

## 2.2. L'Administració local i les autonomies

### 2.2.1. Competències de les Comunitats Autònomes

La promulgació de la Constitució espanyola de 1978, conseqüència immediata de la transformació política iniciada a l'Estat espanyol a partir del 1977, tindrà una incidència important en l'ordenament jurídic de l'Administració local, la qual haurà d'experimentar (i de fet ja ho fa ara) modificacions substancials directament vinculades al text constitucional a conseqüència de la consagració al nivell normatiu més alt del principi d'autonomia municipal (art. 140 de la Constitució), així com per la configuració constitucional de l'Estat de les autonomies, sense perjudici, és clar, de l'adequació de les entitats locals als principis democràtics derivats de la norma constitucional.

La construcció de l'Estat de les autonomies té un relleu i una incidència especials en diversos aspectes de la regulació jurídica de l'Administració local. Efectivament, observeu com a l'art. 148.1 2n. del text constitucional es defineix com a competència pròpia de les comunitats autònomes "les alteracions dels termes municipals compresos al seu territori i, en general, *les funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre les corporacions locals i la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre règim local*".

L'àmbit d'aquesta transferència competencial definida per la Constitució té un caràcter fonamentalment jurídic-administratiu i s'ha d'entendre limitat pel ja esmentat principi d'autonomia municipal, el qual exclou una translació mecànica de les potestats d'intervenció i control que en matèria de règim local ostentava l'Administració de l'Estat d'acord amb la llei de Règim Local (text refós de 1955). Acabem de veure com el contingut i els límits d'aquest principi d'autonomia municipal han rebut una primera definició conceptual per part del Tribunal Constitucional mitjançant una sentència amb data de 2 de febrer de 1981 dictada en recurs d'inconstitucionalitat nº 186/80 promogut per 56 sena-

dors contra diversos preceptes de l'esmentada llei de Règim Local. En aquesta sentència, que va estimar parcialment el recurs interposat declarant la inconstitucionalitat de determinats preceptes de la LRL, es defineix com a àmbit exclusiu de l'autonomia municipal "La gestió dels interessos respectius de les corporacions locals", cosa que no és susceptible d'un control d'oportunitat per altres administracions, sense perjudici de l'existència d'un cert control de legalitat, aquest sí compatible amb l'autonomia municipal, encara que no en un sentit genèric, sinó limitat a l'exercici de competències municipals que puguin incidir sobre interessos generals de caràcter supramunicipal i la resolució dels quals ha de correspondre sempre als tribunals de justícia.

Igualment, es declara compatible la autonomia municipal amb l'atribució de competències concurrents a diverses administracions en matèries que afectin la gestió d'afers l'interès i la incidència dels quals superin clarament l'àmbit municipal.

És en aquest àmbit limitat, al qual va pretendre adequar-se la llei 40-1981 de 28 d'octubre sobre mesures de règim jurídic de les corporacions locals, on s'haurà de produir, o ja s'ha produït en diferents ocasions, la transferència de competències a favor de les comunitats autònomes en matèria de règim local prevista per l'art. 148 2<sup>n</sup>, i així ha sorgit un nou marc de relacions sobre l'Administració local i l'autonòmica en el qual aquesta substitueix l'Administració de l'Estat, amb el límit ja assenyalat del respecte ineludible al principi constitucional d'autonomia municipal.

L'aspecte més rellevant de la incidència que té el model constitucional autonòmic dins l'Administració local ve donat per la definició, continguda originàriament als Estatuts basc i català i posteriorment generalitzada a la resta de les comunitats autònomes, del règim local com a matèria de competència exclusiva de tals comunitats, sense perjudici del que disposa l'art. 149-1-18 de la Constitució, relatiu a la competència que ostenta l'Estat sobre les "bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris".

L'atribució a les comunitats autònomes de la competència exclusiva en matèria de règim local significa atorgar-los la possibilitat d'exercici de la seva potestat legislativa per a la regulació de les competències i el règim jurídic de les corporacions locals.

El contingut d'aquesta potestat i la seva relació amb la legislació bàsica de caràcter estatal contemplada en l'esmentat art. 149-1-18 de la Constitució també ha merescut la consideració del Tribunal Constitucional a la sentència de 28 de juliol de 1981, referent al recurs d'inconstitucionalitat n.º 40/1981 promogut pel president del govern contra la llei del Parlament de Catalunya de 17 de desembre de 1980 sobre "transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat".

En aquesta sentència es considera, per part del Tribunal Constitucional, que la necessitat de configuració per part de la legislació estatal d'un seguit de

principis i criteris bàsics en matèria d'organització i competència d'aplicació general per a l'Administració local a tot l'Estat espanyol es troba directament vinculada a la configuració del principi d'autonomia municipal com a garantia constitucional de caràcter general i definidora d'un "model d'Estat".

Això no obstant, afirma el Tribunal Constitucional, "La fixació d'aquestes condicions bàsiques no pot implicar mai l'establiment d'un règim uniforme per a totes les entitats locals de tot l'Estat, sinó que ha de permetre opcions diferents, ja que la potestat normativa de les comunitats autònomes no és en aquests supòsits de caràcter reglamentari. *Per tant, les comunitats autònomes podran legislar lliurement ajustant-se al respecte d'aquestes condicions bàsiques*".

L'Administració local espanyola en aquests moments s'enfronta, doncs, a un doble repte legislatiu d'una importància cabdal per al seu futur: la promulgació per les Corts de la legislació bàsica contemplada per l'art. 149.1.18 de la Constitució, d'una banda, i l'activitat legislativa que exerceixin sobre aquesta matèria les Cambres de les corresponents comunitats autònomes, la qual podrà incidir sobre aspectes tan decisius com la regulació material de l'exercici de les seves competències per part de les corporacions locals, o com la possible creació de noves entitats locals en els casos en què tal possibilitat sigui prevista estatutàriament, de l'altra banda.

### 2.2.2. Legislació de la Generalitat de Catalunya en matèria de Règim Local.

Les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de règim local tenen el seu fonament, primer en l'apartat 2<sup>n</sup> de l'article 148.1 de la Constitució espanyola, que contempla la possibilitat que les Comunitats Autònomes assumeixin, en general, les funcions que corresponen a l'Administració de l'Estat sobre les Corporacions Locals, la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre règim local; i segon i en el marc de l'article 149.1, apartat 18, en el paràgraf 8 de l'article 9 de l'Estatut d'Autonomia que atribueix a la Generalitat competència exclusiva en matèria de règim local.

En la línia de la primera fonamentació jurídica, però abans de la promulgació de la Constitució, la Generalitat provisional, pel *Reial Decret 2115/1978 de 28 de juliol*, va rebre un seguit de competències en matèria d'interior. Tanmateix, una part important d'aquestes competències, les referides a procediments de fiscalització, intervenció i tutela sobre entitats locals, quedaren sense efecte en virtut del *Reial Decret 1710/1979*, de 16 de juny, ja esmentat.

Havent entrat ja en vigor la Constitució i l'Estatut per *Decret 160/1980, de 19 de setembre*, el Consell Executiu de la Generalitat assumí, directament, noves competències en matèria d'Administració local. L'exercici d'aquestes competències es regula en el *Decret 231/1980, de 18 de novembre*.

Recentment, per *Decret 162/1982, de 3 de juny*, la Generalitat assumí noves competències, concretament, en matèria de suspensió de membres de les Corporacions Locals i convocatòria de sessions extraordinàries per part del Governador Civil, facultats que son atribuïdes al Conseller de Governació. Aquest Decret de la Generalitat, però, ha estat objecte de conflicte positiu de competències davant el Tribunal Constitucional i, per tant, la seva vigència i aplicació han quedat suspeses.

Pel que fa a les iniciatives, ja no de rang reglamentari, sinó legislatiu, quedaren paralitzades després de la Sentència que declarà inconstitucional la Llei de la transferència de les Diputacions a la Generalitat, que es comenta en el Capítol 2.2 (o en aquest mateix Capítol). Tanmateix recentment fou aprovada la *Llei 12/1982, de 8 d'octubre*, que regula el procediment per al canvi de nom dels municipis de Catalunya; en desplegament d'aquesta Llei el Conseller de Governació dictà *Resolució de 4 de febrer de 1983*, que fa pública la llista dels noms oficials dels municipis de Catalunya.