

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



El règim de les majories als plens dels municipis de Catalunya

03-06-2022

1. Plantejament

D'entrada, podríem dir que les majories al ple dels ajuntaments catalans són les que dicti la legislació bàsica recollida principalment a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i al Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals en matèria de règim local (TRRL) i la resta de normativa estatal bàsica, per dos motius:

El primer és la disposició addicional primera del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLRMRLCAT), que diu:

“Els preceptes d'aquesta Llei que, per sistemàtica legislativa, incorporen aspectes de la legislació bàsica de l'Estat, s'entén que són automàticament modificats en el moment en què es produeixi la revisió de la legislació estatal. En el supòsit de modificació de la legislació bàsica, continuen essent vigents els preceptes que són compatibles o permeten una interpretació harmònica amb els nous principis de la legislació estatal, mentre no hi hagi adaptació expressa de la legislació autonòmica.”

El segon és la jurisprudència mateix: les sentències del Tribunal Constitucional 66/2011, 159/2012 i 127/2016, de 6 de juliol, entre d'altres, han resolt que la competència estatal bàsica *ex* article 149.1.18 de la CE comprèn la determinació del quòrum i les majories necessàries per adoptar els acords dels òrgans col·legiats superiors de les corporacions locals, ja que precisament aquests preceptes dibuixen un model de democràcia local (recordem que no hi és aplicable la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, LRJSP).

En opinió del Tribunal Constitucional (TC), la legislació autonòmica no pot bloquejar el legislador estatal i les bases establertes per l'Estat es poden moure (així ho diu la STC 161/2013, de 26 de setembre, FJ 9), i si la legislació bàsica es mou és el legislador autonòmic qui s'hi ha d'acomodar (STC 158/2011, de 19 d'octubre, FJ 8; 99/2012, de 8 de maig, FJ 2.b); 146/2013, d'11 de juliol, FJ 4, o 182/2013, de 23 d'octubre, FJ 8.

En definitiva, ja des de ben aviat el TC va cercar un règim jurídic unitari per a totes les administracions (STC 32/1981, de 28 de juliol; 227/1988, de 29 de novembre, i 50/1999, de 6 d'abril).

Ara bé, més enllà d'aquest titular, el règim dels òrgans col·legiats de govern local planteja dubtes, per la qual cosa ni que sigui sintèticament i amb voluntat d'apuntar espais d'aprofundiment, en les línies següents s'intenten abordar unes quantes reflexions.

Tinc el convenciment que els pares de la Constitució espanyola (CE) no volien una uniformització del règim jurídic com l'actual (per això la redacció de l'article 148.1.2 de la CE) i que més aviat cercaven un mínim comú, per després permetre encabir-hi particularitats territorials que entronquin amb principis constitucionals (Font i Llovet, T.; Velasco Caballero, F., i Ortega Álvarez, L. I. *El régimen local en los Estatutos de Autonomía*, CEPC, 6, Madrid, 2006, pàg. 25 i s.).

Així, en lloc d'aclarir, simplificar i fer de l'exercici de les competències un marc de seguretat jurídica, ens trobem amb una evolució del règim de funcionament dels ens locals cada cop amb més arestes.

2. L'origen del problema: el règim local és un concepte polièdric que ha passat de ser bifront a trapezi (quadrilàter simple i convex amb dos costats paral·lels com a mínim)

Des de la STC 214/1989, la competència estatal de l'ex article 149.1.18 de la CE (relatiu a les bases del règim jurídic de les administracions públiques), s'ha configurat com una competència àmplia, intensa i extensa del règim local en favor de l'Estat, fins al punt que la legislació bàsica és cànon de validesa de la norma autonòmica (Requejo, J. L. *Sistemas normativos, constitución y ordenamiento*, Madrid, McGraw-Hill, 1995, pàg. 98).

Ja abans, però en especial des de la STC 31/2010, que resol la impugnació de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), la interpretació que fa el TC sobre l'article 110 de l'EAC es basa en el fet que la noció estatutària d'exclusivitat no exclou la possible aplicació dels títols competencials exclusius de l'Estat que resulten de l'article 149.1.18 de la CE.

Així doncs, s'albiren com a mínim dues dificultats:

La primera és saber on són els límits de la legislació autonòmica del règim local, ja que sembla que el règim jurídic bàsic de les administracions locals es delimitaria en funció d'interpretacions constitucionals (i de fet és així). Podem concentrar aquests límits en dos nuclis de debat.

El primer és fins on pot arribar la legislació autonòmica de règim local.

La posició de l'Estat sempre ha estat clara, fins a "esgotar" la regulació de la matèria. El ROF penja de l'article 5 de la LRBRL, i precisament aquest va ser declarat inconstitucional per la STC 214/1989, de 21 de desembre. Aquesta rellevant sentència anul·la el sistema de fonts imposat per l'article 5 de la LRBRL i deixa un espai per a la regulació autonòmica. Han estat les sentències del TC posteriors les que han anat tancant tota possibilitat de desenvolupament autonòmic (en especial la STC 103/2013, de 25 d'abril, pel que fa a la prestació dels serveis públics locals).

El segon és la clara superació del tradicional règim bifront (STC 4/1981, de 4 de febrer, i 84/1982, de 23 de desembre, entre d'altres), en què l'Estat té les competències bàsiques i les comunitats autònomes disposen de les competències de desenvolupament i execució.

En la meua opinió ens trobem com a mínim amb un règim de trapezi irregular, on l'Estat passa a "eixamplar" les bases quasi fins a esgotar la matèria objecte de regulació. La comunitat autònoma té un reduït marge de desenvolupament (només conserva capacitat per incidir en el funcionament en les entitats de les quals té la competència *ex* article 37 i 38 de la LRBRL, com ara les comarques i les àrees metropolitanes), però ens apareix la jurisprudència, no incorporada a la legislació però central per al funcionament de les entitats locals (per exemple, la STS 682/2020, de 5 de juny, (recurs 2988/2017), que fixa la doctrina cassacional en relació amb l'ordre del dia del ple.

Com a quart gran protagonista, apareix el dret europeu, que penetra de manera silenciosa, directa i ferma, entre molts altres, per via de l'article 4 de la LRJSP, ja sigui amb el desenvolupament de la Directiva (UE) 2019/1937 de protecció dels denunciants, els fons Next Generation o el dret del medi ambient. Un cop fet aquest plantejament, ja es pot observar un fenomen evident: el moviment de la legislació estatal bàsica, unes vegades per vies legals i d'altres per vies jurisprudencials, fa "trontollar" les regulacions autonòmiques introduint inseguretats jurídiques. Interessa ara anar més al detall i ajudar a reflexionar amb concreció sobre el ple dels ajuntaments catalans.

3. Alguns elements de conflicte

A. Quan els acords dels ajuntaments catalans requereixen una majoria determinada i aquesta estigui regulada de manera idèntica per la legislació bàsica

És el cas, per exemple, de les majories absolutes dels articles 47.2 de la LRBRL i 114.3 del TRLMRLCAT. En aquest cas no hi ha dubte, ja que són coincidents.

B. Quan els acords dels ajuntaments catalans requereixen majoria específica i aquesta estigui regulada de manera diferent per la legislació estatal bàsica

Cal aplicar la disposició addicional primera del TRLMRLCAT i entendre que la regulació autonòmica s'ha modificat per la majoria estatal bàsica. Aquest és el cas, per exemple, de l'article 114.2 del TRLMRLCAT, que requereix el vot favorable de les dues terceres parts del nombre de fet i, en tot cas, de la majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació per, entre d'altres, la creació i la supressió de municipis i l'alteració dels termes municipals, l'aprovació de la delimitació del terme municipal o l'alteració del nom del municipi, que han passat a requerir majoria absoluta.

Sens dubte, el cas que ens pot portar més problemes és la delegació de les competències del ple a la junta de govern local (JGL), ja que l'article 57 del TRLMRLCAT entén que la majoria és absoluta, mentre que l'article 22.4 de la LRBRL no assenyalava cap quòrum especial per a les delegacions i, per tant, aplicaríem el règim general de l'article 47.1 de la LRBRL i entendríem que és majoria simple (sobre aquesta qüestió es pot veure el debat del qual es va fer ressò el *Diari de Girona* en una notícia del 8 de maig de 2020 i que es pot consultar a

<https://www.diaridegirona.cat/comarques/2020/05/08/l-interventor-girona-diu-delegacio-48719165.html>).

C. Quan els acords dels ajuntaments catalans regulin una majoria determinada i no hi hagi correlació amb la legislació estatal

En aquest cas entenem que és aplicable el que recull el TRLMRLCAT, ja que l'Estat de ben segur que no hi té competència.

D. Quan els acords dels ajuntaments catalans regulin una majoria de dos terços del plenari

Les majories reforçades pràcticament han desaparegut en la legislació de bases de règim local. Ara bé, la Llei 22/2005, del 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya, en l'article 33.2 estableix, pel que fa als principis d'organització i funcionament del servei públic audiovisual local, que correspon al ple, a l'assemblea d'electes o a l'òrgan plenari corresponent el nomenament per majoria qualificada de dos terços dels màxims responsables de la gestió del servei, d'acord amb el que estableixi el reglament d'organització i funcionament del servei. Entenem que les majories reforçades autonòmiques en absència de legislació estatal bàsica són correctes.

E. Són delegables els acords que són competència del ple recollits en la normativa sectorial a la resta d'òrgans locals? El paradigmàtic cas de la nul·litat

Ens estem referint als acords que són tan importants per al món local com, per exemple, el pla bàsic d'emergència municipal, de conformitat amb l'article 47.2 de la Llei 4/1997, del 20 de maig, de protecció civil de Catalunya o com, per exemple, l'acord del ple de l'ajuntament pel qual s'aproven la celebració de la festa i el programa d'espectacles taurins, al qual ha de fer referència l'article 6 de la Llei 34/2010, de l'1 d'octubre, de regulació de les festes tradicionals amb bous, o la declaració de compatibilitat dels funcionaris de la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, entre molts altres.

Doncs bé, en aquest camp podem extreure dues regles generals:

La primera seria que on no hi hagi una prohibició expressa de delegació, aquesta és possible. I això és així per aplicació de l'article 9 de la LRJSP, que disposa en l'apartat segon que en cap cas no poden ser objecte de delegació les competències relatives a:

- a) Els assumptes que es refereixin a relacions amb la Prefectura de l'Estat, la Presidència del Govern de la Nació, les Corts Generals, les presidències dels consells de govern de les comunitats autònomes i les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.
- b) L'adopció de disposicions de caràcter general.
- c) La resolució de recursos als òrgans administratius que hagin dictat els actes objecte de recurs, amb la condició feta del recurs de reposició per l'Administració local, ja comentat en un apunt anterior en aquest mateix espai.
- d) Les matèries en què així es determini per norma amb rang de llei.

Sobre això, la jurisprudència és unànime (per citar-ne una, la STS 234/2017, de 10 d'abril, JUR 2017\158186).

La segona seria que, amb el canvi de mandat, les delegacions perviuen. A Catalunya ho estableix de manera clara l'article 8.7 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya: "El canvi de titular de l'òrgan delegant o de l'òrgan delegat només extingeix la delegació si així ho ha establert l'acte de delegació." Així ho estableix de manera clara la STS de 13 de novembre de 1996 (Recurs 8906/1991), en el cas de la delegació dels òrgans unipersonals.

La declaració de nul·litat, que és competència del ple en tots els casos (fins i tot en matèries de l'alcaldia o de la JGL), d'acord amb els dictàmens 181/2014 i 182/2014 de la Comissió Jurídica Assessora, sorprèn que no hi sigui a la legislació, sinó que ho sabem per via de la jurisprudència. Per tant, entenem que no és delegable (perquè per extensió no és delegable la delegació de l'acord de lesivitat dels actes anul·lables), però és una mera intuïció.

Temes tan rellevants com aquests sembla que haurien d'estar clarament especificats amb més rapidesa de la que ara tenim i per posar un exemple de tema no resolt, és determinar quin és l'òrgan competent per a l'acord de l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (participació ciutadana en els projectes de disposicions generals), ja que ara, al món local, se sol fer per resolució de l'alcaldia o regidoria, però un tribunal superior en qualsevol moment pot dir que, on calgui majoria absoluta (reglament orgànic municipal -ROM- o modificacions de plans generals), l'òrgan competent sigui el ple.

En tot cas, per establir que no es pot delegar una matèria, s'ha de citar la norma que ho prohibeix i tenir clares certes especificitats fixades per la jurisprudència mateix.

F. El problema de les urgències

Els articles 21.1.k i m de la LRBRL reserven a l'alcalde o alcaldessa les accions judicials per urgència, qui ha d'adoptar personalment, i sota la seva responsabilitat en cas de catàstrofe o altres situacions de risc, mesures i donar-ne compte al ple immediatament. No s'ha de confondre aquesta habilitació específica amb el fet que l'alcalde o alcaldessa o la JGL adoptin un acord, quan no tenim plens a la vista, per després "ratificar" (vocabulari dels anys vuitanta) l'acord.

Per adoptar acords urgents del ple, cal el ple extraordinari i urgent (majoria simple) o introduir un punt per urgència al ple ordinari (majoria absoluta). Però les urgències no alteren les regles de determinació de la competència. És més, la STS de 15 de juny de 2012 (R. cassació 2025/2009) deixa clar quan ens trobem en supòsits de nul·litat de ple dret, no subjecte a convalidació, per raó de la matèria.

Si l'acte inicial de l'alcalde o alcaldessa per urgència és nul (per incompetència material), l'acord del ple de ratificació posterior és nul també. Una altra cosa és que l'acte sigui anul·lable (l'exemple paradigmàtic és un acord que requereixi majoria absoluta del ple i sigui aprovat per l'alcalde o alcaldessa). Ha de ser ostensible i evident. Per tant, la urgència, com a concepte jurídic indeterminat, té una solució única (o es dona o no es dona), però en cap cas el ple es pot veure substituït per un altre òrgan sense delegació si fos possible.

G. El cas de les majories en la moció de censura

Després de les diferents reformes de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG), la moció de censura planteja el problema de la diferència entre signatures per a la presentació i el quòrum per a la votació. L'Acord de la Junta Electoral Central 45/2014 de 20 de març diu en el punt tercer:

"La votació d'una moció de censura contra un alcalde, una vegada admesa a tràmit, és un acte lliure i incondicionat dels regidors que formen part de la corporació local sense que li sigui aplicable la determinació establerta en l'article 197.1.a de la LOREG. Per a l'aprovació de la moció

de censura n'hi ha prou que els vots favorables siguin superiors als contraris, ja que la LOREG no exigeix cap majoria qualificada. La majoria necessària es pot assolir amb els vots de qualssevol membres de la corporació local, amb independència del grup municipal de què formen part.”

Es pot consultar a: http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2014&idacuerdoinstruccion=27536&idsesion=45&template=Doctrina/JEC_Detalle.

Així mateix, la Junta Electoral Central ha posat de manifest en l'Acord 202/2014 de 15 de juliol de 2014 que el ROM no pot modificar aquesta majoria.

4. Un darrer comentari respecte de la junta de govern local

Per acabar la reflexió sobre el confús sistema de fonts local, faré un comentari de la JGL. El cas de la JGL a Catalunya és paradigmàtic del que estem parlant. En aquest cas els articles del ROF no són bàsics i, per tant, ens ajustarem a la legislació autonòmica i al ROM (entenc que sí que és bàsic el nou article 46.3 de la LRBRL per a les JGL telemàtiques). Pel que fa la convocatòria, a Catalunya apliquem les regles del ple i, per tant, serien dos dies hàbils descomptant el dia de la convocatòria i el de celebració (art. 112.1 de la TRLMRLCAT), però el ROF estableix per a la convocatòria un termini de 24 hores (art. 113.1.a del ROF). A Catalunya, a més, l'article 112.2 del TRLMC disposa el vot de qualitat de la presidència per als supòsits d'empat, mentre que l'article 46 de la LBRLL únicament disposa aquest vot de qualitat en referir-se al ple. Quant a la notificació, a Catalunya s'hauria de notificar a tots els regidors, mentre que a la resta d'Espanya només als regidors que en formen part. L'article 164.4 del TRLMRLCAT diu de manera literal:

“El que disposen els apartats anteriors s'entén sens perjudici de l'obligació de facilitar a tots els membres de la corporació la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria. Quan es tracti d'un assumpte inclòs per declaració d'urgència, s'haurà de distribuir, com a mínim, la documentació indispensable per poder tenir coneixement dels aspectes essencials de la qüestió sotmesa a debat.”

Doncs bé, la JGL al ROF es regula en el títol III, que en principi no és bàsic. Ara bé, la sorprenent STS de 21 de juny de 2021 declara que l'article 85.2 del ROF té caràcter bàsic (precepte que imposa la presència a la sala municipal de plens dels símbols de l'Estat, com l'efígie del rei). Cal recordar que l'article 85.2 del ROF és inclòs en el títol III del ROF, allà on sempre hem defensat que els articles no eren bàsics. S'hi pot veure un comentari en el blog de Paco Velasco Caballero de 18 de juliol de 2021: “Dice el Tribunal Supremo que el ROF puede contener normas básicas. ¿Pero no habíamos quedado en que las normas básicas deben tener forma de ley?”

Es pot consultar a: <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2021/07/18/dice-el-tribunal-supremo-que-el-rof-puede-contener-normas-basicas-pero-no-habiamos-quedaado-en-que-las-normas-basicas-deben-tener-forma-de-ley/>.

Doncs bé, no em negaran que cal reordenar i aclarir tot aquest sistema per no haver de fer aquestes giragonses argumentatives en un tema tan bàsic com la competència del ple. Aquests són alguns exemples de la inseguretats que patim els operadors jurídics locals en temes que haurien de ser meridianament clars. Esperem que tard o d'hora algú s'animi a depurar totes aquestes situacions amb voluntat de cercar més seguretats jurídica, més que res perquè ja fa gairebé deu anys que es va aprovar la criticada Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, i fins a sis sentències del TC l'han deixat tremolant.



Alfred Lacasa Tribó

Secretari general de l'Ajuntament de Blanes