



**EL RÈGIM LOCAL ESPANYOL: PRINCIPIS CONSTITUCIONALS. LA PROVÍNCIA:**  
**ORGANITZACIÓ I COMPETÈNCIES**

**1. EL RÈGIM LOCAL ESPANYOL: PRINCIPIS CONSTITUCIONALS**

**1.1. CONCEPTE**

L'organització territorial de l'Estat la trobem regulada en la Constitució al seu títol VIII, arts. 137 a 158, que porta per rúbrica: De l'organització territorial de l'Estat. Aquest títol VIII està dividit en tres capítols: principis generals, de l'Administració local, i de les comunitats autònomes.

L'Administració local és part de l'Administració pública i es troba integrada per **ens públics menors de caràcter territorial**. En estar integrada l'Administració local en l'Administració pública, els ens que componen l'Administració local estan investits de prerrogatives i potestats pròpies atribuïdes per les lleis.

L'article 3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril de bases del règim local estableix que **són entitats locals territorials el municipi, la província i l'illa**, en els arxipèlags balear i canari.

A continuació afegeix que també gaudeixen de la condició d'entitats locals les següents:

- Les **entitats d'àmbit territorial inferior al municipal** instituïdes o reconegudes per les comunitats autònomes per a l'administració descentralitzada de nuclis de població separats, sota la seva denominació tradicional de parròquies, llogarets, pedanies i altres anàlegs.
- Les **comarques** o altres entitats que agrupin diversos municipis, instituïdes per les comunitats autònomes de conformitat amb la llei i els corresponents estatuts d'autonomia. Es tracte d'entitats que agrupen diversos municipis, les característiques dels quals determinen interessos comuns que precisen d'una gestió pròpia o demanden la prestació de serveis d'aquest àmbit.
- Les **àrees metropolitanes**: entitats locals integrades pels municipis de grans aglomeracions urbanes entre els nuclis de població de les quals existeixin vinculacions econòmiques i socials que facin necessària la planificació conjunta de determinats serveis i obres.
- Les **mancomunitats de municipis**. Associacions voluntàries de municipis per a l'execució en comú d'obres i serveis. En concret, es poden constituir mancomunitats, entre altres, en matèria urbanística, d'aigües, de sanejament, de transport i de gestió de residus.



## 1.2. PRINCIPIS CONSTITUCIONALS ESPECÍFICS DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

### 1.2.1. Autonomia municipal (article 140 CE)

"La Constitució garanteix l'autonomia dels municipis. Aquests gaudiran de personalitat jurídica plena. El seu govern i administració correspon als seus respectius ajuntaments, integrats pels alcaldes i regidors. Els regidors seran elegits pels veïns del municipi mitjançant sufragi universal igual, lliure, directe i secret, en la forma establerta per la Llei. Els alcaldes seran elegits pels regidors o veïns. La Llei regularà les condicions en les quals procedeixi el règim de consell obert".

Consagra aquest precepte l'autonomia municipal i la democratització dels òrgans de govern municipals.

### 1.2.2. Autonomia provincial (article 141 CE)

"La província és una entitat local amb personalitat jurídica pròpia, determinada per l'agrupació de municipis i divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat. Qualsevol alteració dels límits provincials haurà de ser aprovada per les Corts Generals mitjançant Llei orgànica.

El govern i l'administració autònoma de les províncies estaran encomanats a diputacions o altres corporacions de caràcter representatiu.

Es podran crear agrupacions de municipis diferents de la província.

En els arxipèlags, les illes tindran a més la seva administració pròpia en forma de capítols o consells".

Aquest precepte configura a la província amb un doble caràcter:

- Ens local (amb autonomia per a la gestió dels seus interessos), i
- Òrgan perifèric per al compliment de les finalitats de l'Estat (depenent, per tant, de l'esfera central).

### 1.2.3. Sufficiència de recursos econòmics

"Les hisendes locals hauran de disposar dels mitjans suficients per a l'acompliment de les funcions que la llei atribueix a les corporacions respectives i es nodriran fonamentalment de tributs propis i de participació en els de l'Estat i de les comunitats autònomes"

S'estableix en aquest precepte la necessitat del reforçament de les hisendes locals, amb l'objecte que els ens locals puguin portar a terme eficaçment les seves competències.



### 1.3. ALTRES PRINCIPIS CONSTITUCIONALS APLICABLES A L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

El 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, seguint la línia de l'art. 103 de la Constitució determina en l'art. 7: "Les entitats locals serveixen amb objectivitat els interessos públics que li estan encomanats i actuen d'acord amb els principis d'eficàcia, descentralització, desconcentració, coordinació y participació, amb ple sotmetiment a la llei i al dret".

Prenent com base aquest concepte, poden assenyalar-se els següents principis aplicables a l'Administració local:

3

#### 1.3.1. Eficàcia

L'activitat de l'Administració local ha de ser l'adequada a les finalitats públiques que persegueix.

#### 1.3.2. Coordinació

L'Administració local es relaciona amb altres administracions (central, autonòmica) i, tot i que en general actua en règim de descentralització, hi ha determinades activitats públiques (educació, sanitat, ordre públic, etc.) que són compartides per totes elles; i unes altres, en les quals l'Administració local actua per delegació de la central, de l'autonòmica o bé d'altra entitat local.

En no existir en les relacions de l'Administració local amb l'autonòmica o amb la central el principi de jerarquia, és necessari reforçar com a principi d'aquestes relacions interadministratives el de coordinació, que pretén regular les diverses activitats en l'assoliment d'una mateixa finalitat evitant la duplicació d'esforços i les accions divergents.

La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local assenyala en el seu art. 10, en relació amb aquest apartat, el següent: "L'Administració local i altres administracions públiques ajustaran les seves relacions recíproques als deures d'informació mútua, col·laboració, coordinació i respecte als àmbits competencials respectius".

Procedirà la coordinació de les competències de les entitats locals entre si i especialment, amb les de les restants administracions públiques, quan les activitats o els serveis locals transcendeixin a l'interès propi de les corresponents entitats, incideixin o condicionin rellevantment els d'aquestes administracions, o siguin concurrents o complementaris dels d'aquestes.

Les funcions de coordinació no afectaran en cap cas a l'autonomia de les entitats locals.



### 1.3.3. Descentralització

L'Administració local és independent de la central i autonòmica, encara que coordinada i controlada per aquestes últimes. Els ens locals tenen personalitat jurídica pròpia.

La Constitució espanyola, en el seu art. 137, assenyala que: "Els municipis i províncies gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos"

4

### 1.3.4. Desconcentració.

En règim de desconcentració actua l'Administració local **quan realitza funcions delegades** d'altres Administracions públiques o altres entitats locals.

L'art. 27 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, assenyala en relació amb aquest apartat: "l'Administració de l'Estat, de les comunitats autònomes i altres entitats locals, podran delegar en els municipis l'exercici de competències en matèries que afectin als seus interessos propis, sempre que amb això es millori l'eficàcia de la gestió pública i s'arribi a una major participació ciutadana".

L'efectivitat de la delegació requerirà la seva acceptació pel municipi interessat i, si escau, la prèvia consulta i informe de la comunitat autònoma, tret que per llei s'imposi obligatòriament. En aquest cas haurà d'anar acompanyada necessàriament de la dotació o l'increment de mitjans econòmics per a ocupar-los.

### 1.3.5. Participació

El Decret legislatiu 2/2003 defineix el municipi com l'element primari de participació ciutadana en els assumptes públics. Des de un altre punt de vista, estableix que les lleis de Catalunya garanteixen la participació del municipi en tots els assumptes públics que afecten directament els seus interessos.

## 1.5. REGULACIÓ JURÍDICA DEL RÈGIM LOCAL

La potestat reglamentària i d'autoorganització de les entitats locals està expressament reconeguda en la **Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local**, modificada per la Llei 57/2003, de 16 de desembre de mesures per a la modernització del govern local.

En virtut d'aquesta potestat reglamentària, els municipis, les províncies, les illes i altres entitats locals (en la mesura que així ho disposin les lleis autonòmiques de règim local) podran:

- Decidir sobre determinats aspectes de la seva organització i funcionament intern.
- Regular activitats dels ciutadans.

En aquest sentit, les ordenances i reglaments són autèntiques fonts de dret local.



Existeixen, a més, altres fonts de producció del dret local:

- Lleis i reglaments estatals de règim local.
- Lleis i reglaments autonòmics de règim local.

Aquesta varietat de fonts del dret local comporta la necessitat d'articular un ordre d'aplicació; així, per exemple, davant un mateix tema, la circulació de vehicles en vies urbanes, poden existir dos o més tipus de disposicions a aplicar, a saber: el Codi de circulació (Reglament estatal) i l'Ordenança municipal de circulació (Reglament local). La pregunta que es planteja immediatament és quina d'aquestes normes és de preferent aplicació.

Existeixen dos criteris diferents que combinats adequadament ens faciliten la solució:

- El criteri jeràrquic.
- El criteri competencial.

Prenent el **criteri jeràrquic** obtenim el següent esquema de fonts del dret local:

1. Legislació bàsica de l'Estat (art. 149.1.18 de la Constitució espanyola).
2. Llei autonòmica de règim local
3. Lleis sectorials estatals o autonòmiques
4. Reglaments executius d'aquestes lleis.
5. Reglaments i ordenances locals

Seguint el **criteri competencial**, si així ho permet la llei, pot invertir-se completament l'ordre jeràrquic d'aplicació, tenint preferència els reglaments i ordenances locals als reglaments estatals o autonòmics, però sempre dintre d'uns límits.

### 1.5.1. Regulació bàsica de l'Estat

A més dels articles constitucionals ja esmentats trobem:

- Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.
- Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local.
- Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (RD 2568/1986, de 28 de novembre).

### 1.5.2. Regulació del règim local a Catalunya

- 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
- Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, que aprova el Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya.



## 2. LA PROVÍNCIA: ORGANITZACIÓ I COMPETÈNCIES

### 2.1. CONCEPTE

L'art. 137 CE estableix que "L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudiran d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos". A continuació l'art. 141.1r de la CE aborda directament el tractament de la província en els següents termes: "La província és una entitat local amb personalitat jurídica pròpia, determinada per l'agrupació de municipis i divisió territorial per al compliment de les activitats de l'estat. Qualsevol alteració dels límits provincials haurà de ser aprovada per les Corts Generals mitjançant llei orgànica".

La província és una entitat local determinada per l'agrupació de municipis, amb **personalitat jurídica pròpia** i plena capacitat per al compliment de les seves finalitats.

Les **finalitats** pròpies i específiques d'aquesta venen definides a l'art. 31.2 LBRL, com:

- a) Garantir els principis de solidaritat i equilibri intermunicipals en el marc de la política econòmica i social.
- b) Assegurar la prestació integral i adequada a la totalitat del territori provincial, dels serveis de competència municipal. Cal tenir en compte que els destinataris principals dels serveis de la Diputació Provincial són els ajuntaments i a través d'aquests, indirectament, els ciutadans. La Diputació Provincial té per objecte, entre d'altres, d'assegurar que tots els municipis portin a terme la prestació dels serveis que els són propis com a municipi.
- c) Participar en la coordinació de l'Administració local amb la comunitat autònoma i la de l'estat.

El text refós de les disposicions en matèria de règim local estableix que per al compliment de les seves finalitats, les diputacions o altres corporacions de caràcter representatiu, en representació de les províncies, tindran **plena capacitat jurídica** per adquirir, posseir, reivindicar, gravar o alienar tota classe de béns, celebrar contractes, establir i explotar obres i serveis públics, obligar-se, interposar els recursos establerts i exercitar les accions previstes a les lleis.

### 2.2. COMPETÈNCIES

Són competències pròpies de la Diputació aquelles que els atribueixin, en aquest concepte, les lleis de l'Estat i de les comunitats autònomes en els diferents sectors de l'acció pública i, en tot cas:

- La coordinació dels serveis municipals entre si per a la garantia de la seva prestació integral i adequada.
- L'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió.



- La prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal i, si escau, supracomarcal.  
La cooperació en el foment del desenvolupament econòmic i social i en la planificació en el territori provincial, d'acord amb les competències de les altres Administracions Públiques en aquest àmbit.
- En general, el foment i l'administració dels interessos peculiars de la província.

## 2.3. ELEMENTS DE LA PROVÍNCIA

7

Són el territori, la població i l'organització.

### 2.3.1. El territori

L'ens local conegut com a província, necessita una base territorial on exercir les seves funcions. Aquesta base territorial o territori és el format per **l'agrupació de municipis** que es troben a l'àmbit territorial de la província. És essencial destacar que, per l'alteració dels límits provincials serà necessari que aquesta modificació sigui aprovada per les Corts Generals mitjançant una llei orgànica.

### 2.3.2. La població

Són els **habitants que resideixen als municipis** que la integren. A priori, l'adscripció com a ciutadà a una o altra província no comporta cap benefici especial, tret del de ser creditor de certs beneficis, com prestacions benèfiques, culturals o esportives que poden efectuar els òrgans de govern de la província.

### 2.3.3. Organització provincial

L'organització provincial respon a les regles següents:

**a) El president, els vicepresidents, la Junta de Govern i el Ple** existeixen en totes les diputacions.

**b) Així mateix, en totes les diputacions hi ha d'haver òrgans que tinguin com a objecte l'estudi, l'informe o la consulta** dels afers que han de ser sotmesos a la decisió del ple, com també el seguiment de la gestió del president, la junta de govern i els diputats que exerceixin delegacions, sempre que la legislació autonòmica respectiva no prevegi una forma organitzativa diferent en aquest àmbit i sens perjudici de les competències de control que corresponen al ple.

Tots els grups polítics que integren la corporació tenen dret a participar en els òrgans esmentats, mitjançant la presència de diputats que hi pertanyen.

**c) Les mateixes diputacions estableixen i regulen la resta dels òrgans complementaris** dels anteriors. No obstant això, les lleis de les comunitats autònomes sobre el règim local poden establir una organització provincial complementària a la prevista en la legislació estatal.



## 2.4. LA DIPUTACIÓ PROVINCIAL. EL PLE

L'elecció dels òrgans de govern de la província és de **caràcter indirecte** i per això no existeix votació directa dels ciutadans als candidats a aquests càrrecs, sinó un procés de designació indirecta a través o depenent de les eleccions municipals, en què els ciutadans sí trien els seus representants a l'Ajuntament. Aquesta elecció dels representants municipals comporta indirectament l'elecció dels representants provincials a la Diputació Provincial, a partir del mecanisme que exposarem.

El **nombre de diputats provincials** que corresponen a cada província ve determinat en funció de l'assignació proporcional següent que depèn del nombre de residents a la província:

|                                           |             |
|-------------------------------------------|-------------|
| Províncies fins a 500.000 residents ..... | 25 diputats |
| Províncies amb 500.001 a 1.000.000.....   | 27 diputats |
| Províncies amb 1.000.001 a 3.500.000..... | 31 diputats |
| Províncies amb més de 3.500.001.....      | 51 diputats |

La distribució proporcional dels càrrecs de diputat provincial entre els partits polítics, federacions, coalicions i agrupacions d'electors la porta a terme la junta electoral de la zona en el desè dia posterior a les eleccions, tenint en compte un criteri de proporcionalitat, atenent al nombre de residents a cada partit judicial.

Els membres de les diputacions provincials **són sempre els alcaldes i regidors** municipals electes a les eleccions municipals i que pertanyen als diversos ajuntaments de la província.

La duració del **mandat** dels diputats provincials serà de 4 anys.

La condició de diputat provincial **es perd per** defunció, incapacitat, renúncia o pèrdua de la condició de regidor.

### 2.4.1. Competències del Ple

Correspon en tot cas al Ple:

- a) L'organització de la Diputació.
- b) L'aprovació de les ordenances.
- c) L'aprovació i modificació dels Pressupostos, la disposició de despeses dins dels límits de la seva competència i l'aprovació provisional dels comptes; tot això d'acord amb el que es disposa en la Llei Reguladora de les Hisendes Locals .
- d) L'aprovació dels plans de caràcter provincial.
- e) El control i la fiscalització dels òrgans de govern.

- f) L'aprovació de la plantilla de personal, la relació de llocs de treball, la fixació de la quantia de les retribucions complementàries fixes i periòdiques dels funcionaris, i el número i règim del personal eventual.
- g) L'alteració de la qualificació jurídica dels béns de domini públic.
- h) El plantejament de conflictes de competències a altres Entitats locals i altres Administracions públiques.
- i) L'exercici d'accions judicials i administratives i la defensa de la Corporació en matèries de competència plenària.
- j) La declaració de lesivitat dels actes de la Diputació.
- k) La concertació de les operacions de crèdit la quantia acumulada del qual en l'exercici econòmic excedeixi del 10 per 100 dels recursos ordinaris, excepte les de tresoreria, que li correspondran quan l'import acumulat de les operacions vives a cada moment superi el 15 per 100 dels ingressos corrents liquidats en l'exercici anterior, tot això de conformitat amb el que es disposa en la Llei Reguladora de les Hisendes Locals .
- l) L'aprovació dels projectes d'obra i de serveis quan sigui competent per a la seva contractació o concessió i quan encara no estiguin previstos en els Pressupostos.
- m) Aquelles atribucions que hagin de correspondre al Ple per exigir la seva aprovació una majoria especial.
- n) Les altres que expressament l'atribueixin les lleis.

Correspon, igualment, al Ple la votació sobre la moció de censura al President i sobre la qüestió de confiança plantejada per aquest, que seran públiques i es realitzaran mitjançant crida nominal en tot cas, i es regeixen pel que es disposa en la legislació electoral general.

El Ple pot delegar l'exercici de les seves atribucions en el President i en la Comissió de Govern, excepte les enunciades en el número 2, lletres a), b), c), d), e), f), h) i m), i número 3 d'aquest article.

## 2.5. EL PRESIDENT DE LA DIPUTACIÓ PROVINCIAL

La **sessió constitutiva de la Diputació** es celebrarà el 5è dia posterior a la proclamació dels diputats electes, a les 12:00 hores, en la seu d'aquestes, amb el lliurament prèvia de les credencials per part del secretari de la Diputació.

Si a l'hora i data assenyalada per a la celebració de la sessió constitutiva de les diputacions provincials concorren un nombre inferior a la majoria absoluta dels diputats electes, aquests s'entendran convocats automàticament per celebrar la sessió constitutiva, dos dies després a la mateixa hora i local. En aquesta sessió la Diputació es constituirà en qualsevol que sigui el nombre de diputats que hi concorrin.

El president de la Diputació Provincial **serà elegit el dia de la constitució** de l'òrgan, a efectes del qual, es constituirà una mesa d'edat. integrada pel diputat provincial electe de major i menor edat present a l'acte, i actuant de secretari el que ho sigui de la Diputació.



La mesa d'edat comprovarà les credencials de personalitat dels electes i partint de les certificacions que s'hagin emès per la junta electoral de zona declararà constituïda la corporació, procedint-se acte seguit a la votació del president de la Diputació, que haurà d'obtenir la **majoria absoluta a la primera votació i la majoria simple a la segona**.

**Qualsevol dels diputats provincials** electes pot ser candidat a president de la Diputació provincial i la cessació d'aquesta s'efectuarà, a més de l'expiració del manament (4 anys) per la moció de censura que es presenti contra el president de la Diputació i que es portarà a terme de la mateixa manera que la prevista a la llei pels alcaldes.

10

La llei li atribueix amb caràcter general les següents **funcions**:

- a) Dirigir el govern i l'administració de la província.
- b) Representar la diputació.
- c) Convocar i presidir les sessions del ple, amb les excepcions previstes legalment, de la comissió de govern i de qualsevol altre òrgan de la Diputació i decidir en els empats amb el vot de qualitat.
- d) Dirigir, inspeccionar i impulsar els serveis i les obres la titularitat o l'exercici de les quals correspon a la diputació provincial.
- e) Assegurar la gestió dels serveis propis de la comunitat autònoma la gestió ordinària dels quals estigui encomanada a la diputació.
- f) El desenvolupament de la gestió econòmica d'acord amb el Pressupost aprovat, disposar despeses dins dels límits de la seva competència, concertar operacions de crèdit, a exclusió de les contemplades en l'article 158.5 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, Reguladora de les Hisendes Locals, sempre que aquelles estiguin previstes en el Pressupost i el seu import acumulat dins de cada exercici econòmic no superi el 10 per 100 dels seus recursos ordinaris, excepte les de tresoreria que li correspondran quan l'import acumulat de les operacions vives a cada moment no superi el 15 per 100 dels ingressos corrents liquidats en l'exercici anterior, ordenar pagaments i rendir comptes; tot això de conformitat amb el que es disposa en la Llei Reguladora de les Hisendes Locals.
- g) Aprovar l'oferta d'ocupació pública d'acord amb el pressupost i la plantilla aprovats pel ple, aprovar les bases de les proves per a la selecció del personal i per als concursos de provisió de llocs de treball i distribuir les retribucions complementàries que no siguin fixes i periòdiques.
- h) Exercir la direcció superior de tot el personal i acordar-ne el nomenament i les sancions, inclosos la separació del servei dels funcionaris de la corporació i l'acomiadament del personal laboral, i donar-ne compte al ple en la primera sessió que tingui lloc.
- i) L'exercici de les accions judicials i administratives i la defensa de la diputació en les matèries de la seva competència, fins i tot quan les hagi delegat en un altre òrgan, i, en cas d'urgència, en matèries de la competència del ple; en aquest últim supòsit, hi ha de donar compte, en la primera sessió que faci el ple per ratificar-ho.
- j) La iniciativa per proposar al ple la declaració de lesivitat en matèries de la competència del president.



- k) L'aprovació dels projectes d'obres i de serveis quan sigui competent per a la seva contractació o la concessió i estiguin previstos en el pressupost.
- l) Ordenar la publicació i l'execució dels acords de la diputació, i fer-los complir.
- m) Les altres que els atribueixin expressament les lleis.
- n) L'exercici de les altres atribucions que la legislació de l'Estat o de les comunitats autònomes assignin a la diputació i no estiguin atribuïdes a altres òrgans.

El president pot delegar l'exercici de les seves atribucions, llevat de la de convocar i presidir les sessions del ple i de la comissió de govern, decidir en els empats amb el vot de qualitat, concertar operacions de crèdit, la direcció superior de tot el personal, la separació del servei dels funcionaris i l'acomiadament del personal laboral, i les enunciades en els apartats a), i) i j) indicats.

11

Així mateix, correspon al president el nomenament dels vicepresidents.

## 2.6. LA JUNTA DE GOVERN DE LA DIPUTACIÓ PROVINCIAL

Està integrada pel president i un nombre de diputats que no pot ser superior a 1/3 del nombre legal total d'aquests. Són **nomenats i separats lliurement pel president**, que ha de retre comptes al ple.

Les **funcions** d'aquesta Junta són les d'assistència al president en l'exercici de les seves funcions, a més d'aquelles que el president delegui. Per l'exercici de les funcions d'assessorament la junta serà informada de totes les decisions del president i aquesta informació tindrà caràcter previ a l'adopció de la decisió, sempre que la importància de la mateixa ho requereixi.