

# EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



01-04-2022

Fa un parell de setmanes la ministra portaveu i de Política Territorial va anunciar l'aprovació imminent pel Consell de Ministres següent d'un avantprojecte de reforma de la [Llei reguladora de bases del règim local \(LRBRL\)](#), que, entre altres aspectes importants, vol regular un nou estatut bàsic dels municipis de menys població -fins ara no havia estat tractat en cap sessió del Consell de Ministres.

Tot i així, m'acaba d'arribar, no recordo per quina via oficiosa, un text d'aquest Avantprojecte de llei que rep el nom de Llei del règim d'organització dels municipis de menys població o en risc de despoblació, de mesures de modernització administrativa i de millora de les relacions de col·laboració de les administracions públiques, que ignoro realment si és la versió de l'avantprojecte que es tractarà en el Consell de Ministres.

Un cop analitzat el contingut d'aquest Avantprojecte, comprovo que un dels altres aspectes importants que indicava la ministra portaveu, el de modificar el precepte que regula els grups polítics locals, qüestió que, tot i les exigències referents als principis de bona regulació que conté l'article 129 de la [Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques](#), ni s'anuncia, ni es justifica, ni tan sols s'esmenta en l'exposició de motius.

Es tracta d'una modificació que es limita, exclusivament, a donar una nova redacció al paràgraf tercer de l'apartat 3 de l'article 73 de la LRBRL, referit als drets econòmics i polítics dels regidors no adscrits. Té l'abast següent:

LRBRL
Els drets econòmics i polítics dels membres no adscrits no poden ser superiors als que els hagin correspost de romandre al grup d

I, precisament, l'abast limitat d'aquesta reforma és el que em mou a escriure aquest apunt, tot i no tenir la seguretat de disposar del text definitiu que es tractarà en el Consell de Ministres, davant la convicció de la necessitat de crear un estat d'opinió que faci arribar al legislador les

inquietuds locals sobre aquesta qüestió i, sobretot, els problemes recurrents que la minsa, i de vegades deficient, regulació genera cada dia als ajuntaments i a la resta d'ens locals.

Efectivament, l'abast general de la reforma de la LRBRL que es planteja ja suposa una decepció important de les expectatives dels qui, des de fa anys, considerem que aquesta legislació bàsica necessita una reforma en profunditat que vagi més enllà de les meres modificacions puntuals provocades molt sovint per pronunciaments concrets de la jurisprudència, i que doni lloc a un text legal nou més adaptat a la realitat actual. Però l'abast de la reforma d'aquest precepte legal concret ens genera una decepció encara més gran quan, en lloc d'abordar una reforma de la regulació parca i insuficient dels grups polítics locals, que doni contestació als problemes concrets d'aplicació que en la pràctica es generen cada dia, es limita a introduir algunes determinacions sobre aspectes relatius als regidors no adscrits que, després de molts anys de conflicte, ja ens havia solucionat en certa manera la jurisprudència.

Em refereixo, evidentment, al dret dels regidors no adscrits a participar en les comissions informatives<sup>1)</sup>, a les limitacions a l'hora de reconèixer-los assignacions o mitjans econòmics o materials propis dels grups, o altres avantatges derivats de la condició corresponent<sup>2)</sup>, i a la prohibició de disposar de la condició de membres electes amb un règim de dedicació específica – exclusiva o parcial- o de ser designats per desenvolupar càrrecs o llocs directius a les entitats públiques o privades dependents de la corporació<sup>3)</sup>.

I és que, tot i la preocupació que ha mostrat sempre el legislador per aquest precepte, com demostra el fet d'haver-ne variat la redacció original en dues ocasions, no assumeix, en canvi, la necessitat de solucionar altres aspectes relacionats amb els grups polítics locals que també s'hi tracten amb una regulació més acurada i completa. Des que es va promulgar la LRBRL, aquest precepte s'ha modificat en dues ocasions, i en els dos casos en relació amb aquest mateix apartat, ja que la Llei 11/1999, de 21 d'abril, el va afegir a la redacció original del precepte, i la Llei 57/2003, de 16 de desembre, en va modificar la redacció posteriorment.

No ignorem que la tasca de donar contingut legal al règim jurídic i de funcionament dels grups polítics locals és compartida entre el legislador bàsic, el legislador autonòmic, que, com succeeix a Catalunya, té competències assumides en matèria de règim local, i els ens locals mateixos, com va aclarir el Tribunal Constitucional<sup>4)</sup> en un primer moment i va reiterar posteriorment, en afirmar que, en matèria d'organització municipal, l'ordre constitucional de distribució de competències es fonamenta en l'existència de tres àmbits normatius diferents, corresponents a la legislació bàsica de l'Estat, la legislació de desenvolupament de les comunitats autònomes, segons els estatuts respectius, i la potestat reglamentària dels municipis inherent a l'autonomia que la Constitució espanyola els garanteix en l'article 140, i que aquestes legislacions tenen també els seus límits i no poden consistir en una regulació tan extensa i detallada que deixi buida de contingut la potestat d'autoorganització dels ens locals.

Tampoc ignorem que la jurisprudència constitucional ha reconegut sempre un paper important als ens locals, perquè, dins d'aquest marc legal, estableixin el seu model d'organització en els reglaments orgànics, ni que la regulació dels grups polítics constitueix part del que la jurisprudència<sup>5)</sup> ha considerat un aspecte reservat a aquests reglaments locals.

No obstant això, si, com també ha declarat la jurisprudència constitucional, el paper de la legislació bàsica consisteix a establir un model organitzatiu comú i uniforme per a les entitats locals, a fi de garantir a tot l'Estat un denominador normatiu comú mínim adreçat a assegurar de manera unitària i en condicions d'igualtat els interessos generals a partir del qual les comunitats autònomes, en l'àmbit legislatiu, i els ens locals, en l'àmbit reglamentari, cadascú en el marc de les seves pròpies competències, es puguin dotar d'un model propi i definir les seves pròpies peculiaritats, tots podem convenir que hi ha aspectes nuclears de la regulació dels grups polítics locals en els quals la realitat demana una intervenció primària del legislador bàsic, especialment tenint en compte que quan va incorporar aquesta institució ni en va definir la naturalesa jurídica ni tampoc la dels seus actes.

Per això, i sense ànim exhaustiu, és benvinguda una mínima regulació de la legislació bàsica d'aspectes essencials dels grups polítics locals, com ara les modificacions i la dels portaveus durant el mandat, especialment quan el grup és integrat per dos únics membres amb voluntats diferents. La denominació inicial i els canvis de denominació eventuals posteriors dels grups és un problema que es resoldria amb una determinació general del legislador bàsic que fos idèntica a la de la candidatura que va concórrer al procés electoral; o la reincorporació de membres al grup que anteriorment l'havia abandonada, particularment quan el grup ja no disposa de cap membre que pugui acceptar o rebutjar aquesta reincorporació.

Però segurament un dels aspectes més necessaris de regulació bàsica està constituït per alguns aspectes essencials de la dotació econòmica dels grups locals, tant pel que es refereix a l'abast de les despeses que es poden materialitzar amb càrrec a aquesta dotació, com pel que es refereix a la transparència i al control. Sobretot tenint en compte que, en tractar-se de fons públics, poden donar lloc a responsabilitat comptable, d'acord amb la delimitació que fa d'aquest concepte l'article 38.2 de la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes<sup>6)</sup>, en relació amb l'article 49.1 de la Llei 7/1988, de 5 d'abril, de funcionament d'aquest Tribunal.

En aquest sentit em semblen clarament insuficients el que estableix actualment la LRBRL sobre la quantia màxima d'aquestes dotacions, circumscrita a uns límits màxims determinats per les lleis generals de pressupostos de l'Estat que, més de 20 anys després, encara no s'han determinat mai, i sobre l'obligació dels grups polítics de posar a disposició del ple la comptabilitat d'aquesta dotació quan aquest ho sol·liciti. Perquè, aleshores, què succeeix si, com passa en alguns ajuntaments, el ple mai no ho sol·licita?

Atès que la dotació dels grups polítics té la naturalesa jurídica de subvenció de fons públics, com va aclarir el Tribunal de Comptes, i atès que aquesta subvenció té caràcter finalista, és evident que, tot i que es tracta d'una subvenció no subjecta a la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, per expressa determinació de l'article 4, ha de ser objecte de rendició de comptes i control economicofinancer, polític i ciutadà, com a mínim, abans que finalitzi cada mandat, ja que la durada dels grups va unida indissolublement a la durada del mandat mateix. Els grups que es constitueixin en el mandat següent no són de cap manera successors dels anteriors amb similar o idèntica denominació.

En aquest sentit l'Avantprojecte es manifesta clarament insuficient, ja que és la legislació bàsica la que ha d'assegurar per a tot el territori de l'Estat les determinacions relatives als aspectes més nuclears dels grups polítics locals que constitueixen el denominador comú mínim que garanteixi el principi d'igualtat i, dins d'aquestes determinacions i de manera molt particular, les

determinacions mínimes tendents a garantir el control necessari i periòdic d'aquesta dotació econòmica, tant des del punt de vista economicofinancer com des del punt de vista polític i ciutadà.

Cal tenir en compte que, moltes vegades, la manca de control del ple d'aquestes dotacions també generava que es denegés a la ciutadania l'accés a la comptabilitat dels grups polítics amb l'excusa que no es tractava de documentació municipal, ja que el ple mai no l'havia sol·licitada. Per tant, no estava a disposició de l'ajuntament, i en molts casos va ser la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) qui, estimant les reclamacions corresponents, va declarar el dret dels ciutadans a obtenir la informació relativa a la destinació donada pels grups a la dotació i a accedir a la documentació justificativa, atès que considerava que el ple està obligat a exercir aquest control i que no pot fer omissió de funcions, ja que implica mantenir la gestió d'aquests recursos públics en l'opacitat. Aquest posicionament de la GAIP ha començat a rebre el suport dels tribunals<sup>7)</sup>. Per això, partint de la premissa que el dret d'accés es refereix a tota la informació que estigui en poder de l'Administració com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, distingeix entre els termes "poder" i "possessió" per, des d'un punt de vista semàntic, arribar a la conclusió que el terme "possessió" fa referència a la disponibilitat material de la informació, mentre que el terme "poder" va més enllà de la possessió i abasta també la informació que no està materialment en mans de l'Administració, però que aquesta té potestat per exigir que sigui entregada en exercici de les seves funcions.

Per tant, seria convenient que el legislador bàsic aprofités aquesta ocasió per millorar la regulació dels grups polítics locals, si més no, per millorar les determinacions d'aquest avantprojecte entorn d'aquesta qüestió, mitjançant la regulació d'una periodicitat mínima perquè el ple dugui a terme aquest control, la determinació de la seva fiscalització interna i la concreció definitiva d'uns límits econòmics màxims, de manera que se superi un text que no sols ens sembla insuficient pels motius exposats, sinó també deficient, ja que en determinar que és el reglament orgànic municipal (ROM) la norma que haurà d'establir els drets dels regidors no adscrits, es podria interpretar erròniament que als ens locals que no disposin de ROM, o que disposin d'un ROM que no reguli aquesta qüestió, aquest tipus de regidors no tenen drets ni tampoc limitacions.

---

<sup>1)</sup> Sentències del Tribunal Constitucional 20/2011, 52/2011, 53/2011, 54/2011, 55/2011, 56/2011, 95/2011, 131/2011 i 246/2012, entre moltes altres.

<sup>2)</sup> STC 141/2007, 169/2009, 20/2011, 9/2012, 30/2012, 246/2012 i 10/2013.

<sup>3)</sup> STC 126/2020 i 3320/2020.

<sup>4)</sup> STC 4/1981, 32/1981, 84/1982, 32/1985, 27/1987, 259/1988 i 214/1989, entre d'altres.

<sup>5)</sup> STS de 15 de setembre de 1995 (art. 6701).

<sup>6)</sup> STC núm. 18/2013, de 19 de desembre (Ar. JUR\2011\441409).

<sup>7)</sup> Sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 1493/2020, de 26 de maig, i 1358/2021, de 23 de març.



**Carmen Alonso Higuera**

Secretària de l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat