació resulta gairebé impossible de predicar respecte a aquelles matèries en què els ordres normatius no estan monopolitzats, com són aquells en què l'Estat ostenta la titularitat de la legislació bàsica i la Comunitat Autònoma ostenta la titularitat de totes les altres competències, sense més límit que el de la supeditació a les bases establertes per aquella.

L'expressió «pueda afectar» exposa una possibilitat i al·ludeix a una afectació en potència, és a dir, s'encara amb una situació dubtosa i susceptible d'ésser resolta en presència del

simple enunciat o de l'escarida nominació de la norma qüestionable. El fet de recórrer indica que l'impugnant creu que la norma combatuda pot afectar el seu àmbit d'autonomia. La decisió sobre si l'afecta o no correspon a la resolució del recurs d'inconstitucionalitat.

Entenem que, en realitat, l'article 32 LOTC no és una especificació que redueix el que disposa l'article 162 CE quant a les possibilitats d'exercir l'acció. El que sí que comporta és que la sentència que posi fi al recurs declararà la inadmissibilitat d'aquest, en lloc de la desestimació, en aquells casos en què, per entendre que la norma recorreguda no afecta l'àmbit d'autonomia de l'impugnant, no concorre en aquest el requisit processal de la legitimació; amb la qual cosa, el que és palès és que aquest procediment haurà obligat a entrar en el fons de la qüestió plantejada, a diferència de supòsits senzills d'inadmissibilitat com podria ésser, per exemple, el del recurs interposat fora del termini legal.

En el procediment aplicable al recurs d'inconstitucionalitat no està contemplada expressament la contingència del seu refús en tràmit d'admissió que, en canvi, es regula a l'article 37 LOTC per a la tramitació de la qüestió d'inconstitucionalitat promoguda per jutges o tribunals, o en l'acord motivat d'inadmissibilitat en els supòsits de l'article 50 LOTC sobre la tramitació dels recursos d'empara constitucional. Així, doncs, haurà de ser la sentència que resolgui el recurs d'inconstitucionalitat la que decideixi sobre la concurrència, en el recurrent, del requisit de la legitimació activa. Si la sentència és estimatòria, en tot o en part, és clar que aquest pronunciament implica el reconeixement de la legitimació. Pot ésser, tam-

bé, totalment desestimàtoria i no per això negar la concurrència de la legitimació per recórrer. Contràriament, sembla clar que s'imposaria la declaració d'inadmissibilitat si el Tribunal Constitucional apreciés que la llei impugnada no solament no afecta sinó que no pot afectar l'àmbit d'autonomia reivindicat.

Encara que, com hem dit, no apareix explicitada en les normes que regulen el recurs d'inconstitucionalitat, tampoc no es pot dir, això no obstant, que la inadmissió inicial no és possible en aquest procediment. Efectivament, quan es diu (art. 34.1 LOTC) «Admitida a trámite la demanda...», s'està considerant la possibilitat que la resolució interlocutòria que adopti aquesta decisió també pot adoptar l'oposada, amb el suport, l'una i l'altra, del que disposa l'article 4.2 LOTC:

«El Tribunal Constitucional apreciarà, de oficio o a instancia de parte, su falta de jurisdicción o de competencia.»

Però no hi cap, dins d'aquesta facultat, el refús del recurs en tràmit d'admissió per la causa que estem examinant. Des de fa molt de temps està superada aquella jurisprudència que reconduïa qualsevol causa d'inadmissibilitat a una declaració d'incompetència; i no resultaria sostenible una inadmissió en tràmit perquè hi ha un dubte raional amb vista a la legitimació activa del recurrent. Més que això, la declaració que un recurs d'inconstitucionalitat és inadmissible per haver-lo deduït una persona no legitimada, és una competència del Tribunal Constitucional i, per tant, resulta inconcebible una declaració d'incompetència amb aquest fonament.

2. Fins aquí ens hem ocupat del que s'ha estat anomenant el dret al procés. Vegem ara si la Llei en dictamen pot afectar l'àmbit d'autonomia de la Generalitat de Catalunya, ja que la resposta afirmativa ha de conduir a entendre que la sentència que en el seu cas dictés el Tribunal Constitucional resolent el recurs o els recursos que poguessin interposar-se podria ser totalment o parcialment estimatòria o bé desestimàtoria, però mai no podria declarar-ne la inadmissibilitat.

Les Corporacions locals són Administracions públiques de base territorial. El conjunt normatiu pel qual es regula l'organització, el funcionament i l'activitat externa i relacional d'aquestes corporacions és aquell sector de l'ordenament que es coneix amb la denominació genèrica de «Règim Local».

L'article 9 EAC, que és el precepte que enumera les matèries sobre les quals la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva, insereix a l'apartat 8 el «règim local». Aquesta exclusivitat és acotada, això no obstant, igual com altres matèries, per una competència estatal: la de l'establiment de les bases del règim jurídic de les Administracions públiques. És a dir, l'exercici de la competència autònoma exclusiva no té cap altre límit que l'obligació de moure's dins el contorn definit per aquelles bases.

La confrontació del precepte estatutari que s'esmenta ara amb el que disposa l'article 149.1.18 CE és suficient perquè, sense més, s'esvaeixi el dubte de si una llei estatal dictada en ús d'aquesta competència «pot afectar l'àmbit d'autonomia de Catalunya».

La matèria «Règim Local», en tant que constituïda per l'existència i activitat de les Corporacions locals, està

afectada per les bases a què es refereix l'esmentat article 149.1.18 CE. La Llei en dictamen és, específicament, reguladora de les bases del Règim Local.

Situacions així no constitueixen un problema nou, ja que el Tribunal Constitucional ha establert la doctrina que:

«...la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitado en la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional.

»Para la decisión que ha de tomarse sobre la legitimación de los recursos en el presente asunto y, sin perjuicio de las consideraciones que después se harán al entrar en el fondo, sobre la heterogénea fundamentación del recurso, basta partir, por tanto, de la atribución de competencias exclusivas sobre régimen local (con la salve-

dad de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 CE) que en favor de la Generalitat hace el artículo 9.8 EAC. La titularitat de esta competencia ofrece base suficiente para legitimar a los órganos de la Generalitat en su impugnación de un precepto legal referido a las Corporaciones Locales» (sentència del 23 de desembre de 1982).»

La transcripció que, en la part necessària, acabem de fer d'aquesta sentència del Tribunal Constitucional ens relleva de realitzar més argumentacions extenses per sostenir que, al nostre entendre, concorre en el cas present la condició contemplada a l'article 32.2 LOTC i que, per consegüent, tant el Parlament de Catalunya com el Consell Executiu de la Generalitat, estan legitimats per a la interposició i seguiment d'un eventual recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 7/1985, de 2 d'abril, que regula les bases del Règim Local.

II

1. Vegem ara quin és el contingut de la Llei que se sotmet a dictamen d'aquest Consell. Creiem que és adient un examen detallat, si bé amb l'objecte de no incórrer en una transcripció inútil del text legal, matisarem la intensitat o la profunditat d'aquesta visió sota dues consideracions: la dels preceptes que semblen revestir més importància i, sobretot, els que en principi aparenten poder constituir-se en motiu de conflictivitat per la seva pertinença a aquells espais on és susceptible de produir-se la interferència de les competències autonòmiques. Hem d'afegir que és essencial no perdre de vista en cap

moment que la Llei es dicta en principi amb el caràcter de bàsica, i que l'abast de la seva aplicabilitat és diferent respecte a les Comunitats Autònomes que tenen competències exclusives sobre règim local i aquelles altres que no en tenen; ja que respecte a les primeres, les hipotètiques normes no bàsiques de la Llei seran aplicables amb el caràcter de dret suplementari només mentre la Comunitat Autònoma no faci exercici de les seves potestats legislatives.

2. El text legal que ens ocupa es divideix en nou títols, que comprenen 120 articles, 6 disposicions addicionals, 1 disposició derogatòria, 10 disposicions transitòries i 5 disposicions finals.

El Títol I conté unes disposicions generals.

El Títol II es dedica al Municipi. Després del seu primer article (l'11) destinat a definir-lo, se subdivideix en: capítol I, territoris i població; capítol II, organització; capítol III, competències, i capítol IV, règims especials.

El Títol III es dedica a la Província. Després del primer article (el 31), destinat també a definir-la, se subdivideix en: capítol I, organització; capítol II, competències, i capítol III, règims especials.

El Títol IV tracta d'altres entitats locals.

El Títol V es consagra a disposicions comunes a les entitats locals, i se subdivideix en: capítol I, règim de funcionament; capítol II, relacions interadministratives; capítol III, impugnació d'actes i acords i exercici d'accions; capítol IV, informació i participació ciutadanes, i capítol V, estatut dels membres de les Corporacions locals.

El Títol VI tracta de béns, activitats i serveis, i contractació, i se subdivideix en: capítol I, béns; capítol II, activitats i serveis, i capítol III, contractació.

El Títol VII tracta del personal al servei de les entitats local. Se subdivideix en: capítol I, sobre disposicions generals; capítol II, disposicions comunes als funcionaris de carrera; capítol III, selecció i formació dels funcionaris amb habilitació de caràcter nacional i sistema de provisió de places; capítol IV, selecció dels altres funcionaris i regles sobre provisió de llocs de treball; capítol V, personal laboral i eventual.

El Títol VIII tracta de les hisendes locals sense diversificar-se en capítols.

A l'últim, el Títol IX, també sense aquesta diversificació, tracta de les organitzacions per a la cooperació de l'Administració de l'Estat amb la local.

3. Seguint l'ordre exposat i, per tant, el de la sistemàtica de la Llei, veurem ara separatament el que més interessa.

Títol I

Disposicions generals (arts. 1 a 10, ambdós inclosos)

S'hi defineixen els municipis com a entitats bàsiques de l'organització territorial de l'Estat i vies immediates de participació ciutadana en els afers públics. Aquestes entitats *gestionen* amb autonomia els interessos propis de les corresponsos collectivitats.

La província i, en el seu cas, l'illa, gaudeixen d'identica autonomia per a la *gestió* dels interessos respectius.

Haurem de fer notar, per tant, que

la qualitat d'entitat bàsica s'atribueix únicament al municipi, però tant per a aquest com per a la província i l'illa es proclama una autonomia *de gestió*, sense delimitar-ne l'abast.

La Llei atribueix la condició d'entitats locals sense l'element essencial de la territorialitat —que adscriu el municipi, la província i l'illa—, a aquelles d'àmbit territorial inferior al municipal, instituïdes o reconegudes per les Comunitats Autònomes, a les comarques o altres entitats que agrupin diversos municipis, instituïdes també per les Comunitats Autònomes, de conformitat amb aquesta Llei i els Estatuts d'Autonomia corresponents; i, així mateix, a les àrees metropolitanes i a les mancomunitats de municipis.

Solament a les Entitats locals territorials existents, no a les equiparables a aquestes, que puguin crear-se d'acord amb el que s'ha dit, és a dir, només al municipi, a la província i a l'illa, corresponen les potestats que s'enumeren a l'article 4.1, si bé podran correspondre també a les entitats territorials d'àmbit inferior al municipal i, així mateix, a les comarques, àrees metropolitanes i altres entitats locals. En aquests casos, l'atribució d'aquelles potestats a les entitats últimament dites es farà per mitjà de les lleis de les Comunitats Autònomes.

Dintre de les disposicions generals del Títol primer, hem de fer un esment especial de l'article 5, que és el que conté l'enumeració de les normes per les quals han de regir-se les entitats locals quant al seu règim organitzatiu i de funcionament dels seus òrgans, quant al règim substantiu de les funcions i els serveis, quant al règim estatutari dels seus funcionaris, procediment administratiu, contracta-

cions, concessions i altres formes de prestació dels serveis públics, expropiació i responsabilitat patrimonial; quant al règim dels seus béns i quant a les Hisendes locals. Aquest article 5 estableix una pluralitat d'ordres normatius segons quines siguin les branques en què es divideixen el conjunt de la matèria «Règim Local».

Aquest és un precepte aparentment innocu però d'una rellevància molt important. En principi sembla intentar una simple ordenació sistemàtica de les fonts que afecten el règim jurídic de les Corporacions locals, acompanyada d'un repàs de competències segons el bloc constitucional. Posem especialment l'atenció sobre la relació de l'apartat A) amb el que disposen els articles 20.2 i 30.2 quant al llançament qualitatiu dels reglaments orgànics de les entitats locals; sobre el contingut ambigu de l'apartat B); quant a l'expressió «y demás formas de prestación de los servicios públicos» i el conjunt de l'enunciat de l'apartat C) sobre la referència de l'apartat D) a l'article 132 CE; i, finalment, sobre l'apartat E), que, no obstant la importància del tema, no fa cap referència, ni directa ni indirecta, al caràcter bàsic de la legislació de l'Estat que reclama.

És important també l'article 9, en el qual es destaca l'obligada uniformitat de tractament de qualssevol entitats locals territorials per les normes de desenvolupament de la Llei. L'incís «sin perjuicios de lo dispuesto en esta Ley para los regímenes municipales o provinciales especiales», no per la seva aplicació extensiva (arts. 29, 30, 39, 40, 41, 42, 43, 44 i 45, i DA 6.ª.2) deixa de privar de transcendència l'obligada uniformitat, sinó que, al contrari, reforça aquesta regla general.

A l'últim, s'estableixen els principis d'informació mútua, col·laboració, coordinació i respecte als àmbits competencials respectius entre totes les Administracions públiques. Procedirà la coordinació de competències quan les activitats o serveis transcendeixin l'interès propi de les corresponents entitats o incideixin en les d'altres administracions, i no podrà resultar afectada per aquestes relacions de coordinació l'autonomia de les entitats locals.

Títol II

El Municipi
(arts. 11 a 30, ambdós inclosos)

Capítol I

Territoris i població

És important, als efectes d'aquest dictamen, l'afirmació que la creació o supressió de municipis, així com l'alteració dels termes municipals, es regularà per la legislació de les Comunitats Autònomes sobre règim local. Aquestes operacions requeriran, en tots els casos, l'audiència dels municipis interessats i el dictamen del Consell d'Estat o de l'organisme consultiu superior dels Consells de govern de les Comunitats Autònomes, si hi existissin; i s'haurà de donar coneixement a l'Administració de l'Estat de la petició del dictamen en ocasió de formular-la.

L'oficialitat del canvi de nom dels municipis depèn de la seva inscripció en un registre, creat per l'Administració estatal i de la seva publicació en el BOE. La denominació dels municipis podrà ser en castellà, en qual-

sevol llengua espanyola que sigui oficial en la Comunitat Autònoma respectiva, o en totes dues.

Capítol II

Organització

El govern i l'administració municipal correspon a l'Ajuntament i, en el seu cas, al Consell obert. L'Ajuntament està integrat per l'Alcalde i els Regidors. L'Alcalde, els Tinents d'Alcalde i el Ple existeixen en tots els Ajuntaments. La Comissió de govern existeix obligadament en els municipis de més de 5.000 habitants i facultativament en els de població inferior.

S'afegeix que dins del respecte d'aquesta organització i amb el caràcter de *complementaris* dels òrgans essentats, els municipis en poden establir d'altres en els seus reglaments orgànics que, sens perjudici d'aquesta potestat municipal, les lleis de les Comunitats Autònomes sobre règim local podran establir una organització municipal *complementària* de la prevista en aquell text legal, que regirà en cada municipi *en tot allò en què el seu reglament orgànic no disposi el contrari* (art. 20.2).

Aquí s'ha de recordar que quan l'article 5 diu que les entitats locals es regeixen, a més de per aquesta Llei, en primer terme quant al seu règim organitzatiu i de funcionament dels seus òrgans, «por las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local y por el reglamento orgánico propio de cada entidad, en los términos previstos en esta Ley», s'està invertint l'ordre de prelación que aparenta l'article 5, ja que «los términos previstos en esta Ley» són els

oposats a l'ordre que consigna l'esmentat article 5, ja que el que resulta de «los términos previstos en esta Ley» (art. 20.2) és que les lleis de les Comunitats Autònomes sobre règim local regiran en defecte del reglament orgànic del municipi i amb supeditació a aquest.

Els articles 21, 22, 23 i 24 tracten, respectivament, de l'Alcalde, del Ple, de la Comissió de govern i de l'establiment facultatiu d'òrgans territorials de gestió desconcentrada, com les juntes municipals de districte, que funcionen actualment en alguns Ajuntaments. Vegem una mica més detingudament els tres primers d'aquests quatre preceptes.

La Llei introdueix, respecte a regulacions anteriors, una modificació consistent en la desaparició de la Comissió permanent, donant atribucions específiques a l'Alcaldia; es crea una Comissió de govern que no té atribucions pròpies, però que les pot adquirir per disposició legal. Els Tinents d'Alcalde també són designats i rellevats lliurement per l'Alcalde, d'entre els membres de la Comissió de govern, on n'hi hagi.

Les línies fonamentals de l'organització municipal es poden descriure així: *a)* no hi ha relacions jeràrquiques entre els òrgans municipals; *b)* el Ple té unes atribucions determinades o determinables; *c)* l'Alcalde té les seves pròpies i, per residuàrietat, aquelles altres corresponen al Municipi i no estiguin reservades expressament a un altre òrgan; *d)* la Comissió de govern, composta per regidors nomenats (i separats) lliurement per l'Alcalde, és un òrgan d'assistència a aquest, però també un òrgan que actua en l'exercici de les atribucions que l'Alcalde o un altre òrgan municipal li hagi delegat. Així mateix, es

contempla la possibilitat que les lleis atribueixin competències pròpies a la Comissió de govern; *e)* els Tinents d'Alcalde són substituïts de l'Alcalde per als casos de vacant, absència o malaltia. No tenen competències pròpies; *i f)* Els membres de la Comissió de govern i, si s'escau, els Tinents d'Alcalde, poden exercir, per delegació, determinades atribucions de l'Alcalde.

Capítol III

Competències

El tema de les competències municipals exigeix de recordar en aquest moment el que disposa l'article 2 de la Llei, que diu:

«1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos.

»2. Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en la materia que regulen.»

Aquest precepte, que conté principis i regles comunes sobre competències, s'ha de relacionar, especialment, amb els articles 25, 26, 28 i 36 (Diputacions) i amb la Disposició transitòria segona.

La Llei acull el principi de generalitat de competències ordenades a prestar tots aquells serveis públics que contribueixen a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat de veïns. S'estableixen les obligacions municipals mínimes en funció del nombre d'habitants i es faculden els municipis per sol·licitar de la Comunitat Autònoma respectiva la dispensa de prestació de serveis mínims quan el seu compliment resulti impossible o molt difícil d'acomplir.

Segons l'article 27 es faculta l'Administració de l'Estat, la de les Comunitats Autònomes i les Entitats locals per delegar a favor dels municipis l'exercici de competències en matèries que afectin els seus interessos propis, si així es millora l'eficàcia de la gestió pública i s'assoleix una major participació ciutadana. La disposició o acord de delegació en fixarà l'abast, contingut, condicions i duració, la forma de control i els mitjans personals, materials i econòmics que la delegació transfereixi.

Com és característic de les delegacions intersubjectives, aquestes operacions *s'assimilen* a les transferències, com posa en relleu el fet que la intervenció de l'ens delegant i l'exercici de la potestat de revocació o d'execució per substitució hagi de tenir lloc, si s'escau, d'acord amb la llei. Al mateix temps s'estableix, en reconeixement que les competències exercides no s'ostenten com a pròpies, la possibilitat de recórrer, davant l'Administració delegant, els actes dictats en exercici de la delegació. L'efectivitat

de la delegació requerirà l'acceptació pel Municipi, i, si s'escau, *la consulta o l'informe previs de la Comunitat Autònoma, llevat que per llei s'imposi obligatòriament* (art. 27.3).

L'article 27, referit, naturalment, als municipis, es correspon amb l'article 37, pel que fa a les Diputacions, fins al punt que aquest darrer conté una referència expressa al primer quant a l'exercici de les facultats delegades.

A l'últim, es faculden els municipis per a la realització d'activitats que es qualifiquen de complementàries en matèries de la competència d'altres Administracions públiques. En particular, educació, cultura, promoció de la dona, habitatge, sanitat i protecció del medi ambient (art. 28).

Capítol IV

Règims especials

S'assigna el règim de consell obert als municipis de menys de 100 habitants i a aquells que tradicionalment s'administren d'acord amb aquest sistema. I regula el procediment perquè es constitueixin en consells oberts aquells municipis amb característiques que ho facin aconsellable. L'aprovació correspondrà a la Comunitat Autònoma.

Les lleis de les Comunitats Autònomes sobre règim local podran, en el marc d'aquesta Llei, establir règims especials per a municipis amb característiques que ho facin aconsellable, per ser molt petits o per tenir caràcter rural; també per aquelles altres caracteritzacions que resultin de la seva qualitat històrico-artística o bé per predominar-hi activitats turís-

tiques, industrials, mineres o qualsevol altra singularitat.

Títol III

La Província

(arts. 31 a 41, ambdós inclosos)

La Llei pren de l'article 141 CE la definició de la província, afegint-hi l'expressió que té plena capacitat per al compliment dels seus fins.

Capítol I

Organització

En aquest capítol es fa aplicació a la província de l'esquema organitzatiu, que ja hem vist, el municipi, amb unes lleugeres variacions. És obligada l'existència del President, dels Vicepresidents, de la Comissió de govern i del Ple.

Igual com en el cas dels Ajuntaments, s'estableix la possibilitat de crear òrgans complementaris, bé per les mateixes Diputacions, bé per lleis de les Comunitats Autònomes sobre règim local.

El paralelisme amb l'organització municipal, el règim de delegacions i de substitucions és gairebé absolut.

Capítol II

Competències

S'hi estableix l'afirmació de principi que les competències pròpies de les Diputacions són les que en aquest concepte els atribueixen les lleis de l'Estat i de les Comunitats Autònomes. Això no obstant, s'expressen tot

seguit unes competències que els correspondran en tots els casos. A continuació s'enumeren una sèrie d'actes que proporcionen contingut a les competències.

Les Comunitats Autònomes podran delegar competències en les Diputacions i encomanar-los la gestió ordinària de serveis propis en els termes previstos en els seus Estatuts. També l'Estat, amb la consulta i l'informe previs de la Comunitat Autònoma interessada, podrà delegar a les Diputacions competències de mera execució quan l'àmbit provincial sigui el més idoni per a la prestació dels serveis. L'exercici de les facultats delegades s'acomodarà al que es disposa, amb els mateixos fins, per als Ajuntaments. Recordem, en aquest sentit, la relació entre els articles 27 i 37 de la Llei.

L'article 38 de la Llei declara aplicables les previsions establertes per a la Diputació a aquelles altres Corporacions de caràcter representatiu de Govern i d'Administració autònoma de la província.

Capítol III

Règims especials

Pel fet de referir-se als òrgans forals del País Basc, a les Comunitats Autònomes uniprovincials i a les peculiaritats organitzatives de les Comunitats Autònomes insulars, no ens aturarem en l'examen d'aquest capítol.

Títol IV

Altres Entitats Locals
(arts. 42 a 45, ambdós inclosos)

A l'article 42, es contempla la possibilitat de la creació de comarques o altres entitats que agrupin una pluralitat de municipis, d'acord amb el que disposen els Estatuts d'Autonomia.

Aquest precepte recull la iniciativa dels municipis interessats per a la creació de la comarca; i s'hi disposa també que no podrà crear-se la comarca si d'una manera expressa s'hi oposen les dues cinquenes parts dels municipis que haurien d'agrupar-s'hi, sempre que, en aquest cas, aquests municipis representin, almenys, la meitat del cens electoral del territori corresponent. També s'hi imposa la necessitat de l'informe favorable de les Diputacions provincials quan la comarca hagi d'agrupar municipis de més d'una província. L'esmentat article 42 disposa que la creació de les comarques no podrà suposar la pèrdua de les competències municipals. El que disposa aquest article és objecte d'una especificació per al cas de la comarcalització de Catalunya a la Disposició addicional quarta de la Llei.

Remarquem, en relació amb aquest article 42 i la Disposició addicional quarta, que aquests preceptes permeten que la creació d'entitats comarcals pugui ser impedita pels municipis i, a més, que exigeix, per a aquesta creació, un quòrum qualificat del Parlament de Catalunya. D'altra banda, estableixen implícitament la impossibilitat que les comarques assumeixin funcions relatives als serveis mínims municipals.

L'article 43 atribueix a les Comunitats Autònomes la creació, modificació i supressió, mitjançant llei, d'àrees metropolitanes, amb l'audiència prèvia de l'Administració de l'Estat i de la dels Ajuntaments i les

Diputacions afectades. També la legislació de la Comunitat Autònoma determinarà els òrgans de govern i administració i el règim econòmic i de funcionament, amb la representació i la representació i la participació dels municipis integrats.

L'article 44 reconeix als municipis el dret d'associar-se amb d'altres en mancomunitats amb personalitat i capacitat jurídica; que es regiran per estatuts propis aprovats, d'acord amb la legislació de les Comunitats Autònomes, pels plens dels ajuntaments, amb l'informe de la Diputació o Diputacions interessades.

L'article 45 estableix que les lleis de les Comunitats Autònomes sobre règim local regularan les entitats l'àmbit territorial inferior al municipi, dintre de determinades regles.

Títol V

Disposicions comunes a les Entitats locals
(arts. 46 a 78, ambdós inclosos)

Capítol I

Règim de funcionament

S'hi fixa un mínim de sessions ordinàries dels plens de les Corporacions locals, consistent en un cada tres mesos, i de sessions extraordinàries, per decisió del President o a sollicitud de la quarta part, almenys, del nombre legal de membres de la Corporació, cas en què la celebració de la sessió no es podrà retardar més de dos mesos des que fos sollicitada.

A continuació es tracta de les convocatòries, constitució del Ple, sistema de votació i quòrums pertinents,

casos en els quals el Consell d'Estat ha de dictaminar, i el procediment a seguir per a l'aprovació de les Ordenances.

L'article 50 estableix un sistema de resolució de conflictes d'atribucions entre òrgans i entitats d'una mateixa Corporació, i de conflictes de competències entre diferents Entitats locals.

L'article 51 incorpora el principi d'executivitat dels actes administratius amb caràcter general, si bé amb l'excepció d'aquells casos en què una disposició de rang legal estableixi el contrari o quan se'n suspengui l'eficàcia d'acord amb la llei.

Més endavant (art. 52) s'expressa que els interessats podran exercir les accions que procedeixin davant la jurisdicció competent, contra els actes i acords de les Entitats locals i dels seus òrgans que posin fi a la via administrativa.

Es confereix a les Corporacions locals competència per a anul·lar d'ofici els seus propis actes; i, a l'últim, s'estableix la responsabilitat patrimonial directa de les Entitats locals pels danys i perjudicis causats en els béns i drets de particulars, com a conseqüència del funcionament dels serveis públics o de l'actuació de les seves autoritats, funcionaris o agents.

Capítol II

Relacions interadministratives

S'hi estableixen uns principis adreçats a l'efectivitat de la coordinació i l'eficàcia administratives respecte a l'execució de les competències alienes, la ponderació dels interessos públics implicats, la gestió dels quals correspongui a una altra Administra-

ció, la facilitació d'informacions i la cooperació i l'assistència actives.

Les Administracions de l'Estat i de les Comunitats Autònomes estan facultades, a fin de comprovar l'efectivitat de l'aplicació de la legislació estatal i autonòmica, respectivament, per demanar i obtenir informació concreta sobre l'activitat municipal, i poden sol·licitar àdhuc l'exhibició d'expedients i l'emissió d'informes. Recíprocament, l'Administració de l'Estat i la de les Comunitats Autònomes facilitaràn l'accés de les Entitats locals als instruments de planificació i gestió que afecrin directament aquestes entitats.

La cooperació de tot tipus entre les Administracions públiques tindrà lloc amb caràcter voluntari.

Segons l'article 58, les lleis de l'Estat o de les Comunitats Autònomes podran crear òrgans de col·laboració, deliberants o consultius, d'àmbit autonòmic o provincial i de caràcter general o sectorial, amb les Entitats locals. Cridem l'atenció sobre el paràgraf segon del punt 1 de l'esmentat article 58.

Segons l'article 59, les lleis de l'Estat i les de les Comunitats Autònomes de caràcter sectorial podran atribuir al Govern de l'Estat al Consell de Govern la facultat de coordinar l'activitat de l'Administració local i, especialment, de les Diputacions provincials en l'exercici de les seves competències.

En virtut dels articles 60 i 61, quan una Entitat local incomplís les obligacions imposades directament per la llei de manera que aquest incompliment afectés l'exercici de competències estatals o autonòmiques, el cobriment econòmic de les quals estigués garantit legalment o pressupostàriament, aquestes Administracions hauran de recor-

dar-li el seu compliment i concedir un termini no inferior a un mes, amb aquest efecte; si l'incompliment persistís es procediria a l'execució per substitució. El Consell de Ministres, a iniciativa pròpia i amb coneixement del Consell de Govern de la Comunitat Autònoma, o bé a sol·licitud d'aquesta i, en tot cas, amb l'acord previ favorable del Senat, podrà dissoldre per Reial Decret els òrgans de les Corporacions locals en el cas de gestió greument danyosa dels interessos generals que impliqui l'incompliment de les seves obligacions constitucionals. Acordada la dissolució, s'aplicarà la legislació electoral general per reprendre l'administració de la Corporació.

L'article 62, després d'establir unes regles encaminades a assegurar la participació de totes les Administracions en la presa de decisions de molt difícil assignació diferenciada, disposa que l'ús d'aquestes tècniques no podrà afectar la potestat d'autoorganització dels serveis que correspon a l'Entitat local.

Capítol III

Impugnació d'actes i acords i exercicis d'accions

La Llei assenyala els ens legitimats per impugnar els actes de les Entitats locals que incorrin en infracció de l'Ordenament jurídic.

L'Administració de l'Estat o de la Comunitat Autònoma, amb invocació de l'article 65 d'aquesta Llei, podran requerir a les Entitats locals perquè anul·lin els seus actes o acords que, a judici de les primeres, infringeixin l'Ordenament jurídic, així com impugnar l'acte o acord davant la jurisdicció contenciosa-administrativa.

El Delegat del Govern (art. 67), amb el requeriment previ al President de la Corporació i desatès aquest requeriment, podrà suspendre els actes o acords d'una Entitat local que atemptin greument contra l'interès general d'Espanya, havent d'impugnar-los en el termini de 10 dies davant la jurisdicció contenciosa-administrativa, sens perjudici d'adoptar les mesures pertinents en la protecció de l'esmentat interès.

Capítol IV

Informació i participació ciutadanes

S'hi estableix el principi de la informació més àmplia sobre l'activitat de les Corporacions locals i de la participació de tots els ciutadans en la vida local. Les sessions del Ple de les Corporacions són, en general, públiques. S'ha de posar en relleu que, segons l'article 70.2, les Ordenances entren en vigor dins d'un termini que es compta a partir de la seva publicació en el Butlletí Oficial de la Província. Per acord de la majoria absoluta del Ple, amb autorització del Govern i de conformitat amb la legislació de l'Estat i, si s'escau, de la Comunitat Autònoma, els Alcaldes podran sotmetre a consulta popular afers de competència municipal d'especial rellevància. S'exceptuen els referents a la hisenda local.

Capítol V

Estatut dels membres de les Corporacions locals

Es remet a la regulació de la legislació electoral la determinació del nom-

bre de membres de les Corporacions locals, el procediment d'elecció, la duració del mandat i les causes d'inelegibilitat i d'incompatibilitat; així mateix, es regula la situació dels membres i llur retribució, indemnització i responsabilitat.

Títol VI

Béns, activitat i serveis i contractació
(arts. 79 a 88, ambdós inclosos)

Capítol I

Béns

Recull la tradicional diferència entre béns de domini públic i béns patrimonials, i, dintre dels primers, la subespècie de béns comunals. Estableix els requisits i els supòsits d'alteració de la seva qualificació jurídica, la prerrogativa de recuperació de la possessió i la d'atermenament, i precisa que els monts veïnats en mà comuna es regulen per la seva legislació específica.

Capítol II

Activitats i serveis

Les Corporacions locals podran intervenir l'activitat dels ciutadans mitjançant ordenances i bans, subjecció o llicència prèvia i ordres d'execució o prohibicions.

Es defineixen els serveis públics locals i s'expressen els seus mitjans de prestació. Les Entitats locals, acreditant la conveniència de la mesura, podran exercir la iniciativa pública per a l'exercici d'activitats econòmiques d'acord amb l'article 128.2 CE.

Capítol III

Contractació

La competència per a contractar es regirà per aquesta Llei i per la legislació de les Comunitats Autònomes sobre Règim local. Els supòsits d'incapacitat o incompatibilitat es determinaran per la legislació bàsica de l'Estat.

La contractació directa (art. 88.3) només podrà acordar-se quan la quantitat no excedeixi del cinc per 100 dels recursos ordinaris del pressupost. No podrà superar-se el límit establert per la contractació directa en les normes bàsiques aplicables a totes les Administracions públiques. Tot això sens perjudici del que es disposa a l'article 5.C) d'aquesta Llei. Posem l'atenció sobre la relació entre l'article 88.3 i els articles 21.1.b) i 34.1i.).

Títol VII

Personal al servei de les Entitats locals
(arts. 89 a 104, ambdós inclosos)

Capítol I

Disposicions generals

Els articles 89 i 90 classifiquen el personal i estableixen normes per a l'aprovació de plantilles; correspon a l'Estat l'establiment de les normes d'acord amb les quals hagin de fer-se les relacions de llocs de treball, la descripció de llocs de treball tipus i les condicions requerides per a la seva creació, com també les normes bàsiques de la carrera administrativa.

Les Corporacions locals constituïran registres de personal coordinats

amb els de les altres Administracions públiques, segons les normes aprovades pel Govern.

La selecció de tot el personal, funcionari o laboral, ha de realitzar-se a través del sistema de concurs-oposició sota els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat.

Capítol II

Disposicions comunes als funcionaris de carrera

Segons l'article 92.3, són funcions públiques exercides en totes les Corporacions, reservades a funcionaris amb habilitació de caràcter nacional: *a)* la de la Secretaria, que comprèn la fe pública i l'assessorament legal preceptiu; *b)* el control i la fiscalització interna de la gestió econòmico-administrativa i pressupostària i la comptabilitat, tresoreria i recaptació. En supòsits en què així es determini per la legislació de l'Estat, les funcions de comptabilitat, tresoreria i recaptació poden ésser atribuïdes a membres de les Corporacions o a funcionaris sense habilitació de caràcter nacional.

Uns altres preceptes d'aquest Capítol proclamen la identitat de les retribucions bàsiques i de jornada de treball en tota la funció pública. Aquestes retribucions, com també els màxims i els mínims de les complementàries, seran fixades per l'Estat (art. 93).

El capítol finalitza amb una disposició referent al règim de publicitat de les convocatòries de proves i de les seves bases (*BOE* i *BOP*).

Capítol III

Selecció i formació dels funcionaris

amb habilitació de caràcter nacional i sistema de provisió de places

La selecció, formació i habilitació d'aquells funcionaris a què es refereix l'article 92.3, abans esmentat, correspon a l'Institut d'Estudis d'Administració Local, conformement amb les bases i els programes aprovats reglamentàriament (art. 98.1). L'Institut està definit i regulat a l'article 120.

Això no obstant, s'estableix un sistema de descentralització de la realització de les proves, així com un conveni amb les Comunitats Autònomes per a la formació, per delegació, d'aquests funcionaris (art. 98.1). L'obtenció de l'habilitació determina l'ingrés a la funció pública local i legítima per participar en els concursos que es convoquin per a proveir les places reservades a aquests tipus de funcionaris en les plantilles de les Entitats locals. Segons l'article 99, l'Administració de l'Estat estableix les normes bàsiques d'aquests concursos, i hi inclou els mèrits generals de valoració preceptiva fins a un 75 per 100 del total possible, conformement amb el barem corresponent. Les vacants seran cobertes mitjançant concursos anuals convocats simultàniament per les Administracions de les Comunitats Autònomes, i supletòriament per l'Estat. En ambdues circumstàncies les convocatòries es publicaran al *BOE*.

Les Entitats locals remetran anualment a les Administracions de l'Estat i de les Comunitats Autònomes una relació de les places que corresponen a aquest tipus de funcionaris, així com les bases aprovades que han de regir els concursos, i hi inclouran els mèrits específics del barem fixats per les esmentades Corporacions. L'Administració de l'Estat determinarà la data de convocatòria anual dels concursos

per a totes les places vacants i rebrà les sol·licituds corresponents que haurà de remetre a les Entitats locals interessades. Cada Corporació local, amb l'avaluació prèvia dels candidats per un Tribunal nomenat en el si de la Corporació, formularà a l'Administració de l'Estat la proposta de nomenament per ordre de qualificació obtinguda. L'Administració de l'Estat procedirà al nomenament del candidat amb millor qualificació respectant l'ordre de preferència que prèviament hagués manifestat el sol·licitant. La presa de possessió determina l'adquisició dels drets i deures funcionaris inherents a la situació en actiu, i el funcionari passa a dependre de la Corporació corresponent, sens perjudici de la facultat disciplinària de destitució del càrrec i de separació definitiva del servei que queda reservada, en tot cas, a l'Administració de l'Estat.

Capítol IV

Selecció dels restants funcionaris i regles sobre provisió de llocs de treball

És competència de cada Corporació la selecció dels funcionaris que no han de tenir habilitació de caràcter nacional. Això no obstant, correspon a l'Administració de l'Estat establir reglamentàriament:

a) Les regles bàsiques i els programes mínims a què s'ha d'ajustar el procediment de selecció i de formació;

b) els títols acadèmics requerits per a prendre part en les proves selectives així com altres títols complementaris que puguin exigir-se (art. 100).

En els concursos podran participar

funcionaris que pertanyin a qualsevol de les Administracions públiques; això no obstant, aquells llocs en què així estigui establert es podran proveir mitjançant lliure designació en convocatòria pública, també entre funcionaris. Seran d'aplicació les normes que regulin aquests procediments *en totes les Administracions públiques* (art. 101). Les proves de selecció per a la provisió de llocs de treball es regiran per les bases que aprovi el Ple de la Corporació. En les proves selectives, el Tribunal elevarà la relació d'aprovat *a l'autoritat competent* per fer el nomenament. I els concursos per a la provisió de llocs de treball seran resolts motivadament pel Ple de la Corporació, amb la proposta prèvia del Tribunal, o òrgan similar, designat amb aquesta finalitat (art. 102).

Capítol V

Del personal laboral i eventual

El personal laboral serà seleccionat per la mateixa Corporació d'acord amb l'oferta d'ocupació pública i amb el màxim de respecte al principi d'igualtat d'oportunitats. Els nomenaments d'aquests funcionaris per l'Alcalde o President de l'Entitat local, el règim de retribucions i de dedicació, es publicaran en el Butlletí Oficial de la Província i, si s'escau, en el de la mateixa Corporació.

Títol VIII

Hisendes Locals (arts. 105 a 116, ambdós inclosos)

Dins del tractament parcial del tema, això no obstant, l'article 112, que

després de definir el pressupost i de reproduir conceptes derivats de la Llei General Pressupostària, estableix que «la Administración del Estado determinarà con carácter general la estructura de los presupuestos de las Entidades locales» i la referència als articles 115 i 116 al control extern.

Títol IX

Organitzacions per a la cooperació de l'Administració de l'Estat amb la local (arts. 117 a 120, ambdós inclosos)

En aquest sentit, l'article 117 crea la Comissió Nacional d'Administració de l'Estat i l'Administració local. Està presidida pel Ministre d'Administració Territorial i comporta per un nombre de l'Estat. La designació dels primers correspon a l'associació d'àmbit estatal de major implantació. No s'integren com a membres representants de les Comunitats Autònomes, els quals, això no obstant, poden assistir a les reunions.

Són destacables també les competències d'aquesta Comissió (art. 118):

A. Emerre informe en aquests supòsits: *a*) projectes de llei, reglaments de l'Estat en les matèries de l'article 5 de la Llei, en la mesura que afecti l'Administració local; *b*) distribució de subvencions, crèdits i transferències de l'Estat a l'Administració local; *c*) participació de les Hisendes locals en els tributs de l'Estat, i *d*) previsions dels Pressupostos Generals de l'Estat que afectin les Entitats locals.

L'Institut es governa per un Director i un Consell Rector. El Consell Rector està format pel Director, que el presideix, per vuit representants de les Entitats locals, designats per l'as-

sociació d'aquestes d'àmbit estatal implantada més àmpliament, tres representants de les Comunitats Autònomes, designats per a un període anual i per l'ordre cronològic d'aprovació dels Estatuts d'Autonomia, més cinc representants de l'Administració de l'Estat nomenants pel Ministeri d'Administració Territorial.

Disposicions addicionals

Contenen precisions referides a peculiaritats d'algunes Comunitats Autònomes. Així mateix, preveuen la constitució d'associacions d'Entitats locals d'àmbit estatal o autonòmic.

Als efectes d'aquest dictamen, és rellevant la Disposició addicional quarta en relació amb l'article 42 (organització comarcal de Catalunya) i la sisena, quant al règim especial del Municipi de Barcelona i la subsistència de l'Entitat Municipal Metropolitana.

Disposició derogatòria

Deroga el text articulat de la Llei de Règim Local aprovat pel Decret de 24 de juny de 1955; el text articulat parcial de la Llei 41/1975, de Bases de l'Estatut de Règim Local, aprovat per RD 3046/1977, de 6 d'octubre; la Llei 40/1981, de 28 d'octubre, sobre règim jurídic de les Corporacions Locals, sens perjudici del que a la Disposició Transitòria 10.^a es refereix a les reclamacions econòmico-administratives; la Llei 11/1960, de 12 de maig, de creació i regulació de la Mutualitat Nacional de Previsió de l'Administració Local (MUNPAL). A l'últim, deroga totes aquelles normes d'igual rang o d'inferior que s'oposin, contradiguin o siguin incompatibles amb aquesta Llei.

Disposicions transitòries

Té interès la primera, en relació amb la Disposició final primera i l'article 5 de la Llei en el sentit que la facultat de refosa atribuïda al Govern (de l'Estat) no exclou expressament la possibilitat d'ampliar les bases mitjançant l'ús d'aquella facultat.

Disposicions finals

Com hem dit, destaca la primera, que autoritza el Govern perquè en el termini d'un any pugui refundre en un sol text les disposicions legals vigents d'acord amb la Disposició derogatòria. En el mateix termini procediran a actualitzar i acomodar allò que s'hi disposa totes les normes reglamentàries que continuïn vigents i, en particular, tots els reglaments dictats en desplegament de la Llei de Bases de 1945, llevat de les hisendes locals.

III

En l'àmbit específic del règim local l'ordre de competències que es deriva de la Constitució i del seu desplegament fa que la posició de les Comunitats Autònomes sigui considerablement diversa i, per tant, també diferent l'abast de les titularitats de l'Estat en els diversos territoris autònoms.

Comencem per l'estudi de les determinacions de la norma fonamental en aquest sentit.

L'article 149 CE, al primer paràgraf, no inclou cap esment específic del règim local o equiparable en enunciar les competències que en tot cas queden en mans de l'Estat en configurar-se l'àmbit estatutari de competències autonòmiques. Ara bé, al número 18 s'inclou una clàusula referida a les Ad-

ministracions públiques en general, que comprèn —i així ha estat interpretat pel Tribunal Constitucional i pels mateixos Estatuts— facultats pel que fa al règim local.

El camp material en el qual es projecten les potestats estatals és descrit en el precepte constitucional utilitzant conceptes referits a institucions jurídiques. Són: règim jurídic de les Administracions públiques, règim estatutari dels funcionaris de les Administracions públiques, procediment administratiu comú, expropiació forçosa, contractes i concessions administratives i responsabilitat de les Administracions públiques.

Ara bé, la qualitat de les potestats estatals no és sempre la mateixa, i es configuren, en conseqüència, diferents tipus de competències.

Pel que fa al règim jurídic i règim estatutari dels funcionaris, així com els contactes, concessions i responsabilitat administrativa, la competència estatal es manifesta en l'establiment de les bases o legislació bàsica. Quant a l'expropiació forçosa, la potestat estatal es concreta en la titularitat total de la potestat legislativa. En fi, en el cas del procediment administratiu, l'atribució de competència a l'Estat és completa, si bé s'estableix una excepció important: aquesta atribució es fa «sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les Comunitats Autònomes», la qual cosa permet entendre —i així s'ha fet en alguns Estatuts— que, en relació amb la regulació d'aquestes especialitats, es pot assignar competència a les Comunitats.

No ens aturarem ara a esbrinar el significat dels diversos àmbits materials, i singularment del descrit amb l'expressió «règim jurídic» i l'abast o qualitat de la competència, i, particu-

larment, de la que es defineix atorgant la potestat de fixar les bases, ja que aquests aspectes es consideraran de forma separada més endavant, sinó que, amb la finalitat descriptiva d'aquest moment, centrarem encara l'atenció en altres disposicions de la Constitució.

En aquest sentit hem de fer, en primer lloc, un breu recordatori del sistema de distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes. Com se sap, les competències queden fixades específicament en els Estatuts respectius respectant els àmbits reservats inicialment a l'Estat a l'article 149.7 CE, i queda a favor de l'Estat, a més, la clàusula residual. Ara bé, mentre en el cas de les Comunitats Autònomes institucionalitzades a través de l'article 151 no hi ha cap altre condicionament, només poden assumir competències en els matèries enumerades a l'article 148 CE. I aquesta previsió és, en el context d'aquestes pàgines, particularment significativa, ja que el número 2 del primer apartat d'aquest article es refereix a la matèria «Règim Local» de manera que les Comunitats Autònomes a les quals és aplicable l'article 148 CE podran assumir competències amb vista a «les alteracions dels termes municipals compresos en el seu territori i, en general, les funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre Corporacions Locals, la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre Règim Local». El sostre material, durant la primera fase de funcionament, es defineix de forma mixta: d'una banda, alludint un aspecte del govern local, és a dir, «les alteracions dels termes municipals» i, d'altra, fent una remissió a les previsions del legislador ordinari, però precisant ja que les facultats autonòmiques seran d'ordre

executiu o administratiu segons es desprèn de l'expressió utilitzada: «funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre Corporacions Locals».

Encara que de moment es digui entre parèntesis, voldríem cridar l'atenció sobre el fet que l'única referència constitucional als termes «Règim Local» es fa a més utilitzant lletres inicials en majúscula.

En tot cas, la Constitució projecta expressament la forma diferent d'institucionalització de les Comunitats Autònomes en definir el marc en què podran assumir competències en matèria de règim local, acotant estretament el camp per a les Comunitats Autònomes ex-article 143 CE i deixant molt més ampli (només acotat per l'article 149.1.18 CE) l'espai a ocupar per les Comunitats Autònomes ex-article 151 CE. Aquest criteri diferenciador de la Llei fonamental es reflectirà, amb profusió, en els diversos Estatuts, de manera que en la matèria «Règim Local» s'estableix un panorama molt diversificat de competències de les Comunitats Autònomes que, si bé és conseqüència directa de les previsions constitucionals, respon també a la necessitat de considerar les diferències reals que hi ha en la vida i l'estructura locals dels diferents territoris autonòmics, i a l'existència de tradicions ben diferents.

En l'exposició de les clàusules competencials dels Estatuts d'Autonomia considerarem només aquells preceptes que configuren les potestats i l'àmbit material de l'acció autonòmica, prescindint de les nombroses previsions sobre l'organització territorial de les Comunitats Autònomes, que contenen indicacions substancials sobre règim local o sobre el paper de les entitats locals en la gestió de les decisions comunità-

ries segons el model d'administració indirecta. En relació amb aquests aspectes només s'hi farà referència en connexió amb preceptes concrets de la Llei que es dictamina, normalment a partir de l'Estatut de Catalunya.

Pel que fa al primer grup de Comunitats Autònomes, és a dir, les institucionalitzades a partir de l'article 151 CE, cal considerar separatament els casos del País Basc, Catalunya, Galícia i Andalusia. Pel que fa a aquesta darrera Comunitat, l'article 13.3 EAA, li atribueix competència exclusiva en matèria de Règim Local «sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución», l'article 62.1 EAA li atribueix la tutela financera dels ens locals i l'article 3.2 preveu que «la alteración de términos municipales y la fusión de municipios limítrofes se realizará de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en el marco de la legislación básica del Estado». Pel que fa a l'Estatut de Galícia, es preveu que la Comunitat Autònoma té competència exclusiva sobre «organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia» i sobre «alteraciones de los términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el régimen local corresponden a la Comunidad Autónoma al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo» (art. 27.2 EAG). Tanmateix li atorga la tutela financera sobre les entitats locals (art. 49 EAG).

En el cas del País Basc, s'ha de diferenciar entre la Comunitat Autònoma i els Territoris Històrics. A la primera se li assigna competència exclusiva en matèria de «Régimen Local y Estatuto de los Funcionarios de su Administración Local, sin perjuicio de lo estable-

cido en el artículo 149.1.18 de la Constitución» (art. 10.4 EAPB) i de «Demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades correspondientes de los Territorios Históricos» que segons l'article 37 EAPB tenen competències exclusives sobre la seva organització, règim i funcionament, demarcacions territorials intraprovincials, béns provincials i municipals i règim electoral municipal.

La Generalitat de Catalunya ostenta competència exclusiva en matèria de règim local, sens perjudici d'allò que disposa el número 18 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, i sobre alteracions dels territoris municipals i denominació oficial de municipis topònims (art. 9.8 EAC) i competència per al desenvolupament legislatiu sobre consultes populars municipals (art. 10.2 EAC). Tanmateix, l'article 48 EAC li assigna la tutela financera dels ens locals. Es precisa també que correspon al Parlament de Catalunya la regulació de l'organització territorial catalana (art. 5 EAC).

A la vista de les determinacions dels quatre Estatuts de les Comunitats ex-article 151 CE es pot afirmar:

a) Aquestes Comunitats Autònomes tenen competència exclusiva en matèria de Règim Local, i s'ahudeix així a un àmbit omnicomprensiu, del qual

b) en alguns casos es diferencien, atorgant o no una qualitat diferent a la competència, alguns aspectes concrets, que en absència de diferenciació, cal entendre'ls inclosos en la clàusula general. Convé advertir, en aquest sentit, que no es pot atorgar una significació diferenciadora a l'esmentat particularitzat de l'«Estatuto de los Funcionarios de su Administración Local», ja que és un aspecte concret del règim

local, i com ja hem dit, les al·lusions específiques d'aspectes concrets no permeten deduir la seva exclusió del concepte globalitzat de règim local. Així ho ha entès el Tribunal Constitucional en la Sentència de 7 d'abril de 1983, en dir que el règim jurídic dels funcionaris locals no «es una parte del Derecho Administrativo general de la Administración del Estado, sino que lo es del Derecho Local»;

c) l'atorgament a aquestes Comunitats Autònomes de la facultat de tutela financera dels ens locals;

d) Les peculiaritats de l'Estatut del País Basc estan lligades estretament a la configuració particular d'aquesta Comunitat i al paper dels Territoris Històrics. Algunes no tenen en aquestes pàgines cap significació, ja que presenten un caràcter exclusivament intracomunitari. Unes altres tenen un ressò diferent, com és la manera d'acotació de les competències dels territoris sobre béns i règim local electoral, però sense que les atribucions dels Territoris Històrics esmentades a l'Estatut tinguin pel que fa a l'àmbit local un caràcter global en el sentit que no comprenen tots els aspectes de l'activitat local, i, en concret, la funció pública dels municipis.

En definitiva, aquestes Comunitats, i entre elles la Generalitat de Catalunya, ostenten totes les potestats públiques en relació amb el règim local amb l'única acotació de la competència estatal prevista a l'article 149.1.18 CE i, naturalment, el seu exercici haurà d'acomodar-se als principis i previsions de la Constitució d'ordre substancial que siguin aplicables.

L'examen de les clàusules competencials de la resta de Comunitats —les constituïdes a l'empara de l'article 143 CE, o fent ús de l'article 144 CE—

és més feixuc, encara que es considerin només els aspectes al·ludits.

La Comunitat Autònoma d'Astúries té competència per al desenvolupament legislatiu i l'execució en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, i, si s'escau, en els termes que aquesta estableixi respecte al «régimen local en la forma prevista en el artículo 148.1.2 de la Constitución y, en especial, la alteración de los términos y denominaciones de los Consejos comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior» (art. 11.a EAA).

La Comunitat Autònoma de Cantàbria ha assumit competència exclusiva pel que fa a «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local» (art. 22.2 EAC); i competència de desenvolupament legislatiu i execució sobre «denominación de sus municipios y de las entidades de población que comprendan los mismos» (article 23.2 EAC).

La Comunitat Autònoma de la Rioja ostenta competència de desenvolupament legislatiu i execució sobre «alteración de términos municipales, su denominación y capitalidad; organización de mancomunidades, agrupación de municipios y creación de entidades infra y supramunicipales y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local» (art. 9.1 EAR).

Una fórmula similar s'utilitza per definir la competència de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia (article 11.e) EAM), de la Comunitat

Autònoma de Castella-La Manxa (article 31.1 EACM), de la Comunitat Autònoma de Castella-Lleó (art. 27.8 EACL) i de la Comunitat Autònoma d'Aragó (art. 35.2 EAA), si bé en aquest cas la competència es qualifica com a exclusiva.

La Comunitat Autònoma Valenciana ostenta competència exclusiva en matèria de règim local, sens perjudici del que disposa l'article 149.1.18 CE, i també pel que fa a alteracions de termes i denominacions de municipis i toponímia i competència de desenvolupament legislatiu i execució pel que fa a consultes populars municipals. Cal tenir en compte, però, en relació amb els enunciats competencials de la Comunitat Valenciana les determinacions contingudes en les Disposicions addicionals i transitòries del seu Estatut que situen l'assumpció de les competències, en part, en el context dels procediments previstos als apartats 1 i 2 de l'article 150 CE, havent-se adoptat posteriorment el corresponent instrument legislatiu.

En el cas de la Comunitat Autònoma d'Extremadura, el seu Estatut li atribueix competència de desenvolupament legislatiu i execució sobre «régimen local en la forma prevista en el artículo 148.1.2 de la Constitución y, en especial, la alteración de los términos y denominaciones de los municipios comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior a los mismos» (art. 8.2 EAE) i sobre «régimen estatutario de los funcionarios de la Administración Local» (art. 10 EAE).

Pel que fa a la Comunitat Autònoma de Madrid, l'article 27.1 del seu Estatut li assigna competència de desenvolupament legislatiu i execució en relació amb el «desarrollo de las funciones que corresponden a la Administra-

ción del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local», i l'article 26.2 EAM, la plenitud de la funció legislativa sobre alteracions dels termes municipals.

En el cas de Navarra, l'article 46 de la «Ley de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral» preveu que en matèria d'Administració Local es continuaran ostentant les competències ja assumides i, a més, li correspondran «las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las provincias, conforme a la legislación básica del Estado».

Recordant les peculiaritats de les Comunitats Autònomes no peninsulars pel que fa a la seva organització territorial i al paper de les entitats locals de govern de les Illes en la gestió administrativa de facultats comunitàries, assenyalarem només que l'article 29.2 de l'Estatut Canari atorga a la Comunitat Autònoma competència exclusiva sobre demarcacions territorials, alteració de termes i denominació oficial de municipis, i l'article 42.1 EAC competència de desenvolupament legislatiu i execució en matèria de Règim Local, havent-se fet ús també del mitjà previst a l'article 150.2 CE. Pel que fa a la Comunitat Autònoma de Balears, l'article 10.2 del seu Estatut atribueix a la Comunitat Autònoma competència exclusiva sobre alteracions dels termes municipals i, en general, les funcions que corresponen a l'Administració de l'Estat sobre les Corporacions Locals la transferència de les quals autoritzi la legislació de Règim Local.

D'aquest repàs breu sobre les clàusules competencials referides més directament al règim local, contingudes en els Estatuts de les Comunitats Autònomes ex-article 143 CE, i sense

entrar a valorar la comptabilitat dels termes literals d'algunes amb els maments constitucionals, missió que no ens pertoca, en aquest segon grup de Comunitats Autònomes poden distingir-se pel que fa al tema considerat:

a) La configuració de les competències autonòmiques segons les previsions de l'article 148.1.2 CE quant a la formulació de l'àmbit material, si bé quant a l'abast qualitatiu hi ha diferències (competència exclusiva, competència de desenvolupament legislatiu i execució, merament executiva) que, en tot cas, s'hauran d'entendre a l'empara de l'enunciat constitucional, que distingeix entre un aspecte —les alteracions de termes municipals— i la resta de funcions que s'acoten a un nivell administratiu i executiu.

En qualsevol cas —és una derivació del que disposa la mateixa Constitució—, el paper de la legislació estatal de Règim Local per a la integració del camp d'acció d'aquestes Comunitats Autònomes és notori.

b) Les particularitats, ben diferents a més, de les Comunitats Autònomes Valenciana, de Navarra, Canàries i Balears.

La consideració de l'ordre competencial en matèria de règim local que resulta de la Constitució i del seu desplegament en els Estatuts d'Autonomia permet constatar que les competències de l'Estat resulten molt diversament modulades respecte al territori de les diverses Comunitats Autònomes. Mentre en el cas de les Comunitats Autònomes ex-article 151 CE l'abast es redueix normalment a fixar les bases o legislació bàsic, i el camp o àmbit material continguts a l'article 149.1.18 CE, en el cas de les Comunitats Autònomes ex-article 143 CE,

amb les matisacions o excepcions indicades, l'abast de l'acció estatal pot anar més enllà comprnent la legislació *tout court* i quant a les funcions executives queda a l'arbitri del legislador estatal precisar —per tant, amb criteris en part d'oportunitat— les funcions autonòmiques en autoritzar o no la seva transferència.

Hi ha, per tant, a la llum de la Constitució i dels Estatuts, una àmplia distinció en les competències autonòmiques en matèria de règim local, conseqüència lògica de la diferenciació de processos i àmbits competencials possibles.

Concentrant l'atenció en el cas de Catalunya, s'ha de repetir que l'ordre competencial de l'Estat i la Comunitat Autònoma, pel que fa al règim local, se centra en els punts següents:

1. Competències estatals:

a) Establiment de les bases del règim jurídic de les Administracions locals i del règim estatutari dels seus funcionaris (art. 149.1.18 CE).

b) Fixació de la legislació bàsica sobre concessions, contractes i responsabilitat referent o en els quals siguin part les entitats locals (art. -49.1.18 CE).

c) Legislació sobre expropiació forçosa (art. 14.1.18 CE).

d) Regulació del procediment administratiu, si bé hi caben especialitats en raó de les peculiaritats que es puguin derivar del fet autonòmic (article 149.1.18 CE).

e) Regulació de la participació de les hisendes locals en els ingressos de l'Estat (art. 142 CE).

A part queda la incidència de l'acció estatal com a conseqüència de tí-

tols competencials específics que es projectin en àmbits concrets de l'activitat de les entitats locals.

2. Competències de la Generalitat.

a) De caràcter legislatiu reglamentari i executiu, ja que és competència qualificada com a exclusiva (article 25 EAC), pel que fa al règim local, si bé amb l'acotació que resulta de l'exercici de la competència estatal prevista a l'article 149.1.18 CE (ar. 9.8 EAC).

b) De caràcter també legislatiu, reglamentari i executiu amb vista a alteracions dels termes municipals i denominació oficial dels municipis i topònims (art. 9.8 EAC *in fine*).

c) Tutela financera dels ens locals i altres funcions en aquest camp (article 48 EAC).

d) De desenvolupament legislatiu i executiu pel que fa a l'expropiació forçosa, contractes i concessions administratives (art. 10.1.2 EAC).

e) De desenvolupament legislatiu del sistema de consultes populars municipals (art. 10.2 EAC).

Al marge queda també la incidència de l'acció comunitària en virtut de titularitats concretes que afectin àmbits específics de l'activitat local.

A la vista del compendi anterior no és difícil concloure que els elements que han de ser objecte d'una consideració més aprofundida es contenen en les clàusules dels articles 148.1.18 CE —la part inicial— i 9.8 EAC —també la primera part.

En l'estudi de qualsevol titularitat jurídica s'ha de posar l'atenció en dos aspectes perfectament diferenciables: d'una banda, l'àmbit o espai material

en el qual es projecten les facultats o poders de què és dotada l'entitat pública; d'altra, les característiques o qualitat de la potestat o potestats que l'ordenament ha conferit a la institució. Aquests són lògicament també els punts objecte de la nostra anàlisi. I per això haurem d'estudiar successivament la significació de l'acotació de la realitat jurídica que es desprèn d'expressions com «règim jurídic de les Administracions Públiques», o «règim local»; i haurem de prendre en consideració quin és l'abast de les diverses potestats al·ludides (legislació bàsica o bases, legislació autonòmica acotada per bases estatals, legislació autonòmica de desenvolupament...).

Abans de deixar presentats els aspectes als quals en els fonaments successius ens referirem voldríem fer un advertiment molt concret. La pretensió de considerar determinats exactament i precisats els àmbits materials d'una competència legislativa és impossible, ja que els contorns concrets s'aniran definint precisament com a conseqüència de l'exercici de les potestats legislatives, que són essencialment lliures, ja que la seva subordinació a la Constitució no respon als patrons propis de la relació llei-reglament. Establert això, no es pot propugnar el contrari, és a dir, que els enunciats constitucionals —i estatutaris— d'àmbits materials són simples manifestacions pietoses d'intencions, i se'ls pot desfigurar a l'arbitri de l'operador institucional amb més virtualitat. Si es fes així, trontollarien els mateixos fonaments d'un Estat que, com l'establert a la nostra Constitució, reposa sobre el pluralisme de centres productors de normes legislatives i el principi de competència entre les diverses entitats —Estat i Comunitat Autònoma. Per tant, aquestes determinacions te-

nen un valor jurídic indubtable i la seva interpretació s'ha de fer, quan calgui, d'acord amb les regles que el mateix ordenament ha establert.

Són diversos els criteris que els estudiosos han aportat per a determinar la significació de les matèries i les interrelacions entre aquestes. L'experiència d'altres sistemes també pluralistes territorialment (bé siguin segons patrons federals, o de regionalisme polític) posa en relleu també que qual-sevol criteri té un valor aproximatiu i cal combinar diverses perspectives.

En aquest sentit, convé recordar que el Tribunal Constitucional des de la sentència de 22 de desembre de 1981 ha estat utilitzant criteris que impliquen la valoració del significat polític-jurídic de l'activitat, institució o aspecte de la realitat que es consideri en el moment de la seva utilització amb vista a fixar les competències, i dels precedents que han estat configurant la matèria o àmbit alludit. Es tracta, per tant, d'un plantejament essencialment objectiu.

Finalment, i com a darrera part d'aquest fonament, hem d'alludir els traspassos efectuats en matèria de règim local, ja que si bé, com se sap, les competències autonòmiques no neixen d'aquesta operació sinó amb la vigència de l'Estatut, els termes concrets del traspass són il·lustratius en la tasca d'identificar els contorns de la matèria.

Hem d'advertir a més sobre dos extrems. En el camp de l'Administració Local van produir-se transferències de funcions a la Generalitat durant el període pre-autonòmic, traspass que d'acord amb el punt 6è. de la Disposició transitòria sisena ha quedat consolidat amb l'entrada en vigor de l'Estatut. D'altra banda, com que l'operació de traspass de serveis en l'etapa postes-

tatutària és essencialment un tràmit per transferir mitjans de diversa classe —personal, econòmic...— per les peculiaritats de les funcions administratives en aquest camp el traspass ha estat reduït, fent-se cara a les necessitats d'una correcta continuïtat entre ordenaments, coordinació entre administracions i seguretat jurídica a través de normes autonòmiques d'assumpció explícita de funcions concretes en relació amb les entitats locals.

Farem referència a continuació de forma breu i diferenciant etapes o característiques, a aquestes diverses disposicions.

En primer lloc, pel RD 2115/1978, de 26 de juliol, es van transferir funcions de l'ordre local a la Generalitat. Interessa remarcar-ne tan sols algun aspecte. D'una banda, s'ha d'indicar que pel que fa al control ordinari de l'activitat pertoca l'exercici de les corresponents funcions de manera principal i s'assigna només i no sempre a l'Administració estatal la possibilitat d'actuar si no ho ha fet l'autoritat autonòmica. La transferència de les funcions en aquest camp es fa absolutament al marge de la distribució sectorial de l'acció pública.

Un segon aspecte que s'ha de posar en relleu és la determinació continguda al número dos de l'article segon en virtut de la qual «la Generalitat de Catalunya confeccionarà i aprovarà un pla únic d'obres i serveis per al seu territori. L'execució del pla correspondrà a la Generalitat de Catalunya, i la podrà encomanar a les corresponents Entitats locals prèvia la seva sol·licitud i justificació de tenir capacitat de gestió i mitjans tècnics. L'aportació de l'Administració de l'Estat a la realització d'aquell pla es lliurarà a la Generalitat de Catalunya, a la qual correspondrà la seva distribució conforme al pla».

A més, la Generalitat assumirà les funcions en aquest sentit de les Comissions Provincials de Col·laboració de l'Estat amb les Corporacions Locals de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona.

D'altra banda, la transferència incideix significativament en el camp de les relacions interadministratives. Així, a més d'allò que s'acaba d'esmentar sobre el pla únic, es preveia que «totes les funcions que la Comissió Nacional de Col·laboració de l'Estat amb les Corporacions Locals dugui a terme en relació amb les de Catalunya s'efectuaran a través de la Generalitat» (art. 2.1).

Pel RD 329/1981, de 16 de gener, s'aprovarà l'acord de traspàs de les Unitats Bàsiques d'Administració Local. En l'apartat B de l'Annex del Reial Decret s'assenyala que «la Generalitat de Catalunya exercirà les funcions que actualment exerceixen els serveis de les Unitats Bàsiques d'Administració Local a les províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona», sense que s'especifiqui cap excepció.

Com hem dit més amunt, en aquest apartat s'han de tenir en compte també un conjunt de disposicions de la Generalitat que formalitzen i declaren l'assumpció de funcions inherents a la competència autonòmica en matèria de règim local. Són els Decrets 160/1980, 328/1980, 46/1982 i 162/1982, el segon i el tercer referits a les Hisendes Locals.

Una última consideració cal fer en relació amb les transferències preestatutàries en matèria de règim local. L'efecte consolidador de la vigència de de l'Estatut no s'estén a les característiques qualitatives de la facultat assumida, que queden configurades per l'ordenament vigent en cada moment, i, per tant, seria incorrecte mantenir

sobre aquesta base la immutabilitat del tipus de control.

En canvi, la consolidació es projecta amb totes els seus efectes en els perfils de la posició de la Comunitat Autònoma i la posició relativa d'aquesta i la posició relativa d'aquesta i l'Administració de l'Estat amb vista a la utilització dels mitjans de control, siguin quins siguin l'abast i les peculiaritats d'aquests.

IV

A fi d'establir el perímetre i les característiques de l'àmbit material de la competència estatal prevista a l'article 149.1.18 CE cal establir a efectes expositius, i com a conseqüència del diferent grau de dificultats que ofereixen els conceptes emprats, una distinció entre el primer enunciat del precepte —règim jurídic de les Administracions Públiques— i els restants aspectes —règim estatutari dels funcionaris, procediment administratiu, expropiació forçosa, responsabilitat administrativa, contractació i règim de concessions administratives— que se centren sobre institucions jurídiques perfectament delimitades en el nostre ordenament.

Ja des dels primers moments de vigència de la Constitució i de funcionament de les Comunitats Autònomes el concepte de «règim jurídic de les Administracions Públiques» ha estat objecte de controvèrsia, i s'han produït des de llavors diversos pronunciaments del Tribunal Constitucional. En aquest sentit cal remarcar, entre d'altres, i les esmentem per ordre cronològic, les sentències de 28 de juliol, de 13 de novembre de 1981 i de 5 d'agost de 1983.

Com ja hem assenyalat altres vega-

des, el seguiment puntual de la jurisprudència constitucional no implica lògicament la consideració de tots els seus extrems com a encertats ni tampoc no es pot oblidar —i l'examen que farem ho confirma a bastament, encara que de forma primordial en un determinat sentit— que els criteris establerts en un cert moment per l'òrgan de la justícia constitucional no puguin ésser després, en una altra ocasió, alterats o modulats.

Arran del recurs d'inconstitucionalitat que va resoldre la sentència de 28 de juliol de 1981, les parts oferien dues interpretacions ben diferents de l'esmentada expressió de l'article 149.1.18 CE, a les quals s'alludeix en el Fonament Jurídic cinquè en els termes següents:

«Ni el uso de la expresión "régimen jurídico" para designar sólo el procedimiento y el régimen de recursos en nuestra práctica legislativa es un criterio constante ni uniforme para todas las Administraciones Públicas que permita inducir de él la voluntad inequívoca del constituyente ni, aunque lo fuera, podría aceptarse sin más esta interpretación sin apoyarla en otras razones que deriven directamente de la propia estructura constitucional. Tampoco puede afirmarse sin más que la expresión régimen jurídico de las Administraciones Públicas abarque "en puridad todo el Derecho Administrativo, cuya clave es la sumisión de la Administración al Derecho"... por el evidente motivo de que tal razón es en sí misma pura tautología reduccionista que restringe el Derecho Administrativo a su "clave" e identifica a ésta como las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.»

Refutades les posicions de les parts, el Tribunal Constitucional, després de remarcar l'especificitat de la clàusula

de l'article 149.1.18 CE —«en la que la referencia es justamente a una acción por así decir reflexiva del Estado» a diferència d'altres que incideixen en activitats o fins socials—, relaciona la determinació del contingut del concepte amb les previsions constitucionals relatives a les Administracions afectades —les locals— dient:

«Esta peculiaridad es importante, ya que entronca con el tema de la garantía constitucional... Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada las Comunidades locales no pueden ser dejadas, en lo que toca a la *definición de sus competencias y a la configuración de sus órganos de gobierno*, a la interpretación que cada comunidad autónoma puede hacer... corresponde al [Estado] la fijación de principios o criterios básicos en *materia de organización y competencia* de general aplicación en todo el Estado.»

I més endavant:

«Es forzoso concluir, por tanto, que también cuando se trata de legislar sobre cuestiones que conciernen directamente a la composición, estructura y órganos de gobierno y administración deben las Comunidades Autónomas respetar las bases establecidas por la legislación vigente.»

I després, al penúltim Fonament Jurídic, la sentència enumera algunes possibles bases deduïbles de la legislació aleshores vigent i les refereix als temes següents: composició d'òrgans de govern, estructura, «naciones mismas de intereses peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos».

La insistència d'aquesta sentència a reconduir «règim jurídic» en el camp de les Administracions locals a les qüestions d'organització i competències no ha estat entès pel mateix Tri-

bunal de forma taxativa, i així, en el Fonament Jurídic dinovè de la sentència de 5 d'agost de 1983, diu textualment:

«De ninguno de sus fundamentos [de la sentència de 28 de juliol de 1981] puede deducirse que dicha sentencia haya enunciado una lista cerrada y taxativa de normas o principios básicos en la mencionada materia» [la de règim local].

De fet, però, una ampliació de l'àmbit del concepte de règim jurídic l'havia feta ja en cert sentit implícitament el Tribunal Constitucional en la sentència de 13 de novembre de 1981, si bé, cal advertir-ho, sense cap relació amb el règim local.

En el darrer Fonament Jurídic de la sentència que s'acaba d'esmentar, s'analiza la contradicció denunciada pel recurrent entre la Llei basca 3/1981, sobre Centres de Contractació de càrrega, i un conjunt de preceptes de l'ordenament estatal de caràcter molt diferent —Llei d'Entitats Estatals Autònomes, Llei General Pressupostària, Llei del Patrimoni de l'Estat, Estatut de Personal dels Organismes Autònoms— «que era necesario observar de acuerdo con lo que prevén el artículo 149.1.18 de la Constitución... El deber de sujeción del legislador comunitario a las bases y principios del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios ha sido ya analizado por este Tribunal en su sentencia del 28 de julio de 1981...».

Encara que alguns punts són evidentment referits al règim estatutari dels funcionaris, altres s'han de relacionar amb el règim jurídic, com són els de gestió pressupostària i patrimonial. En tot cas, els pronunciaments continguts en aquesta sentència són indicatius d'una orientació que es con-

cretarà de manera més directa en la sentència de 5 d'agost de 1983.

Els elements més significatius d'aquesta sentència, pel que fa a l'abast del règim jurídic de les Administracions interadministratives entre Comunitats autònomes i Entitats locals, concretament les Diputacions, pel que fa a les transferències, delegació o encàrrec de gestió dels serveis autònoms. «El contenido del Título II ... es legítimo constitucionalmente como legislación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas ... tanto respecto de aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan asumido el desarrollo legislativo en tal materia como respecto a las demás Comunidades Autónomas».

En un segon grup es poden incloure les remissions a l'empara de l'article 149.1.18 CE, respecte a diversos aspectes relacionats, però, amb les Comunitats Autònomes. Així, al Fonament Jurídic vint-i-quatre s'inclou en el règim jurídic les regles de comptabilitat i control econòmic i financer, però amb una matisació important: «su contenido se entenderá referido a aquellos aspectos del control económico y financiero de las Comunidades Autónomas que puedan incluirse dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas». Per tant, l'afirmació del Tribunal Constitucional aclareix menys allò que aparentment sembla, ja que remet un altre cop al concepte de règim jurídic però en tot cas no tots els aspectes del control econòmic i financer hi són subsumibles.

D'altra banda, i en relació amb les Corporacions de Dret públic, apareix el recurs al concepte de règim jurídic respecte a punts que ja coneixem: «la constitución de sus órganos, así como su actividad en los limitados aspectos

en que realizan funciones administrativas, han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución» (fonament vint-i-sisè).

Finalment, el Tribunal ha insistit en la inclusió dels aspectes organitzatius dins el concepte de règim jurídic. En plantejar-se la constitucionalitat de preceptes estatals sobre l'estructura de la funció pública de les Comunitats Autònomes en el fonament trenta-vuitè s'afirma:

«El artículo 149.1.18 de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen estatutario de sus funcionarios. De ello deriva una doble competencia estatal en materia de función pública: 1) Competencia para regular los aspectos básicos de la situación y personal de los funcionarios públicos; es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario, y 2) Competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones Públicas, pues la expresión "régimen jurídico" contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos... y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas.»

A la vista d'aquesta jurisprudència constitucional es pot concloure que en concepte de règim jurídic es poden integrar el procediment i el règim de recursos, i els aspectes organitzatius, en un sentit ampli que conté també les relacions interadministratives, i els competencials. Més enllà d'aquests extrems els pronunciaments són molt matisats o s'han fet de manera implí-

cita i, en definitiva, remetent de nou al sentit mateix de l'expressió «règim jurídic» (no totes les regles de control comptable o financer, sinó només les subsumibles en aquell concepte, ha indicat el Tribunal). Però, a més, s'han de tenir en compte també les exclusions: d'una banda, règim jurídic no és tot el Dret administratiu; d'altra, s'han de diferenciar els elements referits a cada una de les parts de la clàusula de l'article 149.1.18 CE.

Al costat de les consideracions que es poden fer a partir de les sentències constitucionals ressenyades hem d'afegir les observacions que s'obtenen de l'aplicació de les regles interpretatives. Es pot afirmar que l'expressió règim jurídic mai no pot comprendre la totalitat dels aspectes de l'ordenació de les Administracions públiques, ja que en el mateix precepte de l'article 149.1.18 CE se'n diferencien diversos sense donar prioritat a cap, ni considerar que integrats uns en un primer enunciat més ampli i omnicomprensiu, que seria el règim jurídic. De la literalitat del precepte es deriva simplement una enumeració i, per tant, la necessitat de no atribuir a cap aspecte una virtualitat global, que, com ja hem vist, va refutar expressament el Tribunal Constitucional en la sentència de 28 de juliol de 1981. En definitiva, es pot mantenir que el concepte de règim jurídic de les Administracions públiques, i, en concret, de les entitats locals, s'ha de centrar en els aspectes organitzatius i competencials amb possibilitats restrictives d'ampliació, sense que sigui admissible una interpretació que hi consideri integrats tots els aspectes d'una Administració tant que sotmesa al Dret públic. A partir d'aquesta conclusió es pot mantenir que l'abast substancial —l'extensió de la matèria— encara

que ofereixi punts fronterers incerts, no comprèn la totalitat del tractament d'una entitat pública, i és, per tant, més reduït que l'àmbit material que contempli directament i globalment la regulació *in genere* d'una entitat o tipus d'administració. Més clarament, l'abast de la matèria «règim local» —que no és règim jurídic de les Administracions locals— és més ampli que el propi del concepte règim jurídic contemplat a la clàusula de l'article 149.1.18 CE.

V

En esbrinar la significació de l'àmbit material designat amb l'expressió «Règim Local», hem de recollir, en primer lloc, les dades que ens aporta la Constitució i el bloc constitucional complet.

En relació amb la Constitució hem de remarcar, d'una banda, que l'article 148.1.2, en fixar les matèries en què poden assumir titularitats les Comunitats Autònomes ex-article 143 utilitza l'expressió «règim local» per identificar la legislació que, en el seu cas, ha de contemplar la transferència de funcions de l'Administració estatal sobre Corporacions locals a les Comunitats Autònomes. S'entén, per tant, que «règim local» qualifica la legislació que regula les funcions estatals relatives a les Corporacions locals, a totes les funcions de forma indiferenciada. Cal assenyalar, a més, el detall que l'al·lusió de l'article 148.1.2 CE al règim local es fa utilitzant aquesta mateixa expressió. D'altra banda, s'ha d'advertir que s'utilitza la fórmula «règim local» precisament en un precepte que, com l'article 148, no té per objecte atribuir competències —si així fos es podria enterbolir potser la referència, ja que hi confluirien potestat

i àmbit material— sinó enunciar *matèries* en les quals els Estatuts poden atribuir titularitats (potestat normativa, executiva...).

A més, no és estrany que s'utilitzin expressions jurídiques o institucionals per definir àmbits materials. Certament que en ocasions aquests es descriuen partint d'enunciats descriptius de la realitat física o econòmica o social, però és igualment cert que també amb freqüència es remarca un aspecte de la realitat modulats pel Dret (vegeu, a títol d'exemple, els números 2 o 8 de l'article 149.1 CE).

També els Estatuts d'Autonomia, com hem tingut ocasió de posar en relleu, veuen en l'expressió «règim local» un enunciat descriptiu d'un àmbit competencial, és a dir, d'un tros de la realitat sobre el qual s'assignen titularitats jurídiques, en aquest cas, a les Comunitats Autònomes. Per tant, per als Estatuts que, no ho oblidem, constitueixen la forma fonamental per tancar la distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, «règim local» és una matèria objecte, si així ho preveuen, de la competència autonòmica, identificable de la mateixa manera, en principi, que l'agricultura o les fundacions privades.

Un tercer element es deriva del bloc constitucional, la significació del qual no es pot oblidar a la llum de la jurisprudència constitucional. Ens referim als traspàsos de serveis o assumpció de funcions que s'han produït en el camp del règim local. El Tribunal Constitucional ha estat mantenint que, si bé les competències autonòmiques s'ostenten en virtut de les clàusules estatutàries i no de les normes de traspàs, el contingut d'aquestes pot ser útil per a perfilar precisament l'àmbit competencial (sentència 117/1984, de 5 de desembre). En relació amb un

Decret de la Generalitat de Catalunya, pel qual s'assumeixen competències de règim local, el número 162/1982, de 3 de juny, el Tribunal Constitucional, en resoldre un conflicte positiu de competències plantejat pel Govern de l'Estat, s'ha pronunciat de fet sobre el tema que estem estudiant, i en el sentit d'admetre la substantivitat de l'àmbit material definit amb l'expressió «règim local». En aquest sentit, és útil resseguir, en primer lloc, l'argumentació del representant estatal tendent a buidar de significació aquest àmbit competencial, per després contrastar com l'òrgan de la justícia constitucional obvia i no fa seu el raonament.

A la lletra f) del número 2 dels Antecedents de la sentència de 5 de desembre del 1984, es recullen els arguments de l'Advocat de l'Estat que ara interessin en els termes següents:

«La competencia del art. 9.8 del Estatuto catalán sobre materias de régimen local tiene una naturaleza similar a su precepto matriz de la Constitución (artículo 149.1.18); se trata no de una competencia sobre un sector o ámbito normativo (puesto que la legislación de régimen local llega a comprender una pluralidad de éstos), sino de una competencia organizativa e instrumental de desarrollo de unas bases que debe acatar en su ejercicio las competencias auténticamente "materiales" distribuidos en la Constitución.»

El Tribunal no accepta aquest raonament i, així, en el Fonament jurídic 3 afirma:

«En principio, la competencia a que se refiere la norma citada podría encuadrarse tanto en la "materia" de "régimen local" como en la de "orden público", pero, en cualquier caso, dada la naturaleza de la norma, la delimitación de la titularidad de la compe-

tencia controvertida obliga a examinar, con carácter previo, el alcance de la tutela del Estado o de las Comunidades Autónomas sobre los entes locales.»

No s'admet, doncs, una evaporació de l'àmbit competencial, sinó que la solució del conflicte es planteja partint de la inclusió de la facultat discutida en una o altra matèria:

En el darrer Fonament es ratifica aquest enfocament en resoldre el segon punt objecte del conflicte:

«De aquí que el título competencial que ha de servir de base para el ejercicio de la facultad prevista en el mencionado precepto sea el relativo al "régimen local" y, por lo tanto, la competencia controvertida haya de considerarse incluida dentro de las asumidas por la Generalitat de Cataluña en virtud del art. 9.8 de su Estatuto de Autonomía.»

D'altra banda, ja en l'anterior sentència del Tribunal Constitucional de 2 de febrer de 1981, es feia implícitament un enfocament similar quan es deia:

«Las consideraciones anteriores sobre el concepto constitucional de autonomía y los límites de los controles no se ven afectadas por el hecho de que se haya producido la *transferencia* de determinadas *competencias en relación con la materia* que aquí interesa, "*interior*" o "*administración local*" a los diversos Entes preautonómicos y Comunidades Autónomas...»

S'admet, per tant, el caràcter globalitzador del «règim local» i la seva naturalesa d'objecte d'unes titularitats jurídiques atribuïdes a la Generalitat per l'Estatut.

D'altra banda, l'expressió «règim local» té arrels consolidades en l'evolució del nostre ordenament com a concepte que comprèn els diversos as-

pectes referits a les Entitats locals. És suficient esmentar en aquest sentit la Llei de Règim Local de 24 de juny de 1955, o la Llei de Bases de l'Estatut de Règim Local, de 19 de novembre de 1975.

Tanmateix, s'ha volgut derivar del contingut específic —part del contingut— del règim local, que comprèn els aspectes orgànics i funcionals de les entitats locals, i que el diferencien d'altres d'àmbits material en els quals, a més i de forma més evident, s'inclou la regulació d'un sector de la realitat física o econòmica, gairebé una eliminació de la competència sense advertir que no tots els àmbits substancials s'acoten des de la mateixa perspectiva —ho hem advertit ja— i ni els esmentats aspectes orgànic i funcional estan absents en altres camps substancials.

Però és que a més d'acceptar-se aquest plantejament moltes de les atribucions que la Constitució reserva a l'Estat quedarien afectades, ja que també es refereixen a matèries, en les quals priven els aspectes organitzatius i funcionals. A part de la clàusula de l'article 149.1.18 CE, podríem esmentar les competències en matèria de planificació.

Hem de concloure que la competència de la Generalitat contemplada en l'article 9.8 EAC comprèn, com a àmbit material, la totalitat dels aspectes referits a l'Administració Local, objecte normal de la regulació de les Entitats locals. Aquest és el camp en el qual la Comunitat Autònoma i també l'Estat assumeixen les titularitats respectives. Que els aspectes orgànics o funcionals tinguin una especial significació no elimina el caràcter global del precepte, ni la incidència de valoracions jurídiques no desfà el «sustratum» material de les competències.

VI

Correspon ara d'examinar el tipus de potestats que en els respectius àmbits materials han assumit l'Estat i la Generalitat. Com sabem, pel que fa al règim jurídic de les Administracions públiques i l'estatut dels seus funcionaris (com també, quant a la contractació i les concessions i la responsabilitat administrativa), segons l'article 149.1.18 CE l'Estat té competència per a establir les bases o legislació bàsica.

D'acord amb l'article 9.8 EAC la Generalitat té competència exclusiva en matèria de règim local, atribució que implica la titularitat de les potestats legislativa i reglamentària de la funció executiva (art. 25.2 EAC); tot això, però, sens perjudici de l'esmentada competència estatal, excepció que no s'estén a uns aspectes concrets: alteracions dels termes municipals i denominació oficial dels municipis i topònims. Així, doncs, l'article 9.8 EAC ens fa un disseny d'un tipus concret de competència: les diferents potestats públiques, qualitativament considerades, són assumibles per la Generalitat, que, això no obstant, es troba circumscrita per una facultat estatal específica que consisteix a fixar les bases.

Ara bé, convé remarcar que l'Estatut, que és norma que tanca el sistema de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat (art. 149.3 CE), combina les potestats autonòmiques amb la facultat estatal d'establir les bases en una matèria essencialment de dues maneres: la primera, com acabem d'indicar, afirmant unes titularitats que queden, però, acotades per la competència estatal; la segona té una exemplificació concreta en l'article 10 EAC, encara que podríem adduir altres exemples, i situa les potestats

legislatives autonòmiques, que expressivament es descriuen com de *desenvolupament* legislatiu, «en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi».

Pot considerar-se que la diferència resideix en el tipus de modulació de la relació entre els dos ordenaments i que en el primer cas les bases exerceixen una funció més aviat de delimitació, és a dir, de prefiguració negativa dels contorns, mentre que en el segon presenten una virtualitat positiva en el sentit d'informar el contingut de la mateixa legislació autonòmica.

No desconeixem a hores d'ara l'escepticisme que pot despertar el record d'aquestes matisacions, però seria incorrecte oblidar que el mateix Tribunal Constitucional, en la Sentència de 8 de febrer de 1982, va alludir-hi, dient, en concret:

«Estas diferencias de dicción autorizan a entender, entre otras consecuencias, que cuando se utiliza esta segunda fórmula se intenta sujetar más estrechamente la competencia legislativa comunitaria al marco de la legislación básica del Estado.»

No pretenem, en recordar aquest aspecte, res més que assenyalar la necessitat de cercar, no únicament la significació general de la facultat d'establir les bases i les característiques d'aquestes, sinó també les peculiaritats que en cada cas es poden derivar de la posició concreta i, en relació amb les competències autonòmiques, d'aquesta titularitat estatal.

No ens entretindrem en l'examen, de forma separada, de les potestats que corresponen a la Generalitat, ja que en si mateixes no presenten una problemàtica especial, separada de la que es pot derivar de les característi-

ques concretes que assumeix la potestat estatal de fixar les bases.

L'estudi de les característiques de les bases és un dels aspectes més complexos de les relacions entre el Dret estatal i el Dret autonòmic. A més, com aquest Consell ja ha tingut ocasió d'advertir (entre d'altres, als nostres Dictàmens núms. 75 i 79), els contorns considerablement difícils o obscurs del tema han afavorit interpretacions en les quals incideix més la inèrcia dels esquemes anteriors d'organització tradicional dels poders públics i d'ordenació del sistema de fons del dret que no un aprofundiment en les directrius renovadores que es desprenen de la consagració del principi de pluralisme legislatiu a la Constitució de 1978.

En l'examen de les normes bàsiques caldria distingir, a efectes expositius, dos aspectes segons que l'atenció se centri en el seu contingut —l'element formal—. En considerar-los, ho farem tenint en compte les orientacions que es deriven dels pronunciaments del Tribunal Constitucional sense que això impliqui una assumpció general d'aquests criteris, respecte als quals es faran també determinades observacions.

Des de la seva primera presa de posició sobre aquest tema, en la Sentència de 28 de juliol de 1981, el Tribunal Constitucional ha insistit en una configuració material de les bases:

«La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente.»

A més, ha afegit:

«...de esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar con-

tenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales, sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido» (STC, de 28 de gener de 1982).

Cal aclarir que, al nostre parer, això no vol dir que tot allò que per diverses raons ha d'ésser uniforme sigui bàsic, sinó que la uniformitat és un component de la integritat del que és bàsic. En unes altres paraules, la uniformitat necessària, en si mateixa, no és un criteri d'assignació de competència sobre «bases». La competència sobre bases té una causa específica en el bloc constitucional, diferent de la causa de les competències sobre tractament uniforme de la realitat (llevat de casos especials i de determinats instruments previstos en la Constitució).

En aquests enfocaments, per tant, l'existència d'allò que s'ha d'entendre com a bàsic i fonamental, ja que la missió de les bases, i d'aquesta competència estatal, és que «tales bases tengan una regulació uniforme y de vigencia en toda la nación, con lo cual se asegura... un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa de su propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que convenga» (STC de 28 de gener de 1982). «Cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el art. 149.1.11, 13 y 18) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia puedan ejercerlas» (STC de 28 de juny de 1983).

En conseqüència, es pot mantenir que una primer condició necessària perquè una norma sigui bàsica rau en el fet que el seu contingut impliqui una regulació material del sector o aspecte de la realitat, i ordeni l'acció pública

que s'hi ha de projectar. I la segona condició és que l'esmentat contingut respongui a l'objectiu o finalitat d'aquesta competència: identificació del nucli d'una part de l'ordenament en funció dels interessos generals unitaris dels quals és exponent l'Estat com a aparell central, que es concretarà normalment amb l'establiment del mínim comú denominador assenyalat expressivament en la jurisprudència constitucional. D'aquesta condició es deriva una tercera en el sentit que la normació bàsica no ha d'esgotar la regulació d'una matèria ni impedir «una diversidad de regulaciones» (STC de 4 de novembre de 1982), o «una acción de gobierno» de cada Comunitat «en función de una política propia» (STC de 14 de juny de 1982). La fixació de les normes bàsiques «debe permitir distintas opciones, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente» (STC de 28 de juliol de 1981) i no «debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades» (STC de 28 d'abril de 1983). I, en dar-rer terme, han de deixar un espai per a la normació autonòmica, ja que, com s'ha dit en relació precisament amb una qüestió concreta relacionada amb el règim local, «la instrumentación única de una publicidad que como modelo uniforme y general se imponga a todas las administraciones agotaría, por lo demás, una parcela, dentro de la materia de la función pública local en la que en principio concurren competencias normativas del Estado y del País Vasco» (STC de 25 d'octubre de 1983).

En definitiva, les bases o regulació bàsica no poden esgotar, en el sentit de completesa, l'ordenació d'una matèria de manera que s'impedeixin desenvolupaments diferents que lògicament no poden estar inclosos en el nucli bàsic, el qual no pot comprendre la totalitat de la matèria, ja que si fos així totes les potestats públiques, o almenys les normatives, haurien estat atribuïdes pel mateix constituent a l'Estat.

Ara bé, la concepció material de les bases, com ja hem dit, comporta l'exigència també que el contingut de la norma bàsica sigui materialment aquesta. No es tracta ara del problema de l'abast o de la incidència, i en conseqüència de la relació amb l'ordenament autonòmic. Es tracta d'un aspecte que es pot examinar de manera aïllada, contemplant únicament les característiques intrínseques del precepte. És, de fet, un *prius* en l'anàlisi de les bases.

Abans de saber si unes determinades normes bàsiques esgoten o no el seu camp i si van més enllà afectant l'àmbit reservat a les potestats autonòmiques, cal realitzar, encara que sigui implícitament, una operació prèvia: constatar si per les seves característiques les bases tenen aparença de tals bases, o, dit d'una altra manera, si el seu contingut implica una regulació, del tipus que sigui, de l'àmbit material de la competència. La materialitat de les normes bàsiques, precisament per la concepció que els ha atorgat el Tribunal Constitucional, és un element essencialment lligat a la seva mateixa existència i, en conseqüència, no es pot atribuir simplement la condició de bàsica a una norma que no contingui regles que precisament regulin l'objecte que s'hi tracti.

En aquest sentit, no semblaria ad-

missible la consideració de bàsiques de normes buides o en blanc.

D'altra banda, s'ha de tenir en compte que la potestat de dictar bases, com la competència de legislar, se situen òbviament en el camp dels poders constituïts. En conseqüència, la materialitat de les bases ha d'ésser fruit d'un exercici concret dels poders constituïts, i ha d'ésser inviable una pretesa materialitat ancorada en complements de la funció constituent no legitimat expressament. Cal recordar en aquest sentit les afirmacions del Tribunal Constitucional, en la sentència de 5 d'agost de 1983:

«...el legislador estatal no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma. Es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos».

Així doncs, per qualificar una norma com a bàsica és necessari, abans de tot, que tingui un contingut material o substancial, és a dir, que es produeixi una regulació o intervenció en un àmbit o sector. Una vegada constatada l'existència efectiva de la nor-

ma bàsica, s'ha d'examinar si es limita als aspectes o funcions que els són propis o bé si va més enllà, incidint des d'aquest moment sense títol en el camp reservat a les potestats autonòmiques.

Havent arribat a aquest punt de l'anàlisi de la legislació bàsica, s'ha d'afegir un criteri al qual hem al·ludit més amunt. La verificació de si l'abast de la base és o no correcte a la llum del bloc constitucional no s'ha de fer de manera aïllada o separada d'un reconeixement de les característiques de la clàusula atributiva de competència a la Comunitat Autònoma, sinó que és necessari, per acabar de centrar la qüestió, conèixer quina és la funcionalitat que s'atorga en cada cas a les bases. Si és de caràcter informador, l'abast serà més profund o incisiu (condicionador o limitador de les opcions pròpies) que si el paper és d'acotació o delimitador.

Els aspectes formals relatius a aquesta potestat estatal han estat enfocats per la insistència del Tribunal Constitucional en la concepció material de les bases i relativitzats per l'ampliació progressiva tant de les formes d'individualització com dels instruments d'exteriorització.

En la sentència de 28 de juliol de 1981 ja es va remarcar la primàcia de la configuració material, admetent l'aplicació de mètodes deductius per a individualitzar els preceptes bàsics, però assenyalant al mateix temps que «las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico». A partir, però, d'aquest primer pronunciament, s'ha anat flexibilitzant la forma d'exteriorització de les bases. «Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley. Sin embar-

go, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada» (STC de 28 de gener de 1982). És l'obertura d'un procés en què l'emancipació de bases al marge de la llei es va admetent progressivament. Les bases s'han de regular per llei «sin excluir que este aspecto nuclear pueda ser completado mediante normas reglamentarias en aquellos supuestos en que el desarrollo normativo con eficacia en toda la nación venga exigido para la vigencia efectiva de las bases establecidas por la ley» (STC de 28 de maig del 1983). S'accepta, àdhuc, que l'element bàsic arribi al camp de les mesures concretes, ja que si bé «la competencia estatal para fijar las bases es una competencia de normación que corresponde al legislador, ocurre en algunas materias ciertas decisiones y actuaciones de tipo aparentemente coyuntural, que tienen por objeto la regulación inmediata de situaciones concretas, pueden tener sin duda carácter básico por la interdependencia en los fundamentos mismos del sistema normativo» (STC de 28 d'abril de 1983). D'altres vegades la qualificació d'activitat executiva com a bàsica s'ha fet perquè l'acció afecta diverses Comunitats (sentències de 28 de gener i de 8 de juliol de 1982), o perquè l'execució comporta marges amplis de discrecionalitat (sentència de 4 de març de 1982), o bé quan s'està en presència de situacions d'urgència (sentència de 28 d'abril de 1982), o fins i tot per l'existència d'una relació de connexió (sentència de 7 d'abril de 1983). En tot cas, malgrat la volubilitat de les posicions del Tribunal, hi ha un plantejament implícit en els seus pronun-

ciaments, en el sentit que l'activitat executiva, només excepcionalment i de forma limitada, es pot entendre com a bàsica.

De totes maneres, amb aquest enfocament, segons el Tribunal Constitucional, les bases desenvolupen de fet una doble funció: d'una banda, constitueixen un criteri discriminador de subsectors materials de competència; d'altra, són un autèntic límit, en el sentit d'indicació d'actuacions, als actes concrets d'exercici de les potestats autonòmiques. Però ni des d'una perspectiva ni des de l'altra —cal advertir-ho— no es pot anul·lar la competència autonòmica.

Ara bé, malgrat la significació de l'element material que ha deixat en una posició supeditada l'aspecte formal, no es pot admetre una simple i total evaporació d'aquest. En aquest sentit podem recordar la sentència de 28 d'abril de 1983, que després de recordar plantejaments ja coneguts sobre la possibilitat d'expressar a nivell legal i infralegal les bases, afirma:

«Un aspecto fundamental e indisociable del resto del debate es el de la concreción del órgano estatal llamado a ejercer esa competencia, y asimismo el de la forma (norma con rango de ley o disposición reglamentaria) a través de la cual ha de ser ejercida la competencia en cuestión... puede no ser indiferente que una competencia estatal... sea ejercida por cualquiera de los órganos centrales del Estado, sino que la naturaleza misma de la competencia en cada caso discutido puede implicar que deba ser ejercida por un órgano del Estado y, en principio, sólo por él. Así acontece en particular con la competencia de fijación de bases, acerca de la cual este Tribunal ha dicho reiteradamente que se trata de una

competencia normativa y, más en concreto, que, "dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la ley" (sentencia 1/1982, de 28 de enero...), lo que implica obviamente que han de ser establecidas por las Cortes Generales y no por el Gobierno. Esta afirmación requiere a su vez matizaciones complementarias contenidas en aquella misma sentencia, ...acerca de la posibilidad de que por vía reglamentaria regule el ejecutivo aspectos concretos del núcleo básico, previamente e definidos como tal por el legislador posconstitucional o inferido por el Gobierno a partir de la legislación preconstitucional. Por consiguiente, cual sea el *órgano* estatal —Cortes Generales o Gobierno— que *ejerce la competencia* del Estado —*id. est.*, no de la Comunidad que la reclama— y cual sea la forma o *rango* de la norma a través de la cual se ejerce dicha competencia, son *problemas indisociables del de la titularidad de la competencia*, ...de donde se infiere que para resolverlo no bastará, al menos en relación con la fijación de las bases... con declarar que tal competencia es o no estatal, pues aun siendo estatal una competencia, *si la ejerce un órgano del Estado distinto al previsto institucionalmente*, el Tribunal tendrá que declarar *nula la norma* en que tal competencia se contenga.»

Així, doncs, per al Tribunal Constitucional, el rang de la norma que identifiqui les bases és una qüestió de primer ordre i la seva consideració és del tot compatible amb una configuració material de bases. Certament, amb aquesta qüestió no s'esgota la temàtica entorn de l'element formal, però l'atenció posada en aquest cas en el rang de la norma és un reflex de la vigència

i l'aplicació, també en aquest àmbit, dels principis constitucionals de jerarquia normativa i de legalitat. D'això es deriva que quan una llei estatal, de forma expressa, ha determinat concretament quins dels seus preceptes són bàsics i, implícitament, quins no ho són, no és admissible l'atorgament de caràcter bàsic a un desenvolupament reglamentari, o a una previsió d'activitats executiva relacionats precisament amb els preceptes no bàsics. El mateix es pot dir en el cas d'una llei enterament de bases, exercici específic i, fins i tot, solemne, de la competència correlativa.

La fixació expressa de les bases en una matèria per part de l'Estat mitjançant una llei és una garantia de la seguretat jurídica i en cert sentit podria sostenir-se que des del moment de la seva promulgació ofereix una resistència notable a la seva modificació per llei que no garanteixi la plena comprensió d'allò que sigui bàsic.

Però és més important, nogensmenys, que, una vegada en vigor la norma bàsica, el mateix Estat assenyalat acotacions respecte a la dimensió de la competència estatal. Per això, mentre que les normes declarades bàsiques per la llei no es modifiquin, les bases en la matèria en qüestió són en tot cas i únicament les assenyalades expressament com a tals normes bàsiques, és a dir, les contingudes en la Llei sense que sigui possible cercar en l'ordenament, preexistent o no d'altres normes bàsiques en la matèria, i sense que per normes de rang inferior a la llei pugui alterar-se per modificació o ampliació (o restricció) allò que ha estat declarat bàsic i que és, amb l'excepció única del judici del Tribunal Constitucional, allò que s'ha d'entendre —i només allò— necessàriament com a bàsic.

Aquest plantejament té només dues excepcions: *a*) poden existir submatèries (o aspectes individualitzats de la matèria) deixades expressament al marge de la llei de bases; *b*) la mateixa llei de bases pot preveure —tot això segons el Tribunal Constitucional— un desenvolupament o, fins i tot, una activitat executiva però simplement en certes circumstàncies, com a complement o «para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica», ja que allò «debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión» (STC de 7 d'abril de 1983), possibilitats aquestes que s'han d'interpretar més restrictivament quan el legislador estatal ha fet ús de la competència de fixar les bases que quan aquestes es dedueixen de l'ordenament preexistent, ja que en el primer cas hi ha hagut una ocasió concreta d'acomodar un sector de l'ordenament a la nova organització territorial prevista per la Constitució i no es tracta ja d'adequacions puntuals —i sempre transitòries— de l'ordenament preexistent estrany a l'ordre actual de les competències.

En definitiva, quan el legislador dicta la legislació bàsica en una matèria, el seu pronunciament té també un sentit negatiu i queda delimitat el camp d'allò que és bàsic i allò que no ho és, es produeix un trencament respecte a la situació anterior i se n'obre una de nova, i queda vedat l'establiment de bases, llevat de les excepcions apuntades, als òrgans estatals no titulars de la potestat legislatives.

Recordem, finalment, que aquesta recuperació dels aspectes formals és, a més, una condició necessària per donar un nivell adequat de seguretat al sistema, que és condició del seu mateix funcionament regular. Com deia el Tri-

bunal Constitucional en la seva sentència de 29 de gener de 1982, «dado un carácter general y fundamental respecto al resto de la ordenación de la materia, las bases de la misma deben tener estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales».

VII

La Constitució conté un conjunt de disposicions substantives que incideixen profundament en la matèria de règim local. Ens referim principalment als principis i determinacions continguts als articles 137, 140 i 141 CE.

L'article 137, en contemplar globalment l'organització territorial de l'Estat, afirma l'autonomia de municipis i províncies per a la gestió dels seus interessos respectius. L'article 140, que reafirma l'autonomia municipal, n'assenyala el caràcter representatiu i el mateix es fa en l'article 141 respecte a la província com a entitat local.

L'article 5 EAC confirma també aquesta orientació quan al paràgraf tercer preveu que «una llei del Parlament regularà l'organització territorial de Catalunya... tot garantint l'autonomia de les diferents entitats territorials».

L'afirmació constitucional de l'autonomia local implica l'assegurament a aquestes entitats d'una posició que queda configurada mitjançant l'atorgament d'un feix de competències pròpies, no condicionades completament, en funció dels interessos respectius i l'atribució de les potestats característiques de les Administracions públiques. La concreció i regulació, però, no està continguda en la Constitució, sinó remesa per aquesta al legislador ordinari, el qual es troba, en les seves opcions, naturalment limitat per allò que

constitueix «el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como constitución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulen y la aplicación que de las mismas se hace» (STC de 28 de juliol de 1981). Per tant, la Constitució no configura ni els interessos ni el feix mínim de competències, que haurà d'identificar el legislador ordinari competent encara que aquest troba un límit precisament en la mateixa garantia constitucional de l'autonomia local, que és administrativa i, en conseqüència, qualitativament diferent de la de les Comunitats Autònomes que el mateix Tribunal ha adjectivat com a política. Ara bé, com deia el Tribunal Constitucional en la sentència de 2 de febrer de 1981, «concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predomi-

nante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio».

D'altra banda, s'ha de tenir en compte que en la delimitació d'interessos i competències s'han de produir alteracions que deriven necessàriament de la mateixa implantació del nou sistema de poders públics previst a la Constitució de 1978, o d'acord amb aquesta.

En aquest sentit, es pot establir una diferenciació entre el fet que les alteracions estiguin simplement induïdes per l'aparició de les Comunitats Autònomes o bé depenguin d'una reorganització de l'Administració local. Principalment, a la primera vessant, s'hi ha referit el Tribunal Constitucional quan en la sentència de 28 de juliol de 1981, referint-se a la província com a entitat local, assenyala que:

«Si cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión comporta han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nueva estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación...

»... es lo cierto que si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica.»

Però, en el mateix pronunciament, l'òrgan de la justícia constitucional

afludeix també a la segona vessant, tot dient:

«Pero no es esta modificación reductora o ampliadora de la Comunidad Autónoma la única que de la Constitución resulta. El texto constitucional contempla también la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tiene una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (artículo 5.3), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios... pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producir igualmente un cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial. *Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cual sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial.*»

I més endavant, després de reproduir l'article 141.3 CE:

«De acuerdo con este precepto, que guarda estrecha conexión con el artículo 152.3 de la propia Constitución, hay que estimar que la autonomía municipal está limitada por la posibilidad de crear agrupaciones de municipios.»

De fet, el mateix constituent va preveure amb una més gran previsió la possible aparició d'altres entitats locals territorials, si bé certament amb caràcter no general. Ens referim a la determinació continguda a l'article 152.3 en virtut de la qual els Esta-

tuts de les Comunitats Autònomes institucionalitzades a l'empara de l'article 151 CE «podran establir circumscripcions territorials pròpies que gaudiran de plena personalitat jurídica mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs».

Per tant, en aquest precepte es remet —i s'apodera— als Estatuts d'algunes Comunitats Autònomes per introduir un nivell territorial del qual, per la triple via d'indicar la territorialitat, la personalitat jurídica i el caràcter d'agrupació de municipis, es configura implícitament una situació d'autonomia, i així s'ha recollit a l'article 5.3 EAC. D'altra banda, la remissió al legislador estatutari, i encara només a aquell que actua a l'empara de l'article 151 CE, implica, si es preveu la creació de les noves entitats, la consolidació d'una situació especial, que és, a més, indisponible, com a tal, pel legislador ordinari en regular el règim local, tant pel que fixa les bases, com pel que legisla en el marc d'aquestes, de manera que no es pot ni fer impossible la situació especial, ni tractar uniformement —establint els mateixos procediments i condicionaments amb vista a la definició d'àmbits competencials—, l'Administració local allà on s'ha pogut fer i s'ha fet ús de la previsió de l'article 152.3 CE i allà on això no s'ha produït.

A manera de recapitulació es pot dir que la Constitució garanteix l'autonomia de les entitats locals, i explícitament la de municipis i províncies —implícitament i amb menys èmfasi la de les entitats ex-article 152.3 CE— i d'aquesta manera la definició de les característiques i l'abast de la posició de cada entitat, que ha de fer el legislador ordinari precisant interessos i competències, troba el límit

de la continuïtat —«las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas»— del reconeixement de la institució i que «el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía» (sentència del 28 de juliol de 1981). En aquest context, s'admeten les alteracions, en més o en menys, de les atribucions que es tenien. Lògicament, l'alteració haurà de ser més profunda quan no es produeixi només com a conseqüència de l'aparició de les Comunitats Autònomes sinó també de la creació de noves entitats locals, normalment intermitjanes, que si fossin necessàries com a resultat de les previsions de l'Estatut d'Autonomia prefigurarien una estructura de l'Administració local clarament diferenciada amb una especificitat que troba un suport concret en la mateixa Constitució. És també clar en aquest darrer supòsit que el principi d'autonomia local difícilment es pot considerar ressentit per alteracions competencials que es produeixen exclusivament per transvassament entre entitats locals autònomes. Finalment, s'ha de reiterar que en remetre la Constitució a l'Estatut la possible creació d'entitats locals intermitjanes es condiciona l'ús de la remissió que la mateixa norma fonamental fa al legislador ordinari.

Convé advertir, tanmateix, que el principi d'autonomia com a garantia en la configuració de les institucions locals juga respecte a qualsevol legislador ordinari, i, en conseqüència, si s'assumeix per les Comunitats Autònomes la potestat legislativa en matèria de règim local, tant el legislador estatal, pel que fa a les bases, com l'autonòmic, en relació amb la regulació completa, han d'exercir les respec-

tives competències amb coherència amb l'esmentada garantia.

No sembla admissible l'enfocament que situa exclusivament en mans del legislador estatal la instrumentació de la garantia, com si aquesta es produís davant l'acció de les Comunitats Autònomes quan certament s'ha de postular en relació amb tots els poders públics. No hi ha una coincidència o paral·lisme exacte entre l'objecte de la garantia i l'abast de la competència per a establir les bases, que com hem remarcat incorporen un element d'uniformitat, mentre el principi d'autonomia local en determinats casos, i d'acord amb les determinacions estatutàries a l'empara de l'article 152.3 CE, només es pot respectar completament mitjançant una regulació que permeti o inclogui situacions especials. En suport de la mateixa conclusió es pot recordar la no-globalitat del concepte de «règim jurídic de les Administracions Públiques», a la qual ens hem referit, sobre el qual es projecta la competència estatal, mentre la garantia institucional es concreta en l'establiment de mínims precisament globals.

En el marc d'aquestes consideracions sobre els principis constitucionals entorn de l'autonomia local, hem d'alludir a les possibles intervencions d'altres administracions en l'àmbit local. No es tracta ara de repetir allò apuntat sobre la compartició de competències com a resultat de la incidència d'interessos diferents —local o no— en determinats àmbits i de la difícil compartimentació dels interessos. Ens referim ara a la compatibilitat o no de formes de control sobre l'exercici de les competències per les entitats locals i el principi d'autonomia. La diferència entre l'un i l'altre tema és clara. En el primer supòsit es

creuen les intervencions de les diverses administracions per la concurrència d'interessos. En el segon cas, el control es produeix precisament en el camp delimitat com a propi de les entitats locals.

El Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de pronunciar-s'hi establint un conjunt de matisacions en la sentència del 2 de febrer de 1981.

«... el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúan a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado y otras entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad...»

»En cambio, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a "la gestión de los intereses respectivos" fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que puede fundamentarse en la propia Constitución.»

El caràcter sistemàtic d'aquest pronunciament fa innecessària qualsevol glossa. Només assenyalem que l'anàlisi dels preceptes sotmesos a l'examen del Tribunal té un cert caràcter de provisionalitat ja que «el ajuste a la Constitución de la legislación de régimen local —en términos positi-

vos y no de evitar incompatibilidades— se producirá cuando se promulgue una nueva Ley...».

A una última qüestió volem fer al·lusió en estudiar alguns aspectes que es deriven dels preceptes constitucionals que contenen criteris substancials en el camp de l'Administració local. Es tracta del caràcter intracomunitari o no de les entitats locals i, per tant, de precisar si les relacions entre l'Estat com a aparell central amb l'Administració local s'ha de produir necessàriament a través de les Comunitats Autònomes quan aquestes tenen competència exclusiva en aquesta matèria.

Certament, no hi ha a la Constitució normes que taxativament permetin d'avaluar una de les solucions possibles. La mateixa bivalència del terme «Estat» (ordenament o aparell) fa més laboriosa la interpretació, per exemple, de l'article 137 CE, de manera que segons s'adopti una o altra acceptació s'inicia el camí que porta a una o altra conclusió.

Aquest Consell, en el seu Dictamen núm. 13, en relació amb la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per al 1982, va mantenir una posició primordialment intracomunitària de les entitats locals, deixant en l'àmbit de l'Estat únicament l'establiment dels principis bàsics que actuarien l'activitat legislativa autonòmica, plantejament que pot trobar suport en arguments de racionalitat organitzativa i de funcionament d'un Estat pluralista com el que preveu la nostra Constitució i que han fet propis els ordenaments d'altres països de la nostra àrea cultural (República Federal Alemanya) o s'imposen progressivament i de forma tendencial malgrat les dificultats insalvables del text constitucional (Itàlia).

No és necessari allargar-se en l'explicació de les raons que hi ha en aquest sentit —en part es troben en fonaments anteriors—, sinó que, després d'alludir-hi, és convenient posar de manifest els criteris que es contenen a la jurisprudència constitucional. Així, a la sentència de 23 de desembre de 1982, després d'assenyalar que «el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la Catalana, asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas», es manté el següent:

«Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como "intracomunitario" o "extracomunitario", no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las Comunidades, les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función. Las provincias siguen siendo (artículo

lo 141.1 CE y artículo 5.4 EAC) divisiones territoriales para el cumplimiento de la actividad del Estado, y municipios y provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia (artículos 140 y 141 CE), pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se corresponden con su ámbito de intereses propios, definido por la Ley... La transferencia o delegación de funciones o servicios a las Corporaciones Locales está obviamente limitada "a priori" por el interés propio de estas Corporaciones, definido por la Ley.»

Més endavant, la Sentència treu conseqüència de l'esmentat caràcter bifront, en indicar que:

«Es cierto, no obstante, que el principio básico de que el Estado puede delegar o transferir directamente competencias a las Corporaciones Locales, ni es necesariamente el único posible dentro del marco constitucional que permite al legislador estatal otras oposiciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los Entes locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas Comunidades Autónomas, y entre ellas la de Cataluña. Estas competencias no hacen imposible, por las razones ya expuestas, esas delegaciones o transferencias directas, pero aconsejan sin duda dar a la Comunidad Autónoma, sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conducen. Tal intervención queda asegurada en el precepto impugnado de la forma más enérgica po-

sible, al condicionar la transferencia o delegación en estos supuestos al "acuerdo favorable de su Consejo de Gobierno"...».

En definitiva, segons el Tribunal Constitucional, el règim local és bifront i d'aquesta característica es deriva la necessitat d'una intervenció comunitària en els procediments estatals d'assignació a les Corporacions locals de facultats pròpies o delegades.

VIII

Estudiades en els fonaments anteriors les principals dades que ofereix el bloc constitucional examinarem, a partir d'aquest, diversos aspectes de la Llei sotmesa al nostre Dictamen. Ho farem considerant en tot cas puntualment els extrems específics assenyalats en la sol·licitud parlamentària. La nostra exposició seguirà l'enumeració de la Llei sense altres modificacions que en les derivades de la consideració conjunta d'articles per raons de sistemàtica i amb les remissions oportunes als fonaments precedents pel seu caràcter general.

Prenem en consideració l'article 2 però atès que estableix principis i regles comuns sobre les competències de les entitats locals ho farem tenint en compte també els articles 25, 26, 28, 36 i la Disposició transitòria segona.

Els preceptes de la Llei amb vista a establir les competències pròpies de les entitats locals responen a l'esquema següent:

A) atribució directa d'un nombre de competències;

B) simple previsió d'una futura assignació a efectuar per part del le-

gislador estatal i autonòmic en l'esfera de la respectiva competència. Cal indicar ja ara que aquesta sectorialització en el moment de l'assignació de la competència no es pot confondre amb el règim de l'exercici de les competències que un cop assignades passen a ésser *pròpies* de les entitats locals.

Pel que fa als municipis s'ha d'entendre que l'article 26 respon al punt A), ja que l'assenyalament d'uns serveis mínims obligatoris porta inherent la titularitat de les competències específiques corresponents. Pel que fa al punt B), es considera bàsica la indicació dels àmbits materials en els quals la legislació estatal i autonòmica, en les respectives esferes de competència, podran assignar-los atribucions en funció de «su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses» (art. 2.1), i s'assegura que en qualsevol cas hauran de tenir alguna intervenció en aquestes matèries (art. 42.2).

En el supòsit de les Províncies, el punt A) es complementa en els apartats a), b) i c) de l'article 36.1, i el punt B) a la simple previsió d'un futur atorgament per l'Estat i les Comunitats Autònomes de competències en els diferents sectors de l'acció pública.

Respecte a l'esquema general, i en relació amb el punt B), l'article 2.2 disposa que «las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en la materia que regulen». En els altres supòsits (art. 2.1), l'assignació de competències a les Entitats locals pertoca, segons la distri-

bució de competències, a la legislació estatal o autonòmica.

Al marge de l'esquema anterior queda la previsió que els municipis poden fer activitats complementàries en els camps cultural, educacional, política de la dona, sanitat i medi ambient (art. 28), i estableix en la Disposició transitòria segona que els corresponen, mentre no es dictin les lleis estatals i autonòmiques de caràcter sectorial, les competències d'execució no atribuïdes a d'altres Administracions públiques per la legislació sectorial.

L'esquema general amb vista a conferir competència —recordem-ho—, compost únicament amb atribucions específiques i la regla d'atribució de funcions en determinades matèries, té un contingut, en principi, integrable en el concepte material de bases, si bé és discutible si reuneix els elements imprescindibles des d'aquesta perspectiva (fonament VI d'aquest dictamen).

La consideració de l'article 2 ens interessa particularment quant al seu segon apartat, respecte al qual cal fer algunes puntualitzacions. En primer lloc, s'ha d'aclarir que les lleis bàsiques alludides ho són en funció del sector que ordenen i en relació amb clàusules constitucionals específiques, i no respecte a la competència estatal ex-article 149.1.18 CE. En segon lloc, els interessos públics que estan en la base de l'atribució d'aquestes competències no tenen res a veure amb els que estan presents en establir les bases del règim jurídic de les Administracions públiques. En tercer lloc, les formes d'assignació i els destinataris concrets encarregats d'exercir les funcions executives queden al marge d'allò a què es pot atribuir el caràcter de bàsic, i freqüentment té un

caràcter primordialment organitzatiu. En quart lloc, la definició dels aspectes que s'acaben d'esmentar formen part de l'activitat legislativa, de desplegament legislatiu o d'execució, competències que en certs àmbits corresponen precisament a la Generalitat. En cinquè lloc, s'ha d'advertir que els casos excepcionals en què el Tribunal Constitucional ha reconegut una dimensió executiva a les bases són aliens a la qüestió que estem considerant.

En conseqüència, entenem que no correspon a les lleis bàsiques de l'Estat ni atribuir directament competències, que seran òbviament sempre d'execució, a les Entitats locals, ni assenyalar exactament quines els han de correspondre. Per aquestes raons, a més d'allò que es dirà tot seguit, l'article 2.2 s'aparta de l'ordenament constitucional.

Com hem dit, l'article 2.1 preveu l'assignació per la legislació estatal de competències a les Entitats locals (en funció del punt B) de l'esquema de competències abans indicat) sense cap intervenció de les Comunitats Autònomes (que tampoc no preveu en el supòsit de l'article 2.2). L'assignació de competències implica un procés de configuració de competències pròpies de les Entitats locals. És a dir, l'Entitat local veu configurat el seu àmbit d'actuació pròpia. Des d'aquesta perspectiva —no pel que fa a l'instrument jurídic utilitzat, però això no és transcendent per a allò que aquí interessa— coincideix amb la transferència de funcions o competències. Ambdós, a diferència de la delegació, se situen en el nivell dels poders propis.

De la competència de la Generalitat en matèria de règim local —i del recordat caràcter bifront d'aquest,

d'acord amb la jurisprudència constitucional— es deriva, i així ho ha assenyalat, com hem vist, el Tribunal Constitucional, la necessària intervenció de la institució autonòmica, les formes de la qual poden ser molt diverses, en la configuració de l'àmbit d'activitat pròpia de les Entitats locals.

En tant que l'article 2, ni en el primer apartat ni en el segon, no preveu cap intervenció, per reduït que en sigui l'abast o la incidència, de les Comunitats Autònomes, es produeix una afectació de l'ordenació constitucional de l'autonomia de la Generalitat (fonament VIII d'aquest dictamen).

En relació amb els municipis i les competències que es deriven conjuntament de l'article 28 i la Disposició transitòria segona cal remarcar que els àmbits competencials aHudits són en principi propis de la Generalitat i, en conseqüència, li correspon a aquesta (cultura, art. 9.4 EAC, promoció de la dona, art. 9.27 EAC, i habitatge, art. 9.9 EAC, pel que fa a les exclusives; sanitat, art. 17.1 EAC, protecció del medi ambient, art. 10.1.6 EAC i ensenyament, art. 15, en relació amb altres tipus de competència), àdhuc en la sistemàtica de la Llei, regular l'atribució de competències a les Entitats locals. En conseqüència, en tant que els esmentats preceptes impliquin l'assignació genèrica de competències no incloses en la legislació sectorial vigent als municipis suposarien una afectació de l'autonomia de les Comunitats Autònomes al marge de l'ordre constitucional.

En fi, pel que fa a les Diputacions, en la mesura que el precepte sobre el Pla provincial de cooperació, a causa de l'allusió en la part final de l'article 36.2.a) de la Llei —la regulació es fa «*sin perjuicio de las competen-*

cias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las *anteriormente asumidas y ratificadas por éstos*, la Comunidad Autónoma asegura en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley», permet salvaguardar les facultats de la Generalitat amb vista al Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, amb el desapoderament consegüent de les Diputacions, i no és contradictori amb l'ordenament constitucional (fonament III d'aquest dictamen).

IX

L'article 5 de la Llei que dictaminem se situa de fet en tres plans diferents. D'una banda, aparenta una ordenació general del règim jurídic de les Corporacions Locals amb una dosi interessant de sistemàtica. D'altra, es limita a fer —i a fer-ho efectivament— una simple interpretació, encara que no aparent, dels preceptes constitucionals (i estatutaris) concernits. En fi, es fa una reassignació de competències evident entre l'Estat i la Generalitat.

Com que en l'estudi dels seus diversos apartats és necessari, alludirem a d'altres preceptes de la Llei.

En l'apartat A, sobre organització i funcionament dels òrgans de les entitats locals, i tenint en compte allò que disposen els articles 20.2 i 32.2 de la mateixa Llei, es determina que el marge de les facultats legislatives de les Comunitats Autònomes quedarà no únicament delimitat per les bases de la Llei —certament enteses en un sentit molt ampli— sinó que a més seran prevalents els reglaments que adoptin les mateixes entitats lo-

cals i les lleis autonòmiques seran simplement supletòries. Sembla que el legislador estatal ha entès que allò que és bàsic esgota la matèria des d'un punt de vista legislatiu —és a dir, amb la peculiaritat que és específica de l'activitat legislativa—. Dit d'una altra manera, en els aspectes organitzatius i de funcionament, la competència exclusiva de la Generalitat en règim local s'evapora. Tot és bàsic, o bé de règim intern.

La contradicció d'un enfocament com aquest amb una lectura que pretengui atribuir algun sentit a les clàusules constitucionals i estatutàries és evident. Ni la garantia institucional de les autonomies locals no es refereix només a l'Estat, ni allò que és bàsic no pot segotar la matèria legislativa. No és una qüestió interpretativa «*stricto sensu*» sinó una necessitat derivada d'entendre compatibles i que tenen algun sentit els mateixos preceptes de la Constitució i de l'Estatut, que preveuen acompassadament la intervenció dels poders legislatius estatal i autonòmic. Tanmateix, s'ha de remarcar que aquest apartat A suposa àdhuc en algun sentit una infracció del principi de jerarquia normativa (art. 9.3 CE), ja que supedita l'aplicabilitat de la llei autonòmica a la seva no-oposició al que disposin els respectius reglaments orgànics de les entitats locals. No es tracta de negar un àmbit a l'autonomia organitzativa de les entitats locals, sinó que és inadmissible que una extensió, sens dubte desmesurada de les normes bàsiques (judici que està implícit en l'opció estatal), comporti l'anul·lació de la potestat legislativa autonòmica. Amb unes altres paraules, l'apartat que examinem és un indicador significatiu de l'abast excessiu atorgat a les bases en matèria d'organització i

funcionament (capítol II del Títol II i capítol I del Títol III) que va molt més enllà de l'abast reconegut pel Tribunal Constitucional en l'ocasió que de forma concreta va estudiar aquests aspectes, concretament a la Sentència de 28 de juliol de 1981.

En conseqüència, a la vista de la regulació de l'organització i funcionament de les entitats locals, l'ordre de fonts previstes en l'apartat A, en relació amb els articles 20.2 i 32.2, és contrari a l'ordenació de l'autonomia de la Generalitat.

Quan a l'apartat B, el qual en matèria de règim substantiu de les funcions i els serveis remet a la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes segons la distribució constitucional de competències, s'ha d'advertir que si la fórmula es refereix únicament a la regulació material dels sectors, les consideracions a fer són realitzades al fonament anterior. Ara bé, si com sembla plausible, s'hi comprenen també altres aspectes, com ara la intervenció de l'activitat dels particulars, en la terminologia clàssica de la legislació local, el precepte de l'apartat B implicaria una anul·lació de la competència autonòmica en matèria de règim local, que quedaria, per aquest aspecte, buida de contingut i traslladada a camps diversos, i, en aquest sentit, el precepte no seria constitucional.

Respecte a l'apartat C sorprèn l'ampliació —en la clau interpretativa ja advertida al començament d'aquest fonament— del possible àmbit de les competències estatals pel joc de l'enunciat inicial i de la referència a l'article 149.1.18 CE, si bé es pot entendre que deixa sense sentit l'ampliació a les «demás formas de prestación de los servicios públicos».

En relació amb l'apartat D la lite-

ralitat de l'enunciat no sembla correcta en la mesura que vulgui trobar un suport de la competència estatal en l'article 132 CE. Aquest es limita a establir, d'una banda, una reserva de llei sobre el règim jurídic dels béns de domini públic i dels béns comuns, i, d'altra, a assenyalar els principis que han d'inspirar la legislació. Però de l'article 132 no neix cap competència estatal ni la reserva de llei ho és de llei estatal sinó de llei en sentit tècnic i, per tant, de llei estatal o autonòmica en funció dels respectius àmbits de competència. Per tant, és innecessari el precepte i inconstitucional en la mesura que aboni una interpretació del joc de les clàusules constitucionals. En tot cas, la intervenció estatal s'haurà de produir exclusivament a l'empara de títols constitucionals (i no ho és l'article 132) i no d'interpretacions del mateix legislador estatal.

La problemàtica que planteja l'apartat E de l'article 5 de la Llei que dicaminem és força complexa. Així, ens trobem que la Constitució no atribueix a l'Estat cap títol especial pel que fa a la Hisenda de les entitats locals (l'article 142 CE conté principis o propòsits generals de contingut material). En conseqüència, aquesta qüestió s'ha de reconduir a les clàusules generals en matèria de règim local, camp en el qual ja coneixem l'abast de la competència estatal. A la llum d'aquest enfocament no sembla correcte l'ordre establert a l'apartat E, que no preveu que la legislació estatal es limiti a la que és bàsica. Ara bé, no es pot oblidar la possible incidència del títol competencial previst a l'article 149.1.14 CE segons el qual l'Estat té competència exclusiva en matèria d'«Hisenda general», adjectiu aquest que no és insòlit (règim

electoral general) que s'interpreti per la jurisprudència constitucional en un sentit omnicomprensió. Per això, encara que d'una lectura del precepte es derivi una apreciació insatisfactòria, l'orientació de la interpretació constitucional en aquest camp permet pensar que es donarà prevalença a d'altres títols competencials, si bé en la mesura que la legislació estatal pogués fer impossible la realització de previsions estatutàries —com, per exemple, la regulació de la unificació dels pressupostos de les Diputacions al de la Comunitat Autònoma— seria plenament efectiva aleshores la inconstitucionalitat.

X

L'article 9 implica la necessitat d'un desenvolupament uniforme de les bases sense que el legislador estatal admeti altres règims municipals o provincials especials que aquells previstos expressament a la mateixa Llei que dictaminem, que són els dels articles 29 i 30 pel que fa als municipis, l'article 39 a les Diputacions forals i el 40 quant a les Comunitats Autònomes uniprovincials, i l'article 41 quant a les Illes. A més, s'ha de tenir en compte la possibilitat de crear comarques (art. 42), àrees metropolitanes (art. 43), mancomunitats (art. 44 (i entitats menors (art. 43). També s'ha de tenir en compte allò que preveu la Disposició addicional sisena, dos, en relació amb el Municipi de Barcelona i l'Entitat Municipal Metropolitana, segons la qual els corresponents textos legals «continuarán vigentes salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley», text certament propi més aviat d'una

disposició derogatòria, que és el que era en el projecte de llei.

Els termes que conté l'article 9 i el context en què es produeix, implica una reducció relativa d'una característica pròpia de l'activitat legislativa de les Comunitats Autònomes en el marc de les bases establertes per l'Estat, és a dir, la possibilitat d'un desenvolupament divers, que es veu limitat en la mesura en què l'activitat legislativa autonòmica no pot acomodar el règim local a les peculiaritats diverses de les seves comunitats territorials. D'altra banda, la prohibició de regulacions singulars no pot trobar suport en el principi d'igualtat que, en primer lloc, és predicable només dels ciutadans (STC de 5 d'agost de 1983), i, a més, en tot cas ho seria pel que fa a condicions bàsiques (art. 149.1.1 CE).

Ara bé, alguna de les clàusules, concretament la de l'article 30, permetria, atesa la seva redacció, obviar la restricció, que si no fos així implicaria una petrificació de les peculiaritats del règim especial del municipi de Barcelona, ja que en allò en què no quedés derogat per la Llei de Bases, continuaria vigent i no hi hauria possibilitat de reforma sinó a través de noves bases.

Si fos certa aquesta afirmació es produiria, en sostreure una entitat local de forma completa, a la competència autonòmica una infracció de l'ordenament constitucional i estatutari.

Per tant, si s'entén que l'article 9 impedeix una regulació diversificada, també singularment, de les bases de règim local, aniria més enllà de la naturalesa i la mateixa funció de les bases (fonament VI d'aquest dictamen). Tanmateix, si la Disposició addicional sisena dos, pel que fa al règim especial del municipi de Barcelo-

na, en el cas anterior s'interpretés com una cristallització^oimmodificable pel poder legislatiu autonòmic de l'ordenació vigent, també seria inadmissible des del punt de vista de l'ordenament constitucional.

XI

Els articles 27 i 37 regulen el supòsit de delegació de competències a favor, respectivament, del municipi i de la província.

Preveuen en cas de delegació de l'exercici de competències estatals l'informe i consulta previs de la Comunitat Autònoma si bé, en el cas dels municipis, la redacció de l'article 27.3 sembla admetre una excepció d'aquest tràmit en dir «salvo que por Ley se imponga obligatoriamente...».

Aquesta última excepció és del tot inadmissible a la llum del que s'ha dit al fonament VII d'aquest Dictamen.

Amb caràcter general s'ha de constatar que la Llei que dictaminem implica un retrocés clar en la configuració del paper de les Comunitats Autònomes en els procediments referits a la delegació de funcions estatals a les entitats locals.

Ja hem recordat (fonament VII) que la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per al 1982 establia una facultat codecisòria de la Comunitat Autònoma en atorgar caràcter vinculant al seu pronunciament.

La mateixa Llei del Procés Autonòmic, de 14 d'octubre de 1983, se situava respecte a delegacions de funcions a les Diputacions Provincials en una orientació similar. En efecte, l'article 8, en el segon paràgraf, disposava que «el Estado no podrá transferir o delegar directamente sus

competencias a las Diputaciones Provinciales. No obstante, podría encomendar a éstas el servicio de recaudación de tributos». En conseqüència, l'exercici de competències estatals per les Diputacions només podria produir-se amb el pas intermedi d'una decisió autonòmica, i amb aquesta intenció en el primer paràgraf del mateix article es contenia una derogació del principi general que prohibeix les subdelegacions en preveure que «las Comunidades Autónomas podrán delegar en las Diputaciones Provinciales, según la naturaleza de la materia, el ejercicio de competencias transferidas o delegadas por el Estado a aquéllas salvo que la Ley a que se refiere el artículo 150.2 de la Constitución disponga lo contrario».

La valoració de la constitucionalitat dels articles 27 i 37, especialment a la llum de fonament VII d'aquest Dictament, obliga a fer dues consideracions perfectament separades.

Pel que fa a la possible exclusió de qualsevol tipus d'intervenció de la Comunitat Autònoma, que s'admet, encara que no com a regla general, en l'article 27.3, la seva incorrecció és manifesta.

Quant a la degradació de la intervenció autonòmica, que en cas d'ésser codecisòria o decisiva es transforma en un simple tràmit d'informació i consulta, la manca de coherència en el cas de Catalunya amb el fet que la Comunitat Autònoma ostenta competències exclusives en matèria de règim local, només acotades per les bases estatals, és també clar ja que la «bifrontalitat» s'ha de situar en l'esmentat context definit per l'ordre de competències que es deriva de la Constitució i de l'Estatut. Cal valorar, però, que el Tribunal Constitucional, com s'assenyala al fonament

VII, reproduint-ne àdhuc textualment les paraules, si bé va mantenir la necessitat de la intervenció autonòmica, no va afirmar de forma taxativa que aquesta hagués de tenir caràcter decisorí.

XII

L'article 38 de la Llei que dictaminem se situa en el marc de les previsions de l'article 141.2 CE, segons el qual el govern i l'administració autonoma de les províncies poden ser encomanats a unes altres corporacions de caràcter representatiu, diferents de la Diputació. En aquest sentit preveu que a aquestes altres corporacions els serà aplicable el règim previst a la Llei per a les Diputacions.

Certament, des de la sentència de 28 de juliol de 1981 el desplegament de la Constitució en relació amb el paper de la província com a entitat local ha sofert significatives inflexions, de les quals són els més destacats exponents els Estatuts d'algunes Comunitats Autònomes uniprovincials o el de Canàries, el qual preveu un buidament pràcticament total dels òrgans de govern de les dues províncies a favor de les institucions comunitàries.

En aquest sentit, la regla de l'article 38 no és aplicable a les Comunitats uniprovincials ni al supòsit de Canàries, que són objecte de regulació especial als articles 40 i 41. També queden al marge les Diputacions forals en els termes de l'article 39.

Acotat el camp al qual es pot referir l'article 38, la globalitat de la remissió —ja que es preveu que totes les previsions de la Llei sobre les Diputacions són aplicables a les «altres Corporacions de caràcter repre-

sentatiu»— implica l'anul·lació de l'element de diversitat que es pot derivar de l'article 141.2 CE. Això no obstant, es podria interpretar que la paraula «previsions» té una certa significació genèrica, de manera que, tot deduint l'orientació dels termes concrets del règim establert per la Llei respecte a les Diputacions, en regular la corporació representativa substituïda es pugui adequar o adaptar aquelles orientacions a les característiques d'aquesta.

Cal advertir a més el limitat abast de la possibilitat oberta per l'article 141.2 CE, que únicament es refereix als aspectes orgànics del govern de la província com a entitat local, aspecte que, com ja s'ha dit, el Tribunal Constitucional considerava integrat en el concepte de règim jurídic de les Administracions públiques, respecte al qual l'Estat és competent per establir les bases, circumstància que fa viable la interpretació apuntada de manera que no és ineluctable la contradicció entre l'article 38 de la Llei i l'article 141 CE.

XIII

Ens referim ara als preceptes de la Llei que regulen, en el Títol sobre «altres entitats locals», la comarca. Concretament, és l'article 42, però per relació és inevitable estudiar la *Disposició addicional quarta*.

L'article 42 de la Llei que dictaminem es refereix a les comarques, i atribueix a les Comunitats Autònomes la facultat de crear-les i de regular-ne els aspectes fonamentals, entre d'altres, precisar les potestats que com a Administracions públiques els corresponen i optar per atorgar-los o no el caràcter d'entitat territorial (arts. 3 i

4 de la Llei). Ara bé, al segon paràgraf es condiona la decisió comunitària a la voluntat dels municipis afectats, que poden impedir-ne la creació si els que s'oposen són les dues cinquenes parts d'aquests i representen almenys la meitat del cens electoral. En exigir-se, si la comarca afecta més d'una província, l'informe favorable de les Diputacions, queda en mans d'aquestes també la decisió final en aquest supòsit. A més, el darrer paràgraf de l'article preveu que «la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26 [els serveis mínims que els municipis poden prestar però de forma associada], ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 26» (és a dir, aquelles en les quals la legislació sectorial de l'Estat i de les Comunitats Autònomes podran atribuir competències concretes als municipis).

En aquest marc general, la Disposició addicional quarta preveu el següent:

«En el supuesto de que, en aplicación de lo previsto en el número 2 del artículo 42 de esta Ley se impidiera de formar parcial y minoritaria la organización comarcal del conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma, la Generalidad de Cataluña, por haber tenido aprobada en el pasado una organización comarcal para la totalidad de su territorio y prever su Estatuto, asimismo, una organización comarcal de carácter general, podrá, mediante ley aprobada por mayoría absoluta de su Asamblea Legislativa, acordar la constitución de la comarca o las comarcas que resten

para extender dicha organización a todo el ámbito territorial.»

Per examinar la correcció d'aquests preceptes a la llum del bloc de la constitucionalitat cal recordar, en primer lloc, els elements continguts a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia.

L'article 152.3 CE preveu per a les Comunitats Autònomes institucionalitzades segons el procediment de l'article 151 CE i, per tant, la Generalitat, que:

«Els Estatuts podran establir circumscripcions territorials pròpies que gaudiran de plena personalitat jurídica mitjançant l'agrupació de municipis límitrofs.»

D'aquesta manera, i amb un èmfasi especial, es reprèn la previsió de l'article 141.3 CE que ja preveu la creació d'agrupacions diferents de les províncies. Però els elements nous —ens hi hem referit ja al fonament VII— són prou significatius: *a)* remissió expressa als Estatuts; *b)* caràcter comunitari de la nova entitat; *c)* l'atribució de personalitat jurídica apunta cap a la configuració d'una entitat autònoma; *d)* la gènesi com a agrupació de municipis —aquesta és també la definició constitucional de la província— no aporta cap element de voluntarietat.

Fent ús d'aquesta previsió constitucional, l'Estatut de Catalunya, a l'article 5, i, en particular, als paràgrafs primer i tercer, preveu: *a)* l'existència general i necessària de la comarca; *b)* la competència del Parlament per a aprovar-ne la regulació i la constitució; *c)* el caràcter autònom de l'entitat de govern de la comarca que és, en conseqüència, una entitat local.

Aquestes són les dades de les quals

el legislador ordinari no es pot apartar.

Abans d'examinar l'acomodació dels preceptes de la Llei al bloc de la constitucionalitat és convenient, però, recordar alguns elements que es desprenen de la jurisprudència constitucional, reiterant algunes expressions.

En concret, en la Sentència de 28 de juliol de 1981, el Tribunal Constitucional va assenyalar:

«Pero no es esta modificación reductora o amplificadora de la autonomía provincial inducida por la Creación de las Comunidades Autónomas la única que resulta de la Constitución. El texto constitucional contempla también la posibilidad (artículo 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tiene una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (artículo 5.3) podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta, pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales... Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial».

El contrast dels preceptes que dictaminem amb les indicacions del bloc constitucional es pot concretar en diversos aspectes: a) necessitat o no de

l'entitat comarcal; b) competència excoent de la Generalitat per a la creació de les comarques; c) acotacions a la definició de l'àmbit competencials de les noves entitats.

Sobre el primer punt s'ha d'observar que la Disposició adicional quarta —que conté una autèntica contradicció interna, ja que d'una banda assenyala encertadament que segons l'Estatut les entitats comarcals són d'existència necessària, i d'altra, admet que no s'arribin a crear si majoritàriament ho impedeixen els municipis— s'aparta de les previsions de l'article 5 de l'Estatut d'Autonomia, i de fet contempla la possibilitat que el Parlament no pugui complir el manament estatutari d'establir les comarques. D'altra banda, el caràcter estrictament intracomunitari de la comarca, que, com ha recordat el Tribunal Constitucional, no té garantida constitucionalment l'autonomia, i el seu caràcter aliè als interessos generals, dels quals és exponent l'Estat, confirma la manca de justificació del precepte.

En relació amb el segon extrem apuntat, el procediment previst a l'article 41 de la Llei implica la imposició d'un procediment que condiona, i pot impedir, al Parlament de Catalunya l'exercici de les facultats que l'Estatut li atorga. Però, a més, en exigir una majoria qualificada per a l'aprovació de la Llei, en l'únic supòsit en què es pot obviar una eventual oposició municipal —és a dir, quan és minoritària— la Llei que dictaminem incideix en el funcionament de la principal institució d'autogovern com és el Parlament, amb desconeixement de la competència autonòmica exclusiva per a regular les institucions polítiques (arts. 9.1 i 29.2) i de les facultats del mateix Parlament, les

característiques dels acords del qual, segons l'article 32.5 s'han de fixar en el Reglament de la Cambra o en lleis de Catalunya.

Pel que fa al tercer punt, és fàcil advertir que les limitacions i restriccions per a l'àmbit competencial de les comarques que introdueix el darrer paràgraf de l'article 42 de la Llei no sintonitzen precisament amb les orientacions de la Constitució i de la jurisprudència constitucional, a les quals hem fet esment al fonament VII. En especial, la impossibilitat que les comarques assumeixin funcions en els sectors qualificats com a serveis mínims municipals xoca amb les mateixes determinacions de la Llei en regular-los a l'article 24, en la mesura que preveu que la prestació dels serveis mínims la poden fer els municipis individualment o de forma associada. El caràcter d'agrupació inherent al mateix concepte constitucional de les comarques fa inexplicable aquesta restricció.

En el marc de les consideracions anteriors es pot afirmar que l'article 42 i la Disposició addicional quarta són contraris a la Constitució i a l'Estatut i afecten l'àmbit d'autonomia de la Generalitat.



XIV

L'article 58, en el marc del Capítol II sobre «Relaciones interadministrativas» del Títol II que conté «Disposiciones Comunes a las Entidades Locales», preveu la possibilitat de crear diversos òrgans de col·laboració entre les Entitats locals i les Administracions estatal o autonòmica de forma separada, però, podent participar cada una en els òrgans creats per l'altra.

Ara bé, el segon paràgraf del número 1 preveu textualment el següent:

«Para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración Local. Reglamentariamente, se establecerá la composición, organización y funcionamiento de la Comisión.»

La més gran precisió d'aquest supòsit respecte als altres assenyala el possible relleu d'un instrument organitzatiu que es projecta precisament en el camp dels mitjans econòmics locals. El paper de la Comunitat Autònoma queda situat simplement, com a qualsevol altre òrgan, en la possibilitat d'una mera participació.

S'ha de tenir en compte, però, que la Generalitat de Catalunya, més enllà de la competència genèrica exclusiva en matèria de règim local, gaudeix d'atribucions específiques pel que fa als aspectes financers dels ens locals. Concretament, l'article 48.1 EAC li atorga la tutela financera sobre els ens locals i el darrer paràgraf del número 2 del mateix article preveu que «els ingressos dels ens locals de Catalunya, consistents en participacions, en ingressos estatals i el subvencions incondicionades —la major part de la hisenda local—, seran percebuts a través de la Generalitat, que els distribuirà d'acord amb els criteris legals que seran establerts per a les esmentades participacions». Per tant, a la Generalitat pertoca distribuir les quantitats i, a més, no podrà fer segons uns criteris legals, que, atesa la indeterminació de la referència, es poden entendre fixats almenys en

part per la mateixa Comunitat Autònoma.

En fi, la Disposició addicional quarta (EAC) preveu que «els pressupostos que elaboraran i aprovaran les Diputacions Provincials de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona seran units al de la Generalitat».

D'altra banda, hem de recordar allò que ja hem advertit al fonament III sobre el Pla únic d'Obres i Serveis de Catalunya, la continuïtat del qual, al nostre entendre, no es veu afectada per la nova regulació de les Diputacions (fonament VIII) i sobre l'assumpció per la Generalitat de les competències i funcions en ordre a les Comissions de Col·laboració amb les Corporacions Locals Catalanes, facultats autonòmiques consolidades en el sentit ja indicat.

A la vista d'aquests elements, i àdhuc situant-nos en la perspectiva de la «bifrontalitat», s'ha de concloure que el precepte transcrit, en tant que exclou que les funcions de col·laboració de l'Administració estatal amb les Corporacions locals s'han de fer a través de la Generalitat, afecta l'àmbit d'autonomia d'aquesta.

XV

En relació amb l'article 60, que preveu l'execució subsidiària de competències locals per part de les Administracions estatal i autonòmica, en certs supòsits i quan es donen determinades circumstàncies es pot qüestionar la compatibilitat d'aquest precepte amb el principi constitucional d'autonomia local, al qual hem fet referència en el fonament VII d'aquest dictamen.

La substitució només és possible quan es donen conjuntament els elements següents:

a) incompliment per part de l'entitat local d'obligacions imposades directament per una Llei, i no en el supòsit que derivin d'altres normes amb rang inferior;

b) l'esmentat incompliment ha de repercutir (o afectar) en l'exercici de competències estatals o autonòmiques;

c) que es cobreixi econòmicament l'obligació des d'una perspectiva legal o pressupostària;

d) que no s'hagi atès el requeriment fet a l'entitat local a fi que en el termini assenyalat, que no pot ésser inferior a un mes, compleixi l'obligació.

L'activitat substitutòria s'ha de limitar a realitzar el contingut de l'obligació incomplerta i es farà a costa i en substitució de l'entitat local.

L'origen legal de l'obligació situa el control substitutori entre els que es fonamenten en paràmetres normatius i es pot qualificar com a control de legalitat, que, com sabem, ha estat admès pel Tribunal Constitucional com a compatible amb l'autonomia local. La intensitat d'aquesta modalitat de control es veu, però, acompanyada per la necessitat que l'obligació trobi suport en una llei, i la seva execució no es trobi obstaculitzada per la manca de mitjans econòmics. En el mateix sentit de contrapesar la incidència del control es pot esmentar el procediment qualificat que en el seu cas porta a una ratificació implícita i advertida de l'incompliment.

Ara bé, el Tribunal Constitucional va assenyalar que els controls havien de ser puntuals i no genèrics, ja que d'una altra forma s'afectaria l'autonomia local. En aquest sentit el paràmetre que serveix per a precisar qui-

nes obligacions imposades per llei poden donar lloc a l'aplicació del procediment substitutori —és a dir, l'afectació de l'exercici de les competències estatals o autonòmiques— podria considerar-se fins a cert punt àmplia en tant que l'afectació no és sempre obstaculització o impediment, i comprèn àdhuc incidències indirectes. Sempre que s'entengués que l'afectació directa, i que l'incompliment ho és d'una obligació *específicament* i directament imposada per llei, no hi ha incompatibilitat amb el principi d'autonomia. En un altre cas es produiria una vulneració d'aquesta.

XVI

Ens proposem estudiar ara el règim de control de les Entitats locals i, en concret, els *articles 65, 66 i 67*. Les mesures contemplades en aquests preceptes s'inscriuen en el control de legalitat. En els dos primers es tracta de controls ordinaris, mentre que en el darrer, de fet, es configura un control extraordinari.

1. L'article 65 faculta les Administracions estatal i autonòmica per requerir si ho considera oportú a les Entitats locals l'anul·lació d'un acord que consideri contrari a l'ordenament jurídic, i, en tot cas, per impugnar l'acord davant la jurisdicció contenciosa-administrativa.

L'article 66 conté una modalització del procediment del precepte precedent en la mesura que els acords locals «menoscaben competències del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades». En aquest cas, es precindeix del requeriment previ, i en la impug-

nació es pot sol·licitar la suspensió de l'acord, que el Tribunal, si la considera fonamentada, haurà d'acordar en el primer tràmit posterior a la presentació de la impugnació, si bé en qualsevol moment posterior la podrà deixar sense efecte.

S'ha d'assenyalar que en tant que l'article 65 regula l'exercici de la facultat d'instar una anul·lació per infracció de l'ordenament jurídic, precisant-se la normativa que es tingui per vulnerada, i que per desatenció del requeriment o per no ús de la facultat de practicar-lo es podrà impugnar l'acte o acord davant la jurisdicció contenciosa-administrativa, pel procediment i durant el termini ordinari, en l'article 66, a part que es posa l'accent en el fet que els actes i acords de les entitats locals incorrin en infraccions més específiques, consistents precisament en una vulneració de l'ordre de competències, la impugnació en una vulneració de l'ordre de competències, la impugnació en via jurisdiccional haurà de seguir-se d'acord amb un procediment especial que presenta aquestes peculiaritats: 1) la interposició del recurs haurà d'estar fonamentada en Dret d'una manera precisa i amb expressió de la norma legal que es tingui per infringida, encara que no contingui petició expressa de suspensió de l'acte impugnat; 2) el termini d'interposició del recurs jurisdiccional no és l'ordinari, sinó l'especial de 15 dies; 3) s'entén esgotada la via administrativa sense reposició prèvia.

D'això resulta que el legislador ha fet ús de la competència estatal exclusiva de l'article 149.1.6 CE (legislació processal), en tant que configura així un procediment especial més, ja que ni és l'ordinari ni cap dels especials del capítol IV del Títol IV de

la Llei de la jurisdicció contenciosa-administrativa.

En ambdós supòsits la intervenció de les Administracions estatal i autonòmica es projecta en el camp del control ordinari de l'activitat normal de les entitats locals en l'exercici de competències pròpies (queden al marge, per tant, els supòsits d'articulació d'intervencions de diverses Administracions en un procediment complex) segons la sectorialització prevista pel que fa al sistema d'assignació de competències a les Entitats locals.

Ara bé, com ja vam advertir, es tracta de dos moments molt diversos. En un cas, l'atribució de funcions a les Entitats locals està connectat a determinades opcions d'ordenació de l'acció pública. En l'altre, la perspectiva dominant és precisament la configuració com a pròpies d'unes competències, l'exercici de les quals integra precisament allò que és l'activitat local.

La legislació sectorial assigna la competència de l'entitat, però l'organització i el procediment del seu exercici per part de l'entitat és un aspecte intern i propi d'aquesta; de fet, una manifestació del seu caràcter autònom. Per la mateixa raó, el control de legalitat del funcionament de l'entitat en l'exercici d'aquesta competència no és un aspecte de l'ordenació d'un sector normatiu (que és l'objecte de la legislació sectorial) sinó relatiu a l'organització i el funcionament de l'entitat local, i, per això mateix, inherent a la matèria «règim local». En conseqüència, és l'ordre competencial en aquest camp el que ens ha de definir si és competent l'Estat o la Comunitat Autònoma.

En aquest sentit, les característi-

ques de les atribucions de l'un i de l'altre en règim local (fonaments IV, V i VI) i el caràcter merament executiu de l'activitat de control porten a concloure que les facultats ordinàries de control de legalitat de les Entitats locals corresponen a la Generalitat i és incorrecta una assignació separada en funció de competències sectorials com fan els articles examinats. Només en el cas d'entendre que la referència a les respectives competències alludeix a les facultats en règim local, la qual cosa sembla difícil, podria considerar-se correcta l'assignació de competències de control que fan aquests preceptes.

D'altra banda, cal tenir en compte que, com hem assenyalat al fonament III, en el període pre-autonòmic va produir-se una transferència a la Generalitat de funcions de control de les Entitats locals. I, si bé és cert que s'establia la possibilitat d'una intervenció subsidiària d'òrgans de l'Administració estatal, en cap cas no es donava entrada a criteris sectorials ni s'equiparaven com instàncies principals les Administracions autonòmica i estatal, la qual quedava en una posició secundària.

L'entrada en vigor de l'Estatut ha consolidat les competències i funcions assumides per la Generalitat, i, per tant, la seva intervenció en primera instància en l'exercici de funcions de control de l'activitat de les Entitats locals sense discriminacions per raó de la matèria. Obviament, la vigència de l'Estatut només ha consolidat competències autonòmiques; no les estatals, que lògicament s'han d'entendre inexistents per les raons abans apuntades com a conseqüència del nou ordre competencial derivat de la Constitució.

Advertim, d'altra banda, que l'alteració de les formes de control, evident

entre la regulació que ara s'examina i la vigent en el moment de la transferència, incideix en les característiques de l'activitat de l'administració de control, però no en la determinació d'aquesta.

Per tant, també a la llum dels antecedents que hi ha, la introducció de criteris sectorials per a determinar quin ha d'ésser la instància de control és incorrecta.

2. L'article 67 de la Llei que dictegem planteja una situació amb la qual ja s'ha enfrontat el Tribunal Constitucional en la sentència 4/1981, de 2 de febrer, on va expressar que:

«La autonomía no se garantiza por la Constitución —como es obvio—, para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad, por lo que en estos supuestos la potestad del Estado no se puede declarar contraria a la Constitución, máxime cuando este principio de limitación de la autonomía se refleja de forma expresa en la propia Constitución —artículo 155— en relación a las Comunidades Autónomas.»

I, més endavant, en la mateixa sentència, diu que:

«El artículo 110 de la Ley de Régimen Local no puede calificarse de opuesto a la Constitución. La competencia atribuida al Gobernador en relación a las ordenanzas y reglamentos municipales se concreta en un control de legalidad de alcance limitado, ya que la suspensión tiene carácter provisional hasta tanto decida la jurisdicción contencioso-administrativa.»

Aquesta doctrina del Tribunal Constitucional descansa sobre un judici comparatiu en relació amb les mesures que el Govern de l'Estat pot prendre

en el supòsit que una Comunitat Autònoma actués de forma greument atemptatòria de l'interès general d'Espanya. Lògicament, un plantejament similar es podria entendre a les Entitats locals. El precepte considerat té un abast limitat, ja que la suspensió és provisional mentre els tribunals no decideixin.

Això no obstant, hi ha motius que permeten posar en dubte la correcció dels termes concrets del precepte des del punt de vista constitucional.

La funció del Delegat del Govern és dirigir l'Administració perifèrica de l'Estat en el territori de la Comunitat Autònoma i coordinar-la amb l'Administració autònoma si és precedent (art. 154 CE). És clar que entre aquestes funcions no pot subsumir-se la de control de les Entitats locals, la titularitat de la qual ha quedat explicitada en fonaments anteriors; s'admet, però, només una activitat subsidiària de l'Administració estatal segons el model del RD 2115/178, de 26 de juliol.

XVII

L'article 70.2 estableix que «los acuerdos que adopten las Corporaciones Locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las Ordenanzas, incluidas las normas de los Planes urbanísticos, se publican en el *Boletín Oficial* de la provincia y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 [és a dir, 15 dies]. Idèntica regla es de aplicació a los presupuestos, en los términos del artículo 112.3 de esta Ley».

En la mesura que s'entengui que els plans urbanístics són fruit d'un procediment complex en el qual la interven-

ció de l'Administració superior respon a una distribució de funcions paral·lela a la presència d'interessos diversos, uns ordre local, uns altres de transcendència general i diferent, i que el precepte de l'article 70.2 de la Llei que dictaminem comprèn *tots* els plans urbanístics amb intervenció municipal, es produeix una clara contradicció amb l'article 37.4 EAC, en virtut del qual és suficient la publicació al *Diari Oficial de la Generalitat* per a la validesa i l'entrada en vigor de les disposicions i normes emanades de l'Administració autonòmica.

XVIII

Pel que fa al capítol I, «Bienes», del Títol VI sobre «Bienes, actividades y servicios y contratación», es plantejen dues qüestions: títol competencial que pot donar suport a aquesta regulació; adequació de les normes al corresponent títol de competència estatal.

Com ja hem dit al fonament IX, l'establiment de normes estatals sobre els béns locals no pot tenir suport en l'article 132 CE, ja que aquest es limita a establir una reserva de llei en sentit tècnic i a fixar uns principis materials en els quals s'ha d'inspirar qualsevol regulació, bé sigui estatal o autonòmica.

La possible existència d'un títol estatal en què pugui emparar-se aquest capítol ha de cercar-se, en tot cas, en la clàusula de l'article 149.1.18 CE, que, com sabem, ha estat objecte d'una interpretació progressivament amplificadora per part del Tribunal Constitucional (fonament IV i, en especial, la referència a la sentència de 13 de novembre de 1981), o també en les competències estatals en l'ordre eco-

nòmic-financer («en conexión con los límites de la autonomía en materia económico-financiera, se plantea un tema clásico que es el relativo a la defensa del patrimonio del Estado o de los entes públicos...») (Sentència TC de 2 de febrer de 1981).

En relació amb la segona qüestió, una anàlisi dels cinc articles del capítol que estem considerant posa en relleu la parquedat d'una regulació que es limita a formular unes regles essencials o fins i tot a reproduir els principis constitucionals. Per tant, en si mateix, i al marge d'allò que s'ha assenyalat al fonament IX, i tenint en compte la flexibilitat que s'ha donat a l'abast dels títols competencials de l'Estat relatiu, no s'aprecia contradicció entre aquests preceptes de la Llei i l'ordre constitucional.

XIX

1. El Títol VII de la Llei dictaminada tracta del personal al servei de les Entitats locals. Ens ocuparem primerament dels capítols I, II, IV i V a l'objecte d'examinar separatament el contingut del capítol III, que es concreta al tema de la selecció i la formació dels funcionaris amb habilitació de caràcter nacional i al sistema de proveïment de les places corresponents.

El marc competencial de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya sobre aquest tema és el que es defineix en l'article 149.1.18 CE i l'article 9.8 EAC (fonament III).

Els funcionaris dels ens locals en el territori de Catalunya han de regir-se per normes bàsiques, el dictat de les quals correspon a l'Estat, i per les normes que per no ser bàsiques correspon de dictar a la Generalitat de

Catalunya en exercici de la competència que té reconeguda a l'article 9.8 EAC.

Hem de remarcar, això no obstant, que el Títol VII de la Llei dictaminada no es concreta a establir normes sobre els funcionaris en sentit estricte, sinó que abasta un camp més ampli en tant que es refereix a tot el personal, funcionari o no, que presti serveis en les Entitats locals, i així dedica un capítol, el V, al personal laboral a més de l'eventual. Per aquesta raó pot incidir-hi també la distribució de competències en el camp laboral (art. 149.1.7 CE i art. 11.2 EAC), en el qual correspon a l'Estat la totalitat de les potestats normatives.

La Llei que dictaminem divideix el personal al servei de les Entitats locals en tres branques: els funcionaris de carrera, els contractats en règim de Dret laboral i el personal eventual que serveix llocs de confiança o d'assessorament especial.

Quant als funcionaris de carrera, s'estableix que es regiran en allò que aquesta Llei no disposi, per la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes en els termes de l'article 149.1.18 CE a aquests funcionaris es reserven les funcions que impliquen l'exercici d'autoritat, fe pública i assessorament legal preceptiu, control i fiscalització interna de la gestió econòmico-financera i pressupostària, les de comptabilitat i tresoreria i, en general, aquelles que en desplegament d'aquesta Llei, es reserven als funcionaris per a una millor garantia de l'objectivitat, imparcialitat i independència en l'exercici de la funció, i es declara que són funcions públiques necessàries en totes les Corporacions locals que queden reservades a funcionaris amb habilitació de caràcter nacional les que han estat corresponent

als Secretaris, Interventors i Dipositaris. Al mateix temps, s'expressa que les funcions de comptabilitat i tresoreria, com també les de recaptació, poden, excepcionalment, atribuir-se a membres de la Corporació o a funcionaris sense habilitació de caràcter nacional, si així es determina per la legislació de l'Estat.

Els altres preceptes inclosos en el capítol no fan altra cosa que reflectir, amb referència als funcionaris al servei de les Entitats locals, disposicions establertes ja com a bàsiques en la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública, a més d'una norma sobre col·laboració de l'Institut d'Estudis d'Administració Local amb les Escoles autonòmiques o de les mateixes Corporacions locals. El capítol finalitza disposant que les convocatòries de proves d'accés a la Funció Pública local i de concurs per a la provisió de llocs de treball s'hauran de publicar en el *Boletín Oficial del Estado* i les bases en el *Butlletí Oficial de la Província*.

Quant a la selecció dels restants funcionaris i regles sobre proveïment de llocs de treball, entenent que aquests restants funcionaris són els de carrera no compresos a l'article 92.3, s'atribueix la competència a cada Corporació local, que haurà d'actuar d'acord amb les regles bàsiques i els programes mínims amb vista a la selecció i formació dictades per l'Administració estatal, la qual establirà també els títols acadèmics i altres mèrits documentats per prendre part en les proves selectives.

En remarcarem només alguns aspectes.

La Llei 30/1984, de 2 d'agost, va declarar formalment bàsics alguns dels seus preceptes i, en conseqüència, implícitament, no bàsics els altres aspectes.

tes. D'altra banda, la competència estatal, en tant que es projecta sobre la funció pública no és essencialment diferent si es tracta de la local o l'autònoma.

És ben cert que el legislador pot alterar criteris anteriors sobre la configuració de les normes bàsiques, però, igualment, ho és que en la difícil tasca de valorar l'abast d'allò que és bàsic, pot constituir un indici la discrepància entre dues lleis temporalment properes (fonament VI).

En aquest sentit, es pot remarcar l'exigència de publicació de convocatòries en el *Boletín Oficial del Estado*, sense esmentar el *Diari Oficial de les Comunitats Autònomes*, o la reserva en exclusiva a l'Administració estatal de les regles bàsiques i els programes mínims per a la selecció i formació i de la previsió de títols i diplomes per participar en les proves, si bé en aquest supòsit s'ha d'entendre que la reserva a l'Estat no impedeix que les Comunitats Autònomes puguin regular, en el marc de les normes bàsiques, aquests aspectes, de manera que només en el cas que pel contingut de les bases s'evaporés l'àmbit de normació autonòmica es produiria una afectació efectiva de l'àmbit comunitari. Pel que fa a la publicació de les convocatòries, es pot interpretar que la previsió no és exhaustiva i la legislació autonòmica pot assenyalar l'obligació que es publiquin en el corresponent *Diari Oficial* de caràcter nacional a què es refereixen els articles 92, 98 i 99 de la Llei.

Pels mateixos motius que amb caràcter general ja han quedat exposats en fonaments anteriors, entenem que en el que ara constitueix objecte d'atenció, hi conflueixen dos ordres de consideracions, el primer dels quals s'adreça a aclarir si estem en presència

d'un objecte de normació que pertany a les bases del règim jurídic de les Administracions públiques o del règim estatutari dels seus funcionaris i, en segon lloc, inquirir si la regulació del tema tractat en els esmentats preceptes s'adequa a la potestat que té conferida l'Estat.

La competència estatal exclusiva sobre bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris prefigura el sistema en virtut del qual les Comunitats Autònomes, a través dels seus respectius Estatuts, podran, amb aquest límit, adquirir, segons aquests, competències de diversos nivells. En el fonament III ens hi hem referit.

Hem d'assenyalar que les normes reguladores del tema que estem considerant no són únicament pròpies del règim estatutari dels funcionaris, tot i admetent que hi incideix, ja que l'objecte de la regulació no és el reflectit en les lleis que tracten del règim estatutari dels funcionaris, descomponent-lo en conceptes com les condicions generals, les vacants, les llicències, les excedències, els havers actius i els drets passius, les retribucions, les responsabilitats, etc. Les normes que contemplem es redueixen a la regulació de l'accés a la funció pública i al procediment a seguir per a l'ocupació de places determinades a més de la fixació de la competència per a l'aplicació de les sancions disciplinàries més aflictives. La regulació que examinem s'enfronta, en canvi, de manera molt directa amb el sistema en virtut del qual han de dotar-se les Entitats locals dels mitjans personals adients per a l'exercici d'unes determinades funcions i troben el suport més específic en la competència estatal amb vista al règim jurídic de les Administracions públiques (fonament IV).

Els funcionaris a què es refereixen els preceptes esmentats i de manera especialment destacada, la figura del Secretari, constitueixen un element significatiu de l'organització i del funcionament del règim local. Recollint i reactualitzant una regla constant de totes les regulacions posteriors al 1924, la Llei remarca, atribuint-les al Secretari, les funcions de fe pública i d'assessorament legal preceptiu.

L'Estatut Municipal de 1924 ja va establir que era atribució del Secretari, «advertir a la Corporación local, a la Comisión permanente y al Alcalde, de la ilegalidad, si la hubiere, de cualquier acuerdo que pretendiera adoptar, consignando en acta la advertencia, a fin de eximirse de responsabilidad, que en otro caso habrá de alcanzarle...», i, «certificar de todos los actos oficiales de la Corporación Municipal, de la Comisión permanente y del Alcalde, con el VºBº del Alcalde, de los documentos y con relación a los libros confiados a su custodia» (art. 277).

La Llei Municipal de Catalunya del 1934 li va atribuir la funció de «certificar d'ofici o a petició de part respecte de tot el que tingui relació amb l'Administració municipal i que l'Alcalde ordeni» (art. 214). Va disposar, així mateix, que el «Secretari tindrà l'obligació d'assabentar per escrit l'Alcalde de la illegalitat o l'extralimitació que observi en els acords municipals i haurà de fer-ho abans que els acords siguin fermes» (art. 215).

La legislació del règim anterior va assignar al Secretari també les funcions de fedatari de tots els actes i acords, com la d'assessorar la Corporació, les Comissions i la presidència (art. 140 del Reglament de Funcionaris de l'Administració Local de 1952).

Ara bé, cal advertir que fins al 1924 no hi havia cap cos nacional de secre-

taris o altres funcionaris locals, els quals eren nomenats per les mateixes Corporacions locals. A partir d'aquesta data, si bé es crea el cos nacional, no s'estabilitza, però, la provisió de les places, sinó que els nomenaments eren competència de les mateixes Entitats locals, sistema que també va assumir la Llei de Bases de 10 de juliol de 1935.

D'altra banda, la Llei Municipal de Catalunya, de 1933-1934, va eliminar els cossos nacionals, corresponent a cada municipi designar un secretari que seria escollit per concurs o concurs-oposició.

Hem d'arribar a les mesures adoptades al final de la guerra civil i a la Llei de 23 de novembre de 1940 per trobar un sistema que estabilitzi tant la fase d'integració en el Cos nacional com la de provisió de places.

Dels preceptes abans transcrits resulta que, entre d'altres funcions que puguin correspondre als Secretaris de les Entitats locals, l'atribució de la fe pública administrativa, a l'esfera local, i la de l'assessorament legal, encara que tan sols sigui en la modalitat negativa concretada en l'advertiment d'ilegalitat, són sens dubte especialment rellevants. Correspon al Secretari la missió d'instrumentar l'acte jurídic en què s'exterioritza la voluntat política de la Corporació que exigeix de disposar de l'òrgan que tradueixi en forma indubtada i amb la deguda solemnitat el que s'ha acordat i evidentment les seves certificacions gaudeixen de tota la força jurídica que correspon als instruments públics de qualsevol naturalesa amb eficàcia que excedeix de l'àmbit territorial de la Corporació de la qual depèn.

Aquesta evocació de les atribucions dels Secretaris de les Entitats locals, i a la funció de control i fiscalització in-

terna de la gestió econòmico-financera i pressupostària i la comptabilitat, la tresoreria i la recaptació, i el fet d'emfasitzar entorn de les necessitats públiques de la seva professionalització, tecnificació i, en l'esfera de la legalitat, independència, ens porta a entendre que a través de l'exercici de les respectives funcions s'estableix un dispositiu adient per servir en l'esfera local, el disseny constitucional de garantir el resplandiment de principi de legalitat, independència, ens porta a entendre que a través de l'exercici de les respectives funcions s'estableix un dispositiu adient per servir en l'esfera local, el disseny constitucional de garantir el resplandiment de principi de legalitat, de publicitat de les normes i d'interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE).

Fetes aquestes consideracions generals, examinarem concretament el procediment que la Llei dictaminada ha previst per a la selecció d'aquests funcionaris al servei de les Corporacions locals.

El procés a seguir fins a la prestació efectiva de les funcions es descompon en cinc actes o sèries d'actes: selecció, formació, habilitació, nomenament i presa de possessió.

La selecció, la formació i l'habilitació (i si s'escau el perfeccionament) es confien a l'Institut d'Estudis d'Administració Local, entitat de Dret públic amb personalitat, capacitat i patrimoni propis (art. 120 de la Llei), que actua amb autonomia funcional per al compliment dels fins expressats, entre d'altres. L'esmentat Institut portarà a terme aquestes tasques d'acord amb les bases i els programes aprovats reglamentàriament.

En aquestes fases del procés hi ha dues especificacions:

a) L'Administració de l'Estat podrà (és a dir, serà potestatiu) descen-

traltzar territorialment la realització de les proves de selecció per a l'accés als cursos de formació, amb relació entre les Corporacions de determinat nivell de població.

b) L'Institut d'Estudis d'Administració Local haurà d'encarregar, mitjançant un conveni entre els Instituts o Escoles de funcionaris de les Comunitats Autònomes, la formació, per delegació.

En el cas del País Basc es preveu (DA 2.ª 9) la possible inclusió de disciplines específiques.

Obrintuda l'habilitació, s'ingressarà en la funció pública local (no en un cos) i es podrà participar en els concursos que es convoquin, per a llocs de treball reservats a aquests funcionaris.

En la mesura que amb l'habilitació nacional es pretén assegurar un nivell homogeneïtzat de coneixements i de formació, de manera que s'assegura, per a tot el país, la disposició d'un personal amb unes garanties mínimes de preparació, i tenint en compte la valoració que es fa de les funcions que els són reservades en el sentit d'estar relacionades amb els interessos generals, es pot admetre, a la llum de les tendències interpretatives dominants, la condició bàsica d'aquestes normes. Ara bé, s'ha d'afegir una matisació. L'abast d'allò que és bàsic no pot esgotar mai un espai normatiu; i la necessitat d'un denominador comú, que és l'arrel de la norma bàsica, no pot ofegar per complet una modulació diversificada, per petita que sigui l'expressió d'aquesta diferenciació, quan així es desprèn de la mateixa configuració real de les estructures de poder (fonament VI). És en aquesta línia que sembla inadequada la manca de previsió (o la simple excepció respecte a una Comunitat Autònoma) amb vista

a incorporar elements de formació específics en el curs que les institucions dependents de la Generalitat facin per conveni o delegació. L'excepció que s'acaba d'esmentar és, d'altra banda, un element que demostra que la no previsió (implícita denegació) de matèries específiques a fixar per la Comunitat Autònoma en el curs de formació implica una regulació que en aquest punt va més enllà d'allò que es pot considerar bàsic i, per això mateix, afecta l'ordre competencial de la Generalitat.

Ara bé, com hem advertit, la Llei no es limita a apoderar l'Administració estatal pel que fa a l'atorgament de l'habilitació, sinó que a l'article 99 estableix una regulació detallada de la provisió de llocs de treball corresponents establint una intervenció prioritària dels òrgans estatals. N'examinarem els trets més significatius.

a) L'Administració estatal estableix les normes bàsiques dels concursos de provisió amb inclusió dels mèrits generals que preceptivament s'han de tenir en compte. Amb caràcter general, li correspon establir com a mínim el 75 % del barem, podent la Corporació local interessada establir fins al 25 % en relació amb mèrits específics referits a peculiaritats locals. Al País Basc, el percentatge estatal es redueix al 65 %, podent la Comunitat Autònoma fixar-ne un 10 % (DA 2.^a 8).

b) La convocatòria anual dels concursos per a les places vacants serà feta simultàniament per les Administracions autonòmiques, o supletòriament per l'estatal, que en qualsevol cas ordenarà la publicació de les convocatòries al *Boletín Oficial del Estado*. L'Administració estatal determina

rà la data de la convocatòria i rebrà les sol·licituds corresponents.

En el País Basc correspon als Territoris Històrics convocar, exclusivament per a llur territori, els concursos. Les convocatòries es publicaran, a més, en el Butlletí Oficial del Territori i en el del País Basc (DA 2.^a 7).

c) Cada Corporació local, amb l'avaluació prèvia dels candidats per un tribunal nomenat en el seu si, farà a l'Administració estatal la proposta de nomenament amb ordenació segons la qualificació dels candidats.

d) El nomenament el farà l'Administració estatal.

En el cas del País Basc, aquest acte correspon a les Institucions Forals dels Territoris Històrics (DA 2.^a 7).

Com es desprèn d'aquesta descripció de les principals fases del procediment de provisió de llocs de treball reservats a funcionaris d'habilitació nacional, la intervenció estatal és preponderant, la local significativa i la autonòmica pràcticament inexistente.

Com ha posat en relleu la jurisprudència constitucional —ens hi hem referit al fonament VI d'aquest dictamen— l'abast de les normes bàsiques i l'espai que es deixa al seu desplegament, i en termes molt més estrictes l'admissió de l'activitat executiva a l'empara d'aquelles, respon a una dosificació dels interessos públics relatius a l'aspecte que concretament es considera.

La regulació concreta que ara estem examinant implica una presència aclaparadora dels interessos públics generals dels quals és exponent l'Estat, una certa minusvaloració, però encara es manté una presència local —sobre l'obvietat de la qual no cal fer èmfasi ja que es tracta del nomenament de funcionaris de la mateixa Entitat lo-

cal— i es judiquen pràcticament inexistents els interessos generals que assumeix la institució que com la Generalitat té competència exclusiva en matèria de règim local i, dintre d'aquesta, respecte a tots els funcionaris locals (fonament III), que si bé està acotada per les bases estatals, aquestes, en el disseny del constituent no podrien anul·lar la competència autonòmica, és a dir, suposar inexistents els interessos públics la gestió dels quals correspon a la Comunitat Autònoma, perquè, si fos així, s'hauria establert una excepció específica respecte a un aspecte del règim local com és el que estem considerant.

La presència conjunta de funcions estatals i locals en l'esfera de les Entitats locals, com a conseqüència de les respectives competències (i dels interessos correlatius) ha estat posada en relleu per la mateixa jurisprudència constitucional que, com ja hem recordat, ha parlat del caràcter bifront del règim local (fonament VII)). La regulació que estem estudiant fa evanescent qualsevol perspectiva comunitària i converteix aquest aspecte del règim local en una qüestió exclusivament extracomunitària.

D'altra banda, el sistema de l'article 99 no contempla expressament la realització de l'objectiu que, en canvi, i amb caràcter general, ha previst la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de Mesures per a la reforma de la Funció Pública, que a l'article 19.1, precepte que té caràcter bàsic, preveu que:

«En las convocatorias para acceso a la Función Pública, las Administraciones públicas en el respectivo ámbito de sus competencias deberán prever la selección de funcionarios debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autóno-

mas que gocen de dos lenguas oficiales.»

Aquest precepte no s'està referint als llocs de treball de les Administracions de les Comunitats Autònomes, sinó als de totes les Administracions en el territori de certes Comunitats Autònomes.

Si relacionem aquest precepte bàsic amb la cooficialitat que la Generalitat de Catalunya està estatutàriament obligada a garantir (art. 3 EAC), no només en la seva Administració, sinó en tot el seu territori, resulta que la seva comptabilització amb el sistema regulat a l'article 99 de la Llei que dictaminem exigeix un grau més intens de protagonisme de la Generalitat, ja que si bé és cert que aquest disseny pot assolir-se a través dels mèrits específics que estableixin les Entitats locals, no ho és menys que les esmentades Entitats no tenen aquesta obligació.

En funció del que s'ha dit fins ara, es pot afirmar que l'exclusió de la Comunitat Autònoma en la configuració del barem de mèrits (en el qual podria reflectir les peculiaritats de la mateixa Generalitat i de la seva legislació local, a part de la llengua) implica un desconeixement de l'ordre competencial autonòmic.

Ara bé, les facultats estatals previstes a l'article 99 no responen tampoc a les característiques de les normes bàsiques perquè de fet ni constitueixen la regulació comuna mínima ni les facultats executives de titularitat estatal són absolutament necessàries per assolir les finalitats pròpies de la competència de l'Estat.

En efecte, com hem posat en relleu, l'Administració estatal ha regulat la selecció i ha proveït a l'atorgament d'habilitacions, és a dir, de la condició necessària per participar en els con-

ursos. A més, es reserva la fixació de les normes bàsiques amb l'establiment de la part majoritària dels mèrits. Aquest elements, al nostre entendre, asseguren a bastament el denominador comú propi en què es concreta una competència per establir les normes bàsiques. En realitat, el mateix legislador confirma implícitament el nostre criteri quan a la Disposició Addicional segona contempla un supòsit en el qual les funcions estatals es limiten als aspectes apuntats. L'excepció d'aquesta Disposició Addicional és la millor prova que l'article 99 va més enllà del contingut propi d'una norma bàsica i que en realitat ni la possibilitat de publicacions addicionals a la del *Boletín Oficial del Estado*, ni la inclusió d'un petit percentatge en el barem de mèrits definit per la Comunitat Autònoma, ni el nomenament del candidat amb millor qualificació per òrgans no estatals poden impedir-se a l'empara de la competència estatal per establir les normes bàsiques.

La mateixa Disposició Addicional segona pretén donar suport a l'excepció al marge de l'ordre normal de competències cercant l'aixopluc de la Disposició Addicional primera de la Constitució, però aquesta no empara drets o competències al marge de la Constitució i l'Estatut, com va assenyalar el Tribunal Constitucional en les sentències de 16 de maig de 1983 i 6 de febrer de 1984, i l'Estatut Basc en matèria de funcionaris municipals no estableix per a la Comunitat Autònoma Basca un ordre competencial diferent o específic. Les especificitats es redueixen a les Institucions Forals dels Territoris Històrics (fonament III). I així ho va entendre el mateix Tribunal Constitucional en la sentència de 7 d'abril de 1983, que no va acceptar les al-

legacions (Antecedent 3.4.ª) en aquest sentit.

En conseqüència, no podent fonamentar les excepcions referides en cap norma competencial particular, la Disposició Addicional segona només troba suport en el caràcter no bàsic, segons l'afirmació, certamente implícita, del legislador estatal de les correlatives normes de l'article 99.

De tot això, es dedueix que l'article 99 en la mesura que no preveu la intervenció de la Generalitat en la fixació (en part) dels mèrits dels concursos per a proveir llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació nacional, ni la publicació addicional de les convocatòries, i, a més, estableix el nomenament per l'Administració estatal, no pot tenir caràcter bàsic i en atorgar-se-li formalment s'afecta l'àmbit d'autonomia de la Generalitat.

Tanmateix, la incorrecció dels aspectes que hem posat en relleu és confirmada també pel fet que, malgrat la diferenciació nítida de l'ordre competencial en matèria de règim local entre les Comunitats Autònomes institucionalitzades en virtut de l'article 151 CE o de l'article 143 CE, la regulació de l'article 99 —amb l'única excepció de la Disposició Addicional segona— és uniformista i, per les característiques del seu contingut, no permet un desplegament divers ni de fet un marge d'intervenció diferent de les Comunitats Autònomes.

Volem remarcar també que l'article 99, en la mesura que, en relació amb la Disposició Addicional segona, estableix, en canvi, un règim diferenciat en el si del grup de les Comunitats Autònomes institucionalitzades a partir de l'article 151 CE els Estatuts de les quals contenen un sistema de competències en matèria de règim local homogeni, és també per aquesta raó

incorrecte, ja que sense motius que avalin la diferenciació —el Tribunal Constitucional sentència de 5 d'abril de 1983) ha admès la procedència de tractaments diferenciats, però precisament en funció de les clàusules estatutàries, supòsit que en el punt considerat no es dona— s'estableix un règim diferent entre Comunitats Autònomes amb el mateix ordre de competències.

Finalment, hem de fer esment també que la regulació continguda a l'article 99 implica la intervenció decisiva estatal en la provisió de llocs de treball a ocupar per funcionaris d'habilitació nacional que no té cap precedent en l'evolució legislativa del règim local si excloem l'etapa que comença el 1939, en la qual, d'altra banda, era inexistent l'autonomia de les Entitats locals. La significació de la garantia constitucional de l'autonomia de les Corporacions Locals implica un capgirament total del seu règim amb el qual és difícilment conciliable la continuïtat del nomenament per l'Administració estatal d'aquests funcionaris.

Per tant, a la llum de totes aquestes consideracions es pot afirmar que la regulació de l'article 99 en els extrems indicats és contrària a l'ordenament constitucional.

3. Ens referim finalment a les *Disposicions Transitòries setena i vuitena* que han estat esmentades específicament en la sol·licitud parlamentària.

La Disposició Transitòria setena aborda tres temes en els seus respectius tres punts. En el primer, de contingut més caracteritzadament transitori, s'estableix que als funcionaris actualment integrants dels cossos nacionals d'Administració local els seguirà essent aplicable el règim estatutari actualment vigent en allò que sigui compatible i no quedi derogat per aquesta

Llei i per la legislació general de l'Estat en matèria de Funció Pública.

La norma s'encamina al manteniment del règim fins ara vigent per als individus que actualment serveixen en els esmentats cossos, si bé la conservació, per a aquestes persones, del règim estatutari que els és aplicable en l'actualitat, se supedita al que es disposi en desplegament d'aquesta Llei respecte als funcionaris públics que necessiten habilitació nacional. L'última frase revela que el trànsit d'un sistema a l'altre no ha d'implicar sotmetre els actuals a l'itinerari regulat a l'article 98 d'aquesta Llei, sinó que l'habilitació els queda, sense res més, reconeguda. Ara bé, la referència a la «legislació general» de l'Estat en matèria de Funció Pública no seria adequada a l'ordre competencial, ja que a l'Estat li correspon dictar les bases però no ostenta la totalitat de la potestat legislativa (fonament III), si s'entengués que l'expressió implica un desconeixement del límit de la competència estatal. Sembla, això no obstant, que el caràcter general s'afirma com a contrari a una regulació particular dels funcionaris de cada tipus d'Administració pública i, per tant, en aquest sentit se sobreposa al caràcter bàsic o no de cada norma, perspectiva que l'esmentada expressió no contempla. En qualsevol cas, podrà verificar en cada supòsit si l'exercici de la potestat estatal és o no adequat a l'ordre de competències.

En el punt dos, es regula una autorització al Govern perquè declari a extingir determinats cossos, i estableix els criteris i les condicions per a la integració en d'altres dels funcionaris afectats.

Això suscita algunes objeccions, sobretot si es parangona amb el punt tres de la mateixa Disposició Transitò-

ria on, amb una claredat perfecta, es diu que queda extingit el cos nacional de Directors de Bandes de Música Civils i es regula la situació futura dels funcionaris corresponents. El punt dos, en canvi, és una norma en blanc, una autorització genèrica, en la mesura que deixa a la decisió del Govern, d'un costat, l'apreciació de la conveniència, i d'altre, la fixació dels criteris, els requisits i les condicions. Tenint en compte que tota la Disposició Transitòria setena es refereix als funcionaris dels cossos nacionals de l'Administració local i que el sistema que que s'estableix a l'article 98 no és el de cossos, la conseqüència de la seva aplicació —deixant salvats els drets adquirits, que és el que es fa en el punt primer— ha d'ésser l'extinció d'aquests cossos i de cap manera la integració dels seus membres en d'altres.

Amb independència d'aquesta consideració, s'ha d'assenyalar que aquesta disposició facultaria el Govern per reconstruir el sistema dels cossos nacionals d'Administració local en contra de l'esperit d'altres normes bàsiques de la mateixa Llei. Ara bé, aquesta conseqüència no és l'encertada si s'entén que s'autoritza el Govern perquè, ateses les raons que s'exposen, fixi les condicions en virtut de les quals els funcionaris dels cossos nacionals d'Administració local extingits, puguin integrar-se en cossos d'altres Administracions públiques, segons els criteris de mobilitat dels funcionaris a les diferents Administracions públiques, que per a una millor utilització dels recursos humans, s'estableix amb el caràcter de bàsic en l'article 17 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública.

Pel que fa a la Disposició Transitòria vuitena s'ha d'advertir que de fet implica l'aplicació a l'Administració local d'allò que, amb caràcter general i bàsic, va establir la Disposició Adicional quarta de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública: «A partir de la fecha de entrada en vigor de la presente ley no podrán celebrarse por las Administraciones públicas contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho administrativo»; i, en concret, l'aplicació a l'esfera local de la norma bàsica continguda a l'article 16 d'aquesta Llei: «Las Comunidades Autónomas y la Administración Local formarán también la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización, que deberá incluir en todo caso la denominación y características esenciales de los puestos (és a dir, la classificació), las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos se harán públicas».

També constitueix una reproducció del que disposa la repetida Llei amb vista a la selecció del personal mitjançant convocatòria pública i a través dels sistemes de concurs, oposició o concurs-oposició, en els quals es garanteixin en tot cas els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat, valorant-se el treball realitzat en els llocs anteriorment ocupats (articles 19.1 i 20.1 a).

Atès el contingut d'aquesta Disposició Transitòria, i al marge que en el desplegament pugui produir-se alguna incorrecció, no es constata de forma clara, tenint en compte les línies generals de la interpretació al·ludida al fonament IV, una infracció de l'ordre constitucional de l'autonomia.

XX

1. En relació amb les Hisendes locals s'ha d'assenyalar en primer lloc que el legislador ha renunciat expressament a formular en el marc de la Llei que dictaminem una regulació completa. En segon lloc, hem de recordar les observacions sobre l'ordre competencial en aquest camp fetes al fonament I. En la sollicitud parlamentària s'esmenta com a precepte concret a examinar l'article 112.2 que atribueix a l'Administració estatal la facultat de determinar amb caràcter general l'estructura dels pressupostos de les Entitats locals.

Ens trobem de nou davant d'un enfocament unilateral, no bifrontal, que oblida les relacions entre les Entitats locals i les Comunitats Autònomes, i concretament competències específiques d'aquestes en l'àmbit financer de les Corporacions locals que donen suport a una intervenció autonòmica en el procediment d'elaboració de les normes a què es refereix l'article 119.2 de la Llei. A les clàusules específiques referides a la Generalitat de Catalunya, hi hem fet esment al fonament XIV. Tot això al marge de la racionalitat que pot tenir una previsió absolutament indispensable per a l'homogeneïtzació estadística i comptable de totes les Entitats públiques.

Ara bé, la jurisprudència constitucional en interpretar les competències estatals previstes a l'article 149.1.18 CE (fonament IV) hi ha inclòs l'ordenació dels pressupostos, i, com ja hem dit, una intervenció més incisiva —relativament, s'ha de dir, atesa l'extensió atorgada a la potestat de fixar les bases— pot cercar l'aixopluc de la competència estatal genèrica sobre la Hisenda general (art. 149.1.14 CE). Cal recordar, en aquest sentit, a més,

que la Llei de 14 d'octubre de 1983 inclou un precepte declarat constitucional, a l'article 13.1 preveu que «en tanto que una Ley del Estado no establezca un régimen distinto en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución serán de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los Organismos y Empresas que de ella dependen las mismas reglas sobre contabilidad y control económico y financiero aplicables a la Administración del Estado...». Per tant, el contingut del precepte respon a les característiques atorgades a les bases o legislació bàsica.

Queda només un problema que té a veure amb l'aspecte formal d'aquesta competència estatal (fonament VI). En aquest sentit es pot qüestionar que la determinació de l'estructura pressupostària es remeti sense altres previsions al Govern. Pel que fa a la remissió reglamentària la sentència del Tribunal Constitucional ha establert algunes puntualitzacions interessants.

«Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo, y en consecuencia de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de

la reserva formulada per la constitució en favor del legislador.

»Esto se traduce en ciertas exigencias al alcance de las remisiones o habilidades legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley. Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir.

»En la razón de lo ya dicho, cabe afirmar sin lugar a dudas que una norma de habilitación como la cuestionada, en cuanto tiene de habilitación genérica, equivale a una deslegalización, y por tanto viola la reserva de ley constitucionalmente establecida y es contraria a la Constitución.» (Sentencia de 24 de juliol de 1984.)

Això no obstant, aquesta doctrina del Tribunal Constitucional no es pot estendre a aspectes exclusivament tècnics i reflexius en l'àmbit administratiu. Precisament, en relació amb un supòsit estretament connectat amb aquest, el mateix Tribunal, en la sentència de 5 d'agost de 1983, havia indicat que:

«La habilitación al Gobierno aparece justificada porque la materia a que

se refiere, de carácter técnico, es más propia del Reglamento que de la Ley.»

2. Cal advertir també sobre la regulació continguda als *articles 115 i 116*, en la mesura que defereixen al «Tribunal de Cuentas» la fiscalització externa dels comptes i de la gestió econòmica de les Entitats locals. En aquest sentit, i sobre la competència autonòmica en aquest camp, ens remetem al nostre Dictamen núm. 54.

XXI

En relació amb l'*article 117*, que regula la composició de la Comissió Nacional d'Administració Local, que es defineix com a òrgan per a la col·laboració entre l'Administració estatal i la local s'ha de remarcar que no s'hi integren com a membres de la Comissió representants de les Comunitats Autònomes, sinó només la possible assistència a les reunions de representacions de les Comunitats Autònomes.

Adhuc situant-nos en la tantes vegades esmentada perspectiva bifrontal de les Entitats locals, és incomprendible aquesta regulació, ja que precisament d'aquest mateix caràcter deriva que al costat de la relació directa entre l'Estat i les Entitats locals es produeixi la relació més natural d'aquestes amb la respectiva Comunitat Autònoma, sobretot si ostenta competències en matèria de règim local. En aquest sentit, a més, l'*article 5 EAC* té una significació especial en la mesura que les Entitats locals s'integren en l'organització territorial de la Generalitat en sentit ampli.

D'altra banda, un examen de les funcions d'aquesta Comissió (art. 118 de la Llei) posa en relleu la connexió

d'aquestes amb matèries de competència de la Generalitat.

Tanmateix, s'ha de recordar que el Tribunal Constitucional, tant amb caràcter general, com contemplant directament la regulació i el funcionament de les Entitats locals, ha posat èmfasi en el principi de cooperació entre l'Administració estatal i l'autonòmica que en el precepte dictaminat és menysvalorat i pràcticament desconegut, posició d'altra banda insòlita, ja que precisament en temps recents (Llei de 2 d'agost de 1984, de mesures per a la reforma de la Funció Pública) s'ha reflectit la participació necessària de les Comunitats Autònomes.

S'ha de tenir en compte també la consolidació de les funcions i la posició de la Generalitat en aquest camp, derivades de la transferència realitzada durant el període pre-autonòmic (fonament III).

En conseqüència, en la mesura que no integra representants de les Comunitats Autònomes com a membres de la Comissió Nacional d'Administració Local, considerem que l'article 117 —i concretament el seu segon paràgraf— és contradictori amb l'ordre constitucional.

XXII

Estudiarem ara la *Disposició transitòria primera* i, en relació amb aquesta, la *Disposició final primera*.

La Disposició final primera conté dos paràgrafs: a) en el primer conté una autorització al Govern estatal per a *refondre* en el termini d'un any, i en un sol text, «las disposiciones legales vigentes de acuerdo con la disposición derogatoria» (que malgrat les aparençes és, de fet, tàcita, ja que esmenta uns textos legals que s'entenen però

derogats «en cuanto se opongán, contradigan o resulten incompatibles» amb la nova Llei i explícita, per tant, només una regla general del sistema de fonts).

Afegeix que la refosa comprendrà també la regularització, l'aclariment i l'harmonització de les esmentades disposicions que continuïn vigents; b) en el segon, autoritza el Govern estatal perquè en el mateix termini procedeixi a *actualitzar* i *acomodar* a allò que disposa la Llei refosa totes les normes reglamentàries que continuïn vigents, i assenyala en particular els Reglaments dictats per desplegar l'anterior legislació local.

La Disposició transitòria primera disposa que «las disposiciones que ha de *refundir* el Gobierno en uso de la autorización que le confiere la disposición final primera de esta Ley constituyen la legislación del estado transitoriamente aplicable en los términos de los diferentes apartados de su artículo 5, teniendo, en consecuencia, según los diversos supuestos en él contemplados, el carácter de normativa estatal básica o, en su caso, supletoria de la que puedan ir aprobando las Comunidades Autónomas».

D'una lectura d'aquests textos, amb la remissió corresponent, d'altra banda la comprensió exacta dels quals no és immediata, es pot establir en primer lloc que la legislació estatal transitòria queda acotada en la primera de les autoritzacions de la Disposició final primera, és a dir, en el text refós de la Llei de Bases que dictaminem i els textos legals que continuen vigents, però no s'estén a l'objecte de la segona de les autoritzacions esmentades, és a dir, als reglaments generals de règim local.

Establerta l'anterior previsió, es fa possible entrar en l'examen dels ter-

mes concrets de la Disposició transitòria. En aquest sentit, es poden fer algunes remarques. En primer lloc, la legislació estatal aplicable ho serà segons les previsions de l'article 5 de la Llei. En conseqüència, donem per reproduïdes també als efectes d'aquesta Disposició les observacions formulades en aquest sentit en el fonament IX, ja que la transitorietat que ara s'afirma no canvia res.

Seguint l'esquema de l'article 5, s'afirma segons els diversos supòsits que els preceptes estatals seran bàsics o supletoris de la legislació autonòmica. No es planteja cap dubte respecte a aquest darrer extrem. Al contrari, necessita una atenció més acurada, la primera de les funcions que pot exercir la legislació estatal, és a dir, com a normes bàsiques.

En aquest sentit, cal indicar que el text del precepte permet dues lectures. La primera, en les matèries regulades en la Llei de Bases, la legislació aplicable com a bases després de l'aprovació del text refós són els preceptes aprovats formalment com a bàsics essent els restants preceptes incorporats en virtut de l'autorització per a refundre els no bàsics i, per tant, aplicables com a Dret supletori.

Una segona entendria que la normativa estatal bàsica no estaria composta exclusivament per les normes contingudes en la Llei de Bases, sinó també per les incorporades en ús de l'autorització a refundre que segons el mètode deductiu s'entenguessin bàsiques per part del Govern, sempre amb referència als aspectes del règim local expressament regulats per la Llei que dictaminem.

Aquesta segona interpretació és, al nostre entendre, clarament inacceptable, segons allò que s'estableix en el fonament VI, ja que l'establiment for-

mal de les bases en un sector normatiu concret tanca la via de la identificació deductiva d'altres bases, amb les matisacions que s'hi indiquen que no tenen, respecte al precepte que ara examinem, una significació particular. Cal insistir-hi: en els termes i qüestions (o sectors i aspectes) contemplats en la Llei que dictaminem, les bases queden exhaustivament cristallitzades per la Llei, sense que hi càpiga una extensió àmplia i genèrica, fent ús d'una autorització que té una finalitat ben específica, com és la simplificació formal de l'ordenament. En conseqüència, el text refós haurà de reproduir —amb «la regularización, aclaración y armonización» imprescindibles i congruents amb els conceptes de l'article 82.5 CE, a interpretar òbviament de forma restrictiva— les bases establertes per la Llei, amb l'esment exprés d'aquesta condició i diferenciant clarament aquests preceptes d'aquells que es puguin incorporar per no haver estat derogats però que no poden tenir caràcter bàsic, ni el Govern no pot atorgar-los aquesta condició.

Com acabem de dir, de les dues interpretacions racionalment deduïbles —malgrat que sigui criticable la relativa foscor del text— només una és acceptable mentre l'altra implicaria una clara vulneració de l'ordre constitucional. Però per això mateix, essent possible una interpretació correcta no es pot parlar encara d'una infracció efectiva, sinó, en tot cas, de caràcter potencial, i no és en conseqüència encara el moment d'adduir-la davant el Tribunal Constitucional. Serà en el moment en què el Govern faci ús de l'autorització esmentada, i es publiqui el text refós quan es podrà constatar si efectivament es produeix una vulneració en el sentit indicat i si fos així

seria el moment per exercir l'acció davant la justícia constitucional.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments precedents, opinem en

CONCLUSIÓ

1. El Parlament de Catalunya i el Govern de la Generalitat de Catalunya estan legitimats per interposar recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 7/1985, de 2 d'abril, que regula les Bases de Règim Local.

2. Els articles 2; 5, apartat A), en relació amb els articles 20.2 i 32.2, i apartat D); 27.3, 42 i la Disposició addicional quarta; 58; 65; 66; 98.1, apartat tercer, parcialment; 99.1, 99.2, apartat primer; 99.3, apartat segon; i 117 de la Llei 7/185, són contraris a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia i afecten i vulneren l'àmbit d'autonomia de Catalunya.

3. En relació amb els altres preceptes esmentats expressament en la sol·licitud parlamentària, els articles 9, 38, 60, el capítol II del Títol VI, l'article 112.2, les Disposicions transitò-

ries primera, setena (apartat tercer) i vuitena, i la Disposició final primera, de la Llei 7/1985, s'estimen adequats a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia.

4. Els articles 5, apartats B), C) i E); 36.2, lletra a); 67; 97; 100 i la Disposició transitòria setena, apartats primer i segon, i 115 i 116, de la Llei 7/1985, poden considerar-se adequats a l'ordre constitucional si es tenen en compte les observacions contingudes, respectivament, als fonaments VIII, IX, XVI, XIX i XX.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al lloc i data indicats al començament.

Enric Argullol i Murgades, Conseller-Secretari del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya.

CERTIFICO que el present exemplar és còpia autèntica del seu original, el qual es troba en l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, sis de maig de mil nou-cents vuitant-cinc.

Vist i plau
El President

FRANCESC FDEZ. DE VILLAVICENCIO

