



Universitat Autònoma de Barcelona

TESI DOCTORAL

**L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL I EL RÈGIM
JURÍDIC DELS GOVERNS LOCALS CATALANS:
ALGUNS ELEMENTS PER A UN PLE
DESENVOLUPAMENT INSTITUCIONAL EN
CLAU LOCAL**

F. XAVIER FORCADELL i ESTELLER

Barcelona, 2015

TESI DOCTORAL

L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL I EL RÈGIM JURÍDIC DELS GOVERNS LOCALS CATALANS: ALGUNS ELEMENTS PER A UN PLE DESENVOLUPAMENT INSTITUCIONAL EN CLAU LOCAL

F. XAVIER FORCADELL i ESTELLER

Dirigida per la Dra. JUDITH GIFREU i FONT, professora titular de dret
administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona

**Programa de Doctorat en Seguretat i Prevenció
Departament de Dret Públic i Ciències Històrico-Jurídiques**



Universitat Autònoma de Barcelona

2015

ÍNDIX

ABREVIATURES	1
INTRODUCCIÓ	4
I. ANTECEDENTS HISTÒRICS DELS GOVERNS LOCALS DE CATALUNYA	11
I.1.Una primera introducció històrica.....	11
I.2.Els orígen medievals i moderns fins a <i>la nova planta</i>	13
I.3.Els decrets de Nova Planta i l'inici d'un model centralitzador fins al segle XX	19
I.4.El catalanisme polític i les bases per a construir novament una Catalunya moderna des de la base local: Enric Prat de la Riba i la Mancomunitat de Catalunya.....	20
I.5.L'adveniment de la II República en clau institucional i local: el nostre antecedent més immediat	32
I.6.El franquisme i novament la centralització fins a l'apertura democràtica.....	51
II. EL NOU RÈGIM CONSTITUCIONAL ESPANYOL I EL DRET LOCAL DE CATALUNYA	56
II.1.Cap a un nou sistema constitucional i estatutari. Qüestions locals.....	56
II.1.1.Les qüestions locals a la CE.....	57
II.1.2.Model local i EAC'79.....	62
II.1.3.El desenvolupament local de l'EAC'79.....	68
II.2.La STC 32/1981, de 28 de juliol, i la fixació d'un model provincial en clau constitucional.....	71
II.3.L'inici d'un procés centralitzador i l'equiparació autonòmica.....	75
II.3.1.El desenvolupament normatiu local de caràcter estatal.....	76
II.3.2.El desenvolupament normatiu local de Catalunya.....	80
II.3.3.Governs locals i Europa.....	87
II.4.La jurisprudència constitucional i la dificultat per bastir un model local propi.....	88
II.5.La necessitat de repensar novament el model d'organització territorial: el paper dels experts i l'Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya.....	94

II.6.El desenvolupament institucional i local a través de la heterogeneïtat.....	98
--	----

III.-L'ELABORACIÓ D'UN NOU ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA COM A PUNT DE PARTIDA PER A UNA NOVA REFORMA DELS GOVERNS LOCALS CATALANS.....

100

III.1.L'inici formal dels treballs previs i les aportacions dels diferents grups parlamentaris.....	100
III.1.1.Les aportacions de Convergència i Unió.....	100
III.1.2.Les aportacions d'Esquerra Republicana de Catalunya.....	103
III.1.3.Les aportacions d'Iniciativa per Catalunya-Verds.....	105
III.1.4.Les aportacions del Partit Socialista de Catalunya.....	106
III.1.5.Síntesi de les aportacions dels grups.....	107
III.2.Les aportacions tècniques de l'Institut d'Estudis Autonòmics.....	109
III.2.1.Organització territorial.....	109
III.2.2.Règim jurídic.....	111
III.2.3.Finançament local.....	113
III.3.L'avançament dels treballs en seu parlamentària.....	114
III.4.Abans de l'aprovació per part del Parlament, la seva adequació constitucional i estatutària: el Dictamen previ del Consell Consultiu.....	117
III.5.La tramitació i aprovació del text estatutari al Parlament de Catalunya i llur remissió a les Corts Generals.....	125
III.6.La tramitació i aprovació a les Corts Generals.....	126
III.7.L'EAC es recorregut al Tribunal Constitucional.....	132

IV.-EL DESENVOLUPAMENT DE L'ESTATUT EN CLAU LOCAL.....

140

IV.1.Aspectes bàsics.....	140
IV.2.Els primers treballs de desenvolupament.....	148
IV.3.El Document de bases per a l'elaboració d'un Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya.....	169
IV.4.L'esborrany d'Avantprojecte de Llei de governs locals de Catalunya.....	178
IV.5.L'Esborrany d'Avantprojecte de Llei de transició a la divisió veguerial de Catalunya.....	186
IV.6.Altres consideracions tècniques i polítiques per al desenvolupament estatutari local.....	189

IV.7.El camí cap a l'aprovació de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries.....	207
IV.8.L'aprovació de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.....	234
IV.9.El finançament local: novament la qüestió pendent.....	238
V.-LA SENTÈNCIA DE 28 DE JUNY RELATIVA A L'EAC.....	243
V.1.Qüestions Generals.....	243
V.2.El model territorial local.....	244
V.3.Règim jurídic local.....	253
V.4.Finançament local.....	261
V.5.L'impacte global i el model estatutari resultant.....	263
VI.-LA REFORMA ESTATAL.....	269
VI.1.El context de la crisi econòmica al món local.....	269
VI.2.Els primers documents tècnics de la reforma.....	275
VI.3.Els documents tècnics avalats per l'Estat.....	280
VI.4.L'elaboració d'avantprojectes.....	284
VI.5.El Consell d'Estat modula la reforma.....	293
VI.6.Aprovació del Projecte de Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local i tramitació a les Corts Generals –LRSAL-.....	299
VI.7.Aspectes substancials de la reforma continguda a la LRSAL.....	303
VI.7.1.Nou rol per a les diputacions provincials o entitats equivalents?.....	309
VI.7.2.El marc competencial sectorial de la LRSAL.....	313
VI.7.3.La planta territorial local.....	316
VI.7.4.El cost efectiu: paradigma de la nova reforma.....	317
VI.7.5.El redimensionament del sector públic local.....	319
VI.7.6.Electes i personal al servei de l'Administració local en el context de la LRSAL.....	319
VI.7.7.Altres consideracions relatives a la reforma local.....	323
VI.8.El poc consens de la reforma i l'inici de la via jurisdiccional.....	325
VI.8.1.El conflicte en defensa de l'autonomia local de la LRSAL.....	326
VI.8.2.Els recursos d'inconstitucionalitat presentats contra la LRSAL i els desplegaments legislatius per desplaçar-ne llurs efectes.....	334
VI.9.La via de les normes de desplegament a Catalunya: el Decret Llei 4/2014, de 22 de juliol.....	341

VII.-EL MODEL CATALÀ DESPRÉS DE LA STC DE 25 DE JUNY DE 2010 I DE LA NOVA REFORMA LOCAL ESTATAL.....	352
VII.1.Els efectes institucionals de la STC de 28 de juny de 2010 com a condicionants per a poder definir el nou model local de Catalunya	352
VII.2.Les dificultats per desplegar institucionalment la vegueria: la Llei 4/2011, de 8 de juny.....	360
VII.3.L'inici d'un nou intent per a formular un model territorial català.....	363
VII.4.Un nou esborrany de Projecte de Llei de governs locals de Catalunya.....	371
VII.5.Aprovació del Projecte i inici del tràmit parlamentari.....	385
VII.6.Les finances locals: novament una qüestió pendent.....	386
VII.7.Les dificultats d'encaix d'un model local en el marc local estatal.....	391
VIII.-L'OBERTURA D'UNA NOVA VIA PER A CATALUNYA I ELS SEUS GOVERNS LOCALS.....	397
VIII.1.Un nou marc on poder superar l'actual jurisprudència constitucional per bastir un model local propi.....	398
VIII.2.Canvis institucionals de molt relleu jurídic a la vista: l'hora dels governs locals catalans del segle XXI.....	404
VIII.3.La nova definició d'un model local català: algunes propostes.....	410
VIII.4.Escenaris concrets per al futur model local català.....	431
VIII.4.1.El model actual amb algunes innovacions.....	431
VIII.4.2.La vegueria i/o la comarca com a ens supramunicipals al servei d'un nou municipalisme.....	432
VIII.4.3.Un model local nou en el context d'un Estat també nou.....	435
VIII.4.4.La gradualitat en els plantejaments.....	436
CONCLUSIONS.....	439
BIBLIOGRAFIA.....	453

ABREVIATURES

AAVV.	Varis Autors
ACM	Associació Catalana de Municipis
ALGLC	Avantprojecte de Llei de governs locals de Catalunya
AMB	Àrea Metropolitana de Barcelona
AMI	Associació de Municipis per la Independència
ARSAL	Avantprojecte de Llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local
Art./art.	Article/article
Arts./arts.	Articles/articles
BOE	Butlletí Oficial de l'Estat
CCAA	Comunitat/s Autònoma/es
CC-UCD	Centristes de Catalunya – <i>Unión de Centro Democrático</i>
CDC	Convergència Democràtica de Catalunya
CE	Constitució Espanyola del 1978
CEAL	Carta Europea de l'Autonomia Local de 15 d'octubre de 1985
CiU	Convergència i Unió
Coord./a.	Coordinador/a
Coords.	Coordinadors
CSITAL	Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'administració local
Dir.	Director
Dirs.	Directors
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
Dr./a.	Doctor/a
EAC'79	Llei 4/1979, de 18 de desembre, per la qual s'aprova l'Estatut d'Autonomia de Catalunya
EAC / EAC'06	Llei orgànica, 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya
EAPC	Escola d'Administració Pública de Catalunya
EBEP	Llei 7/2007, de 12 d'abril, per la qual s'aprova l'Estatut bàsic de l'empleat públic
Ed./Eds.	Editor/s
EMD/s	Entitat/s Municipal/s Descentralitzada/es

ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
Excm./a.	Excel·lentíssim/a
Exp.	Expedient
FEMP	<i>Federación Española de Municipios y Provincias</i>
FJ.	Fonament Jurídic
FMC	Federació de Municipis de Catalunya
IAE	Impost sobre activitats econòmiques
IBI	Impost sobre béns immobles
ICIO	Impost sobre construccions, instal·lacions i obres
ICV / IC-V	Iniciativa per Catalunya-Verds
INAP	<i>Instituto Nacional de la Administración Pública</i>
IVTM	Impost sobre vehicles de tracció mecànica
IVTNU	Impost sobre l'increment de valor de terrenys de naturalesa urbana
LBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local
LGLC	Llei de Governos Locals de Catalunya
LOAPA	Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic aprovada per les Corts Generals el 30 de juliol del 1982
LOREG	Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general
LRHL	Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals
LRSAL	Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local
MH	Molt Honorable
MHP	Molt Honorable President
Núm./s	Número/s
Op. Cit.	Pàgina citada
p.	Pàgina
PNV	<i>Partido Nacionalista Vasco</i>
pp. / pps.	Pàgines
PP	Partit Popular
Prof.	Professor
PSC	Partit Socialista de Catalunya
PSOE	<i>Partido Socialista Obrero Español</i>
PSUC	Partit Socialista Unificat de Catalunya
PUOSC	Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya

REALA	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
RD	Reial decret
RDL	Reial decret legislatiu
Sr./a.	Senyor/a
Srs./es.	Senyors/es
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TRLMRLC	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
TRLRHL	Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals
TROLC	Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya
UPN	<i>Unión del Pueblo Navarro</i>
Vol./s.	Volum/s

INTRODUCCIÓ

La Catalunya d'avui és una nació de base municipalista. Una Catalunya que s'arrela en la pròpia història local del país. Unes arrels profundes i llunyanes que es remunten als primers assentaments poblacionals, però que d'una forma més o menys uniforme cal buscar-les a partir del segle IX-X. Una Catalunya ja llavors organitzada en poblacions locals, més o menys estables, però amb divisions territorials pròpies i seculares. Una Catalunya municipal, però també veguerial –i fins i tot comarcal, si es vol-. Amb funcions certament no sempre només i exclusivament administratives, en funció de cada context històric, però innegablement amb un model singular en clau local.

Des d'aquesta premissa la Catalunya municipalista avança amb la història lligada també als avatars de la nació catalana en el seu conjunt. Una nació lliure, de catalans i catalanes que durant bona part dels segles tenen projectes d'agermanament amb molts altres territoris veïns, fins aconseguir que bona part de llur prosperitat estigui dipositada en la potencialitat de la nostra terra. Una terra on la seva ubicació geogràfica, les seves potencialitats comercials i la seva base econòmica són pols d'atracció de tot el món conegut fins llavors.

En termes polítics i institucionals això perviurà fins als Decrets de Nova Planta, on la pèrdua bèl·lica de les llibertats i les institucions pròpies comportarà un procés d'unificació amb Castella, també amb la seva base local. Tot però amb un accent molt municipal: el Consell de Cent de Barcelona serà una de les darreres institucions en defensar Catalunya fins al 11 de setembre de 1714 i símbol de la resistència; l'essència local del país viurà per sempre més lligada a la sort de Catalunya. Unificació política i institucional, però també unificació del dret, d'un dret forani, i que per això la ciutadania el veurà llunyà i albirarà per recuperar el seu propi dret substantiu. El constitucionalisme que arrencarà a primers del segle XIX, i d'una forma concreta a partir de 1812 a Cadis, posarà les bases d'un model institucional vigent fins avui. Les vegueries es veuran substituïdes *sine die* per les províncies unitàries imposades contra la realitat territorial catalana, per part l'Estat. Com també el seu dret local, aquell que definirà des d'ara el seu marc jurídic, competencial i econòmic.

Però el país no renunciarà a ésser de nou, a tornar a esdevenir. I per fer-ho necessitarà del seu món local, necessitarà la base de la seva essència més pròpia i més democràtica. Ho farà amb insistència durant tot el segle XIX, maldant per recuperar la seva història negada. Valentí Almirall, el Memorial de Greuges, les Bases de Manresa, el *tancament de caixes*, o els fets del *Cu-Cut...* donaran pas a un context polític on la *cuestión catalana* s'esdevindrà el *problema catalán*. Tot fins a la Mancomunitat de Catalunya de 1914, on el seu President Enric Prat de la Riba, posarà les bases per unificar novament la nació. Però per fer-ho utilitzarà una vegada més la base local, la unificació de les quatre diputacions. No era allò ideal, però si que calia aprofitar els instruments jurídics existents amb enginy, per tal de recuperar l'essència de Catalunya.

La Mancomunitat no era una Diputació més gran, hom diria, era el primer pas per a consolidar un Estat, des del món local i pensant amb el món local, i amb la seva gent. Però la dictadura de Primo de Rivera se'n va adonar ràpidament, i dissoldrà aquesta Mancomunitat, justament per tornar a fer funcionar amb tota la força, la realitat provincial. I serà així fins al diumenge 12 d'abril de 1931 on amb unes eleccions, novament municipals, la política farà un gir històric, i la República s'imposarà a la Monarquia. Es voldrà construir una Catalunya nova, arrelada en el passat i per projectar-la al futur. Per fer-ho, en clau local, es voldran superar les províncies i fer una nova divisió comarcal i veguerial, però de la mà dels ajuntaments i dels seus ciutadans, preguntant com volen que sigui la seva base territorial, on en Pau Vila i A. Rovira i Virgili en dissenyaran les bases, i la llei municipal republicana el seu contingut competencial i organitzatiu. Però la inestabilitat política acabarà provocant al cap de molt poc temps una dura Guerra Civil abans que tot això es pugués implantar amb normalitat. S'imposaran més de quaranta anys de dictadura política on es voldrà fer desaparèixer qualsevol vestigi de la nació catalana. Els municipis de règim franquista, i les diputacions de *régimen común* seran la forma local vigent.

Al final de l'agònic procés del franquisme s'albirarà novament la llibertat, i la força social acabarà portant una nova democràcia arreu de l'Estat. Catalunya serà un motor per aconseguir-la, i en fer-ho recobrarà la seva personalitat. Voldrà novament organitzar-se a la seva manera, respectant unes bases mínimes, i implantant la seva realitat comarcal i local. Però la CE primer, i sobretot després una determinada lectura d'aquesta amb una jurisprudència

constitucional –sobretot des de la construcció jurisprudencial de la garantia institucional provincial de 1981-, dibuixaran la província, i el règim jurídic i econòmic local amb bases estatals. Més de trenta anys després el model local català no s'ha pogut desenvolupar amb tota la força, però el teixit local, i més de trenta anys d'Ajuntaments democràtics, han estat clau per entendre la realitat econòmica i social de la Catalunya d'avui. S'ha intentat a través d'aquests anys configurar una nova realitat local, de matriu pròpia, on els municipis fossin el pal de paller de la base local, però les comarques i les vegueries, o un únic nivell supramunicipal en el seu cas, la realitat intermèdia de referència. No ha estat possible perquè no s'ha comptat amb els instruments jurídics necessaris, i a més perquè tot i els errors propis, que també n'hi ha, l'intent de solucionar en clau catalana la realitat estatal imposada ens ha situat molts cops en un atzucac organitzatiu.

L'EAC de 2006 era la norma institucional bàsica que després de més de trenta anys de base democràtica havia de permetre un nou sostre d'autogovern. Així es va proposar, probablement sense tenir en compte tot l'abast de les conseqüències si l'objectiu resultava fallit per part de tots els agents implicats, a Catalunya i a la resta de l'Estat. En clau local es maldava per interioritzar els governs locals a la realitat institucional i competencial catalana, implantant com a novetat també els Consells de vegueria que vindrien a substituir definitivament les Diputacions provincials, reforçant el municipalisme, i ampliant el seu ventall competencial. I tot amb més marge de maniobra per decidir, en clau local, com distribuir i gestionar millor les finances dels governs locals de Catalunya, tot permetent alhora un equilibri territorial necessari.

En aquest propòsit es va aprovar al Parlament de Catalunya un Projecte d'Estatut al setembre del 2005, però el seu pas per les Corts Generals en va modificar moltes de les seves bases essencials. Diverses qüestions foren discutides, però en clau més política que jurídica, i bona part de les seves previsions foren recorregudes al TC. A Catalunya, en paral·lel, i després que l'EAC fos referendat positivament per la ciutadania, es va començar a desenvolupar aquest, tal i com expliquem detalladament al llarg del cos del present treball. Així es va preparar un primer *Document de Bases per a l'elaboració d'una nova llei de governs locals* juntament amb unes reflexions sobre una possible *llei de migració* de les Diputacions provincials que donessin pas als Consells de vegueria. Aquest documents s'acompanyaven

també de les primeres reflexions tècniques a l'entorn d'una nova norma de finances locals. Tot plegat per desplegar l'EAC i poder bastir un model propi local a Catalunya, que bo i respectant les bases estatals, permetés implantar la nostra singularitat en aquest camp. Aquests treballs finalment donarien lloc a l'esborrany d'un *Avantprojecte de llei de governs locals*. Un text ampli, complert al nostre entendre, subjecte evidentment a millores, però que finalment no es va tramitar. I no es va fer per qüestions conjunturals alienes a la realitat pràctica i obeint a criteris més polítics i d'oportunitat, que no compartim. Així mentre altres territoris de l'Estat desenvolupaven els seus Estatuts recentment aprovats, en clau local, a Catalunya només fèiem una nova llei de vegueries i una altra de metropolitana, sense abordar el marc local en la seva globalitat, amb totes les dificultats que això plantejava. El TC, però, al 2010 declarava inconstitucionals bona part d'aquestes previsions estatutàries, i impedia novament un desenvolupament singular ni en allò que és referent a la planta territorial, ni al règim jurídic, ni al finançament local. De fet, i per contes d'evolució, en bona part citava els mateixos fonaments jurisprudencials de 1981, sense tenir en compte que havien passat més de trenta anys, i que aquesta doctrina havia estat dictada just en el moment en que es començava només a consolidar una jove democràcia a l'Estat. A més, i sobretot, el Tribunal desdibuixava el rang formal de l'Estatut, dins del bloc de la constitucionalitat, i alhora trencant la seva pròpia construcció jurisprudencial.

Arribats a aquest extrem la realitat institucional catalana es situava en un veritable atzucac, en determinades qüestions, segurament més endarrere de les previsions i objectius assolits a l'inici del període democràtic. Era segurament el moment de seure's seriosament amb l'Estat, amb un diàleg franc i lleial, i buscar finalment una via singular a Catalunya, que respectés alhora l'essència de l'Estat actual. Però enlloc d'això hem assistit al període polític més recentralitzador de les darreres dècades a nivell estatal, per la qual cosa Catalunya està en un moment de canvi necessari. També en clau local, on enlloc d'ajudar a construir un marc propi, que respongui a les necessitats reals, la resposta darrera ha estat una norma de reforma dels governs locals de l'Estat, la LRSAL, que a més d'haver-se gestat sense atendre als problemes reals del municipalisme, ha reforçat el nivell provincial, mancat de legitimitat democràtica, per desapoderar els municipis, l'essència autèntica de la democràcia local. A més reconeixent singularitats locals a diversos territoris de l'Estat, i negant-les a Catalunya. Una llei àmpliament contestada a tot

l'Estat, aprovada sense consens, i on el món local unit, sobretot a Catalunya, n'ha interposat un conflicte en defensa de l'autonomia local.

Tot fa preveure però que tardarà anys a ser resolt, per la qual cosa avui a Catalunya no només s'ha anat tard i no hi ha un model propi local definit -sobretot tenint en compte que des del 2006 fins al 2015 hi havia un cert temps per fer-ho- sinó que a més no es disposa dels elements bàsics per poder-lo bastir. Nogensmenys, Catalunya a nivell institucional i social ha decidit fer un pas més a la història, i en termes polítics ha plantejat un procés basat en el dret a decidir lliurement el futur dels catalans i les catalanes, que es concretarà properament en unes noves eleccions, de clau plebiscitària, al Parlament de Catalunya.

Amb independència de quin sigui el seu resultat, és evident que estem al davant d'un moment històric. Un moment en que o bé tot quedarà igual, però caldrà gestionar durant molts anys una realitat local molt centralitzada, o bé Catalunya iniciarà per mandat popular un camí cap a la consolidació d'un nou Estat a Europa, o bé som a l'inici d'una nova relació asimètrica i pròpia amb la resta de l'Estat espanyol. Sigui quin sigui finalment el camí, cal bastir novament un model local català. Això és justament el que he anat defensant, basat en tots aquests antecedents, i en el moment actual que vivim, al llarg d'aquesta tesi doctoral.

Amb tot però segurament molts dels elements essencials tenen els mateixos punts en comú. Cal reforçar una planta territorial catalana de municipis demogràficament petits –però territorialment molt grans-, que són alhora la base de la democràcia local. Però per fer-ho és necessari disposar d'un nivell de govern local supramunicipal fort, i alhora descentralitzat al territori –en un altre nivell de govern local supramunicipal de base comarcal segurament, i almenys d'entrada- però que alhora executi les polítiques públiques des de la realitat i des de la visió més asimètrica i diferenciada del territori. Perquè ni el món local català és homogeni, ni les respostes és bo que ho siguin. A més cal dotar algunes parts del nostre territori d'una visió més supramunicipal, quan no metropolitana, per poder gestionar els seus serveis a la ciutadania.

Alhora cal una major coordinació amb el nivell institucional de la Generalitat, interioritzant el món local en aquesta, i per tant fent que els governs locals siguin plenament, tot i respectant llur autonomia, una realitat integrada a la

màxima institució d'autogovern, entesa no com a un govern polític sinó com a tot un entramat institucional propi, amb tot el que això comporta.

El model necessita innovacions, necessita poder donar resposta a les realitats del segle XXI, a partir d'un procés de modernització ampli. Això, a més, només serà possible si bastim un model propi en que alhora es conjugui la planta, el règim jurídic i el finançament. Intentaré al llarg de tot el treball referenciar-los sempre conjuntament, retroalimentant-se, però entenc que en la mesura que sóc jurista he de donar una rellevància essencial als dos primers elements.

Sigui com sigui, el més necessari ara es posar-se ràpidament a reflexionar i escriure aquest nou model, que basat en el passat, però recollint l'experiència del present, projecti la vida local cap al futur. Justament perquè crec que no s'està fent, i només es pensa en respostes parcials, en demano un canvi ràpid d'orientació. Reclamo que la reflexió sobre el futur dels governs locals catalans es faci des d'ara mateix i implicant tots els agents que hi han d'intervenir: els acadèmics, els professionals, representants de la gent i del territori...

Aquests són els objectius que pretenc en les pàgines que segueixen. Ho he intentat fer a més des d'una visió molt pròpia, i des de la mateixa pròpia realitat professional diària. La vida local catalana va lligada a la meva persona, pel fet d'haver nascut a terra de límits administratius, i per tant haver entès des de primera hora de les dificultats de tot tipus sinó hi ha innovació en les solucions. Però sobretot per haver-ne fet en termes acadèmics, i després professionals, una opció de treball i de vida. Des del món teòric m'hi vaig iniciar ja fa uns anys, de fet aquests treballs començaren en essència a finals de l'any 2007, però han anat combinant-se amb projectes professionals diversos però sempre lligats a la pràctica del dret local. La meva és també una visió molt de la gestió diària, i des d'un ampli ventall: tant des de l'atenció a la gestió als municipis més petits on hem servit la cosa pública, fins als mitjans, o el nostre treball dels darrers anys, i actual, a la més alta responsabilitat tècnica de la Diputació de Barcelona, un dels governs locals més rellevants de tot l'Estat espanyol. Per això, i alhora, he volgut escriure-ho tot d'una forma molt exhaustiva i cronològica. Propi de que tot allò que he escrit o he llegit de prop, o viscut directament. De fet, amb mentalitat de fedatari públic local -la meva professió-, certificant la realitat, i com en temps de la Mancomunitat de

Catalunya: amb la màxima pulcritud i visió possible, però des d'un realisme pràctic que no es pot allunyar de l'estudi teòric del dret local, el dret més proper a la mateixa realitat quotidiana.

Alcanar/Barcelona, abril del 2015

I.- ANTECEDENTS HISTÒRICS DELS GOVERNS LOCALS DE CATALUNYA

I.1. Una primera introducció històrica

La història dels governs locals catalans, així com les normes jurídiques que els hi han resultat i resulten d'aplicació en allò que es refereix a l'organització territorial, el règim jurídic local i llur sistema de finançament, tenen arrels molt antigues en el substrat de la història del dret públic català. De fet es pot afirmar que responen també a segles d'història pròpia i singular on evolució política i dret han guiat els passos de la nació catalana. També, és cert, i de forma ja més tardana i també contemporània, que s'ha d'afirmar que parcialment en els governs locals catalans actuals existeix la influència de l'esperit històric d'algunes institucions i normes comunes estatals, de règim comú, explicació que talment cal buscar en els avatars polítics del pas dels segles forjant un estat espanyol unitari primer, i després un estat descentralitzat políticament i administrativament, tot i que no sempre de forma prou reeixida, al nostre entendre.

No és objecte d'aquest treball l'anàlisi sobre aquests fonaments històrics més antics, tant ben tractats d'altra banda per molta doctrina de referència¹, però el cert és que no es pot afrontar un estudi com el present, sense unes notes de referència per tal de poder entendre aquesta evolució històrica i institucional, sobretot en allò que es refereix al segle XX.

¹ En aquest sentit es pot seguir entre d'altres a FONT RIUS, J.M., *Cartas de población y franquicia de Cataluña*, Madrid-Barcelona 1969-1983; FONT RIUS, J.M., *Estudis sobre els drets i les institucions locals en la Catalunya medieval*, Barcelona 1985; FONT RIUS, J.M., *Orígenes del régimen municipal de Cataluña*, Madrid 1946; FERRO POMÀ, V., *El Dret Públic Català. Les Institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*, Vic 1987; SABATÉ CURULL, F., *El territori de la Catalunya medieval*, Barcelona 1997; ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*, Madrid 2005; LALINDE ABADIA, J., *Instituciones Político-Administrativas y Civiles*, Barcelona 1989; FERRO POMÀ, V., *El dret català durant els segles XVI i XVII*, a *Revista de Dret històric català*, vol. 12, Societat Catalana d'Estudis Jurídics, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona 2013, pp. 9-109; VALLS TABERNER, F., i SOLDEVILA ZUBIRURU, F., *Història de Catalunya*, Barcelona 1922.

Sigui com sigui però, i des d'una vessant eminentment catalana, el cert és que el món local a Catalunya gaudeix d'una tradició històrica pròpia i plena, amb la creació i regulació d'unes institucions locals que han estat el pal de paller en la vida diària de moltes generacions. En efecte, municipis, comarques, vegueries... al llarg dels segles i fins al Decret de Nova Planta de 1716, i el constitucionalisme espanyol que posà les bases més unitàries i uniformadores amb la primera constitució espanyola de 1812 – amb la posterior divisió provincial de Javier de Burgos de 30 de novembre de 1833- han guiat les passes de la vida local del país. Malgrat però aquestes altres normes centralitzadores, els anhels del catalanisme polític de finals del segle XIX que en bona part cristal·litzarien, de la mà del president Enric Prat de la Riba, amb la Mancomunitat de Catalunya de primers del segle XX, o la divisió comarcal i veguerial catalana de la II República, han estat institucions de govern local que recollint la pròpia història local han configurat l'organització territorial i han vertebrat, des de la planta local i jurídica, Catalunya. Amb tot però una regulació sempre de difícil encaix atès que els propis camins de la història durant molts anys han imposat amb tota la seva força novament un model unitari d'estat, i també local. Així, per exemple la divisió provincial novament implantada de forma única durant el franquisme, i amb la recuperació de les llibertats la literalitat de la CE i els Estatuts, amb tot el sistema normatiu de desenvolupament, i les interpretacions jurídiques, gairebé sempre restrictives, d'aquestes.

Amb tot el bagatge local ha estat acumulat com a pòsit en les institucions pròpies i seculares, de forma evolutiva, i avui conformat sens dubte per la Generalitat de Catalunya, i el municipalisme català, que durant molts anys de vida democràtica contemporània, juntament amb els altres nostres governs locals, han forjat un sistema institucional local que tot i tenint per antecedents aquesta nostra realitat descrita té una clara projecció moderna, amb un model propi, sòlid i innovador, i amb plena vocació global.

I.2. Els orígens medievals i moderns fins a *la Nova Planta*

Seguint a JORDÀ i FERNÁNDEZ² és entre els segles IX i XIII que es configura l'etapa de formació del dret català, caracteritzat pel manteniment inicial –i posterior desaparició- del *Liber Iudiciorum*; la promulgació de les cartes de població i franqueses, i l'expansió d'un ordenament jurídic de caràcter feudal: els Usatges. D'entre aquests el més rellevant segurament són, de forma generalitzada, les cartes de població i franqueses³ que sorgeixen amb el procés de repoblament, i determinen les condicions de tinença, utilització i transmissió del sòl, les relacions de dependència de la comunitat veïnal en els àmbits judicials i fiscals, etc. Amb tot però aquestes cartes són el nucli inicial dels drets locals que de forma evolutiva s'anirà convertint amb costums locals.

Pel que fa al model municipal no serà fins al segle XII en que s'inicia un procés pel qual s'organitzen de forma permanent unes comunitats de persones, establint drets i deures i un cert regiment col·lectiu, que s'acabaran convertint amb un cert funcionament d'òrgans d'una *cosa pública o universitats*. La concessió de regimentals habitants dels diversos territoris correspon al rei en les poblacions reials, i al senyor jurisdiccional en terres de barons. Segons JORDÀ i FERNÁNDEZ:

“La constitució de Pere II el Gran, *Atorgam encara*, del 1283, establí que totes les autoritats municipals de ciutats, viles, i llocs reials mantinguessin les atribucions que tenien en temps de Jaume I. D'aquesta manera es creava una corporació estable, dotada de personalitat jurídica, amb una estructura política i administrativa amb més o menys capacitat per a governar-se”⁴.

² JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Els antecedents històrics i jurídics de l'Administració Local a Catalunya*, a GIFREU FONT, J., i FUENTES GASÓ, J.R. (Dir.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València 2009, pp. 43-62.

³ Amb tot la diferència bàsica rau en que les cartes de poblament s'atorguen a llocs de nou poblament, mentre que les cartes de franqueses és per als llocs en que es vol impulsar un desenvolupament i consolidació de la població.

⁴ JORDÀ FERNÁNDEZ, *Els antecedents històrics...* op.cit. p. 45.

La *universitat* o municipi⁵ estava formada pels habitants permanents del terme, amb diferents classificacions pel que fa a llur règim de privilegis, drets o obligacions. El seu òrgan bàsic de funcionament era el Consell general integrat per tots els caps de casa, però progressivament es va anar substituint per consellers i jurats dels diversos estaments, amb la mateixa denominació de Consell general o alguns altres noms més singulars en funció de cada territori, com per exemple Consell de Cent, a la ciutat de Barcelona. Al front del regiment des les ciutats i viles hi havia uns oficials anomenats segons cada població: paers –Lleida-; cònsols –Tarragona-; procuradors –Tortosa-; consellers –Barcelona-, etc.

Pel que fa al seu marge competencial els municipis podien dictar ordinacions permanents sobre assumptes de la seva competència. A més les ciutats i viles principals podien exercir facultats més o menys extenses de regulació dels col·legis i confraries professionals. A més s'exercia la funció de policia de proveïments, i es reglamentava la fabricació de pa, carnisseries...que habitualment s'exercien en règim de monopoli.

El marc financer el constituïa la banca municipal, en la mesura que les taules de canvi i banc de dipòsits es regien pels privilegis atorgats i per les ordenacions municipals pertinents. Aquestes institucions, a més d'activitats de crèdit, realitzaven principalment la funció de centrals de gir, tant per a pagaments privats com per a l'administració dels fons públics⁶.

Pel que fa a l'àmbit més supramunicipal local cal determinar que la complexitat de la funció dels comtes des dels primers anys de la Reconquesta a Catalunya va precisar d'una col·laboració política i administrativa per tal de gestionar el seu dia a dia. En efecte, i seguint a LALINDE ABADÍA⁷, la funció de col·laboració política corresponia al bescompte, que malgrat el nom

⁵ En el que es refereix a viles universitats i altres es pot veure de MONTAGUT ESTRAGUÉS, T., *Les universitats de les ciutats i viles medievals de Catalunya i el seu dret: dels usos, costums, privilegis i llibertats a les ordinacions municipals*, a SERRANO DAURA J., (Coord.), *Actes de les jornades d'estudi sobre el municipi abans de la Nova Planta (1716). El cas de la Fatarella*, Tarragona 2013, pp. 25-38

⁶ Al respecte del marc de les hisendes locals en aquest període es pot veure CASAS ROCA, J., *La hisenda municipal catalana. De la baixa edat mitjana a la revolució liberal (segles XIII-XIX)*, Lleida 2015.

⁷ LALINDE ABADIA, J., *La jurisdicción real inferior en Cataluña: "corts, veguers i batlles"*, Barcelona 1966.

era creat pel rei o emperador, i per tant deriva de la mateixa font de creació i poder que el comte. A Catalunya la figura del bescompte apareix entre finals del segle VIII i les primeres dècades del segle IX, i té com a important missió la d'auxiliar al comte en les qüestions de notable transcendència, i d'entre aquestes: l'assistència a l'assemblea judicial suprema -fins i tot la presidència de la mateixa en cas d'absència del comte-; testimoni en les donacions comtals; execució de testaments comtals; presència en la creació de monestirs i tinença de castells... però en un principi no està adscrit a un determinat territori, ni té caràcter permanent. Tenint en compte que es tracta d'una figura de naturalesa hereditària, aquest es territorialitza progressivament durant la segona meitat del segle X i següents, però és sobretot a partir del segle XII quan es comença a consolidar fortament.

La figura del bescompte però, donada la seva naturalesa política, i en tant no es tracta d'un agent purament comtal, no impedeix la creació d'altres figures en l'òrbita del comte. En aquest sentit, i des de primers del segle X es poden trobar dos tipus de figures: les que tenen funcions preferentment judicials, de les que no tenen aquest tipus de funcions, sinó les de garantir el millor funcionament administratiu del comte.

Entre aquestes figures cal destacar la del *vicarius o veguer*, que apareix gairebé simultàniament amb el bescompte, ja que la seva existència consta des de l'any 832. El desenvolupament d'aquesta figura, merament administrativa i no política, es veu més accentuada en aquelles parts del país on hi ha un allunyament de la figura del bescompte, o fins i tot d'aquelles parts del territori on aquesta figura té poca incidència quan no inexistència.

En aquest context cal tenir en compte que entre els segles XI i XII existeix una gran preocupació per la instauració de la pau interna, ja que la pau de Déu – d'origen eclesiàstic- va evolucionant cap a una pau territorial en la que el poder públic tracta en determinats casos de substituir el sistema d'autodefensa o venjança privada per la seva pròpia actuació, de forma ràpida. Per tal de poder dur a terme aquesta missió, el príncep a Catalunya s'auxilia del sistema vicarial o xarxa de veguers establerta per tot el país, els quals a través de les constitucions de pau i treva dictades durant el període de 1188 a 1214 es configuren com un auxili laic a la jurisdicció episcopal per al manteniment de

les treves decretades. El procediment de *pau i treva*⁸, que permet al poder vicarial castigar de forma ràpida les pertorbacions de l'ordre públic, constitueix un element de primer ordre per tal de mantenir eficaçment la pau interior. Malgrat això, aquesta organització vicarial no ostenta la exclusivitat d'aquesta missió ja que és senzillament una auxiliar o supletòria. Aquest sistema vicarial però s'anirà mantenint al llarg del segle XIII, configurant-se alhora com un sistema menor d'administració territorial, en aquelles zones territorialment extenses.

En paral·lel a això cal referenciar també que els batlles del rei, en tant defensors també dels interessos d'aquests, es van anar implantant fonamentalment en les localitats del país, tot intervenint en l'administració de justícia per tal d'assegurar la percepció dels drets que corresponien al rei, esdevenint per tant jutges principals per la connexió entre l'aspecte judicial i el patrimonial. Així des de mitjans del segle XII els batlles han personificat la jurisdicció reial local en matèries civils i penals, tot estenent aquesta personificació a finals del segle XIII a les ciutats o llocs importants que tenien el privilegi d'una jurisdicció autònoma.

La divisió més o menys aconseguida en la delimitació territorial i en la individualització de la vegueria és un fet i una preocupació a finals del segle XIII i principis del XIV. La jurisdicció de la vegueria es configura com una unitat judicial pura, amb una clara tendència a que totes les causes s'hagin de conèixer i jutjar dins d'aquesta, sobretot a partir de les Corts de Barcelona de 1283 i finalment es consagra la idea en les Corts de Cervera de 1358. La jurisdicció territorial de la vegueria, que també inclou la local sobre ciutats, viles i llocs de la vegueria, caracteritzen aquesta com la mantenedora de les contencions amb la jurisdicció eclesiàstica. La funció del veguer es limita a la inspecció, i control militar, facilitació en la recaptació de tributs o drets, impediment d'obstacles a l'acció judicial, reglamentació de la caça, vigilància del monopoli en l'ensenyament universitari, presa de possessió de territoris en nom del rei, realització sobre l'estat sanitari de les comarques, etc.

⁸ FUENTES GASÓ, J.R., *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, Barcelona 2004, pp. 35-40. També GONZALVO BOU, G., *Les assemblees de pau i treva*, a *Revista de Dret Històric Català*, Vol. 10, Societat Catalana d'Estudis Jurídics, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona 2011, pp. 95-105.

En canvi a la jurisdicció del batlle la caracteritza el seu àmbit local, amb incidència per tant només sobre una ciutat, vila o lloc. El batlle a més, com a representant de la jurisdicció reial, i no per tant com a òrgan rector del municipi. Les funcions principals d'aquest són la defensa dels interessos patrimonials del monarca, convertint-se com a vertaders unitats patrimonials del monarca.

Per tant l'origen, la extensió i la naturalesa del veguer i del batlle és diferent però sempre predestinats a les interferències jurisdiccionals per la seva condició comuna d'oficials reials ordinaris i la seva concurrència en els grans nuclis urbans⁹.

El sistema per a cobrir vegueries i batllies és el de nomenament amb caràcter temporal, per designació reial, i a aquelles persones que han estat designades a proposta del cercle d'influència del monarca. Cal ser catòlic, i català o domiciliat a Catalunya, amb un règim tampoc massa sever d'incompatibilitats, com per exemple amb l'ofici de notari.

Pel que fa al jurament és general, tot i que en funció del territori hi ha excepcions amb formules pròpies -Tortosa, Tarragona...-. Pel que fa al jurament del batlle aquest no està tampoc generalitzat, però això sí, el presta davant del veguer, amb independència que el pugui prestar també davant altres magistratures.

El nombre de vegueries fou també evolutiu tot passant d'unes 10 en el segle XIII fins a 18 al segle XIV i a 15 al XVIII, que es veuran substituïdes per 12 corregiments¹⁰. En canvi les batllies en són tantes com localitats, a excepció dels batlles pirinencs. Tant els càrrecs de veguer i batlle foren triennals i improrrogables, passant a ser bianuals amb el Decret de Nova Planta.

⁹ Al respecte es pot veure també ESCUDERO LÓPEZ, J.A.: *“El antiguo vicario del conde es conocido en la etapa bajomedieval con el nombre de veguer, jefe gubernativo, militar y juez ordinario en su distrito o veguería. El veguer preside el Consejo municipal y su jurisdicción se confunde a menudo con la propia de un alto magistrado local, el bayle, personaje éste que depende del bayle general existente en la propia Cataluña y también en valencia y Mallorca. Los bayles generales y locales desempeñaron preferentemente funciones administrativas y financieras”*, a *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones Político-administrativas*, Madrid 2003, p. 570.

¹⁰ Al respecte BURGUEÑO RIVERO, J., *De la vegueria a la provincia*, Barcelona 1995.

Pel que fa al sistema retributiu, en un principi i fins al segle XIII, aquests oficis han estat lucratiu, especialment el del batlle, que com a remuneració rebia la desena part dels ingressos de la batllia. El veguer, en canvi, ha tingut el dret a ser alimentat en els diferents llocs de la vegueria, que alguna vegada rebien el nom específic de *albergs* que s'ha redimit per una quantitat fixa a finals del segle XIII. Cap als segles XIV i XV es va anar eliminant la remuneració en funció dels ingressos, substituint-los per un salari, que en línies generals ha estat poc elevat.

Sigui com sigui el Decret de Nova Planta de 16 de gener de 1716, conseqüència de la guerra de successió, comporta l'extinció del sistema vicarial, i del sistema institucional català en el seu conjunt¹¹, tot substituint les vegueries pels corregiments després d'una nova agrupació, i mantenint els batlles fins el règim constitucional que s'instaura a partir del 1812¹², primer amb la Diputació General de Catalunya i després amb la resta de les diputacions provincials¹³.

Finalment, val a destacar que en la historiografia jurídica i institucional tant de Catalunya, com de la resta de l'Estat, també hi apareixen referències a la comarca, com a divisió territorial, per bé que l'anirem citant a mesura que aquesta aparegui en més força, com es dona sobretot en el cas de la II república, com veurem¹⁴.

¹¹ També de la Diputació del General de Catalunya, un dels antecedents més directes de l'actual Generalitat, i que tenia per missió principal vetllar pel compliment de les constitucions i les lleis catalanes. Al respecte podeu veure SOLÉ CLOT, S., *El Gobierno del Principado de Cataluña por el Capitán General y la Real Audiencia – El Real Acuerdo- bajo régimen de Nueva Planta (1716-1808)*, Barcelona 2008.

¹² LALINDE ABADIA, J., *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*, Madrid 1970.

¹³ NIETO GARCIA, A., ORDUÑA REBOLLO, E., SALVADOR CRESPO, M., *El bicentenario de las diputaciones provinciales (Cádiz 1812)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2012.

¹⁴ En tot cas hi com a primeres referències en podem citar FONT GAROLERA, J., *Un nou paper per a les comarques. Qüestionar-les, reforçar-les, reduir-les, ampliar-les?*, a Treballs de la Societat Catalana de Geografia núm. 78, Institut Estudis Catalans, Barcelona 2014, pp. 53-60; FERREIRA FERNÁNDEZ, X., *La comarca en la historia*, Santiago de Compostela 2000; MAHILLO SANTOS, J., *Ante la revisión de la Ley de Régimen Local*, Revista Estudios de la Vida Local, núm. 108, Madrid 1959, pp. 855-857. VILÀ i VALENTÍ, J., i SARRIÓ i GUALDA, J., *El sentit històric de la comarca a Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona 1992; IGLESIAS FORT, J., *Les divisions territorials*, a Geografia de Catalunya, Vol. III, Barcelona 1974, pp. 687-704; SARRIÓ GUALDA, J., *El sentit històric de la comarca*, reimpressió Barcelona 1992; GARCIA RUBIO, F., *Evolución histórica del espacio comarcal*, Madrid 2007.

I.3. Els Decrets de Nova Planta i l'inici d'un model centralitzador fins al segle XX.

Amb la derrota catalana a la guerra de successió, 1705-1714, i la caiguda de la Generalitat de Catalunya, l'organització institucional del municipalisme català fou substituïda per model municipal del regne de Castella a través del Decret de Nova Planta¹⁵. L'esquema competencial més o menys es va anar seguint, però no en el model institucional en que es va optar pel model castellà dels Ajuntaments i els corregiments, que varen anar substituint els antics consells i les vegueries. Els alcaldes i regidors aniran també substituint paers, consols, procuradors... Però cal destacar sobretot com a canvi rellevant que ara els nous ajuntaments seran escollits directament per l'autoritat reial, tot desapareixent la participació dels gremis en l'elecció dels càrrecs municipals.

Amb aquesta organització s'arriba fins a la regulació del municipi¹⁶ del 1812 a la nova Constitució, elaborada per Josep Bonaparte, i per tant de clara inspiració jacobina¹⁷. Un dels seus objectius bàsics era la creació d'un sistema administratiu que havia de permetre resoldre de forma ràpida i igual les peticions dels ciutadans, sense cap diferència. Per la qual cosa calia assolir un model uniforme en termes jurídics i legislatius basat en una sobirania nacional representada per les Corts, amb una centralització administrativa en mans de l'Estat. Per fer-ho esdevé necessària una divisió uniforme del territori en unitats administratives: les províncies, organitzades sobre l'agrupació de diversos partits judicials que, alhora, integren diversos municipis¹⁸.

Aquest model implantat al 1812, i que amb les Instruccions de 1813 i 1823 s'anirà desenvolupant és l'inici del model estatal local, que amb algunes peculiaritats administratives, i modulacions pel que fa al règim competencial i al marc financer, ha arribat fins als nostres dies¹⁹.

¹⁵ FERRET JACAS, J., *Catalunya i els drets històrics*, Barcelona 2001.

¹⁶ BURGUEÑO RIVERO, J., i GRAS CASANOVAS, M., *Atlas de la Catalunya senyorial. Els ens locals en el canvi de règim (1800-1860)*, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2014.

¹⁷ GARCIA FERNÁNDEZ, J., *El municipio y la provincia en la Constitución de 1812*, a *Revista de Derecho Político* núm. 83, Madrid 2012, pp. 439-472.

¹⁸ CEBREIRO NÚÑEZ, J.I., *Los orígenes de la división provincial en España*, INAP, Madrid 2012.

¹⁹ SARRION GUALBA, J., *La Diputació provincial de Catalunya sota la Constitució de Cadis (1812-1814/1820-1822)*, Generalitat de Catalunya, Barcelona 1991.

És en aquest context en el que s'implanta definitivament el model provincial, de conformitat amb el Decret de 30 de novembre de 1833, del ministre de foment Javier de Burgos²⁰. Model que després aniria assentant-se de la ma de les lleis municipals del 1845, del 1870 i del 1877 que varen configurar les línies generals de l'estat²¹ en clau local: centralisme, jerarquització; homogeneïtat; manca de representativitat i poca autonomia local²². A nivell català el territori quedava englobat sota les quatre províncies de Barcelona, Tarragona, Girona i Lleida.

Sigui com sigui amb aquest nou model estatal el sistema institucional local català hi quedava plenament integrat, i per tant sense cap mena de singularitat pròpia especialment remarcable des del punt de vista normatiu. Les diputacions provincials però acabarien esdevenint un poder local de primer ordre, immutable, que ni els intents de reforma²³ i de regeneració de la I República Espanyola a partir de 1873²⁴ serien capaces de resoldre²⁵.

I.4. El catalanisme polític i les bases per a construir novament una Catalunya moderna des de la base local: Enric Prat de la Riba i la Mancomunitat de Catalunya

A la segona meitat i finals del segle XIX les relacions Catalunya-Espanya estaven novament en una situació de molta complexitat institucional. Des de l'estat, la *question catalana* passava a anomenar-se *el problema catalán*. L'uniformització de Catalunya dintre de l'Estat espanyol, amb tot els seus

²⁰ Com a exemple podeu veure JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Orígens de la Diputació de Tarragona (1822-1840)*, Tarragona 2008.

²¹ BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Origen y consolidación de la Administración Liberal Española (1838-1900). Los órganos centrales*, INAP, Madrid 2012.

²² Es pot seguir tota una evolució legislativa a COSCULLUELA MONTANER L., i, ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia de la legislación de Régimen Local*, Madrid 2008. I dels mateixos autors *Legislación sobre Administración Local 1900-1975*, II Vols., Madrid 1981

²³ DE RIQUER PERMANYER, B. (et. altris), *La Diputació revolucionària 1868-1874*, Diputació de Barcelona, Barcelona 2003.

²⁴ Així es pot veure també el Projecte de Constitució Federal de 17 de juliol de 1873 que, malgrat no arribaria a aprovar-se, prèvia al seus arts. 1 i 100, la possibilitat de modificar les províncies a cada territori segons les seves necessitats territorials.

²⁵ PI i MARAGALL, F., *Les nacionalitats. Escrits i discursos sobre el federalisme*, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2010.

elements identitaris, institucionals, culturals, lingüístics... i la centralització política constant, havia esdevingut una font de reclamacions catalanes constants. Aquests són els antecedents del *Memorial de Greuges*, nom amb el que es coneix la *Memoria en defensa de los intereses morales y materiales de Cataluña*, que fou adreçada al monarca Alfons XII l'any 1885 pel Centre Català, tot seguint el model de les antigues Corts Catalanes. Aquest Memorial, redactat entre d'altres per Valentí Almirall²⁶, consistia en una sèrie de reivindicacions polítiques i econòmiques a l'Estat²⁷, que acabarien també convergint en les Bases de Manresa de 1892. Bases per a una Constitució Regional Catalana²⁸, que foren presentades com a projecte per a una ponència de la Unió Catalanista davant el consell de representants de les associacions catalanistes reunits en assemblea a la ciutat de Manresa els dies 25 i 27 de març de 1892. El president de l'Assemblea fou Lluís Domènech i Montaner, i el secretari Enric Prat de la Riba. La redacció del document va anar a càrrec d'una comissió presidida pel bisbe de Vic, Josep Torras i Bages. Aquestes tot i tenir un cert accent de tipus federal, tenien com a antecedents les antigues constitucions catalanes.

Aquestes propostes catalanes eren tot sovint rebudes amb indiferència i rebuig. Per això el distanciament català era cada vegada més accentuat com ho demostren els actes a Catalunya del *Tancament de Caixes* l'any 1899, o els incidents del *Cu-Cut* l'any 1905 provocant un veritable atac a la seu del diari el *Cu-Cut* i la *Veu de Catalunya*²⁹, per part dels militars espanyols, després d'un multitudinari àpat de celebració de la Lliga Regionalista amb motiu de la victòria a les eleccions municipals. Aquests incidents acabarien comportant l'aprovació de la Llei de jurisdiccions l'any 1905, norma estatal que provocà encara un enèrgic rebuig més gran a Catalunya³⁰.

Aquests fets comportaren també la unió dels partits catalans sota el nom de la Solidaritat Catalana a partir del 1906, d'on hi destacarien alguns nous líders,

²⁶ ALMIRALL i LLOZER, V., *Antologia de textos*, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2011.

²⁷ D'entre aquestes també es critica fortament a l'Estat la "tritadora" que a les regions històriques, a suposat el model provincial.

²⁸ A la seva base cinquena s'estableix com a base territorial de Catalunya la comarca.

²⁹ Al respecte aquests incidents podeu veure FIGUERES ARTIGUES, J.M., *La Veu de Catalunya (1899-1937)*, Barcelona 2013.

³⁰ En clau local podem citar que d'aquest període, en concret de l'any 1907, és el Projecte Maura de Llei de l'Administració Local, que malgrat contenir algunes innovacions rellevants no va resultar aprovat per la complexitat de la gestió política del moment.

com Francesc Macià que provinent de l'exèrcit espanyol va fer un pas a favor del poble de Catalunya. Amb tot els incidents violents al carrer començaren a créixer. D'aquest període és també la Setmana Tràgica -1909-.

A nivell polític es començà a gestar la possibilitat de crear mancomunitats de províncies, per buscar una visió territorial més gran, malgrat que de fet aquesta només era una reivindicació catalana. Tot i uns antecedents llargs i complexos a través d'un real decret³¹, i no d'una norma en rang de llei, del 18 de desembre de 1913 es va aprovar la possibilitat de crear mancomunitats de províncies, per a finalitats administratives – per tant amb una clara voluntat de poder utilitzar aquestes per reclamacions de polític³². A Catalunya que feia temps que s'estava darrera d'aquesta opció, sobretot a partir de l'arribada a la presidència de la Diputació de Barcelona d'Enric Prat de la Riba³³ l'any 1907, la mateixa es va constituir formalment³⁴ el 6 d'abril del 1914³⁵. Val a dir que malgrat hi va haver-hi intents, més o menys fermes, de crear-ne a altres parts del territori estatal, com ha assenyalat BASSOLS COMA³⁶ –València, Andalusia, Galícia³⁷-, la catalana ver la única que finalment es va constituir³⁸.

³¹ CULÍ i VERDAGUER, F., *Las Mancomunidades provinciales –Tesi Doctoral-*, Barcelona 1915.

³² El procés per aconseguir la Mancomunitat fou complex sobretot per les reticències de l'Estat amb Catalunya. Tant és així que en un moment de la negociació fins i tot el rei Alfons XIII va cridar al líder catalanista a Madrid Francesc Cambó per suggerir-li la possibilitat que de la unió de les quatre diputacions catalanes s'excloués Tarragona i ell en canvi es comprometia a incloure Osca, així s'evitaria: “*el peligro de la unidad de Catalunya*”, tal i com recull DE RIQUER i PERMANYER, B., *Alfons XIII y Cambó, la monarquía y el catalanismo político*, Barcelona 2013, p. 69.

³³ La seva obra completa es pot veure a AINAUD DE LASARTE, J., i BALCELLS GONZÁLEZ, A., *Enric Prat de la Riba. Obra completa*, III Vols. Institut d'Estudis Catalans. Barcelona, 2000.

³⁴ En virtut del Real Decret de 26 de març de 1914.

³⁵ El seu marc habilitador va ser el Real Decret de 26 de març de 1914.

³⁶ BASSOLS COMA, M., *Las mancomunidades provinciales entre la descentralización y el regionalismo. La Mancomunidad catalana (1914-195)*, Madrid 2014

³⁷ Podeu veure també CORES TRASMONTA, B., *A Asemblea das provincias galegas de 1922, o modelo mancomunista e a autonomia integral de Galicia*, a Cuadernos de Estudios Gallegos, Vol. XLIII, Santiago de Compostela, 1996, PP. 97-145.

³⁸ ROVIRA i VIRGILI, A., *Les regions i les províncies*, a Revista de Catalunya, núm. 8, Barcelona 1295, pp. 197-198.

La Mancomunitat de Catalunya³⁹ va ser l'instrument jurídic i polític utilitzat per a bastir un model de país nou, d'ençà del 1714 –casualment al 1914, dos cents anys després-, i per recobrar la unitat territorial de Catalunya, almenys des del paper. Si ben bé només era la unió de les quatre diputacions locals catalanes, i l'Estat mai li va transferir cap competència ni recurs econòmic exprés, gràcies al talent dels homes i les dones que hi varen formar part va acabar resultant una institució que amb menys de deu anys de vigència va posar les bases de la Catalunya d'avui.

En efecte, un procés de creació llarg, en que el món local i la força municipal de 1913 reclamant la mancomunitat en varen tenir un protagonisme creixent. Des d'una visió molt local, es va apostar per la unitat nacional, però sobretot per un projecte de país que hi tenia com a primers elements: l'equilibri del

³⁹ Durant l'any 2014 s'ha esdevingut el centenari d'aquesta Institució, els actes dels quals hem coordinat. Els mateixos es poden veure a <http://www.mancomunitadecatalunya.cat> –última visita 31 de març de 2015-. Al respecte podeu veure també la *Memòria de la commemoració de la Mancomunitat de Catalunya*, Barcelona 2015.

Així mateix i coincidint amb aquesta commemoració diversos han estat els documents i treballs que s'han anat publicant, d'entre aquests en podem destacar els documentals *Somiar un país construir un somni* que es pot visionar a <http://www.ccma.cat/tv3/alacarta/programa/Somiar-un-pais-construir-un-somni/video/5004211/>, així com tota una sèrie de vídeos pedagògics territorialitzats a tota Catalunya, a través de la Xarxa de televisions locals, sobre l'obra de la Mancomunitat a <http://www.xiptv.cat/mancomunitat-100> -últimes visites 5 d'abril de 2015-.

En format de publicacions escrites i articles científics i divulgatius es pot veure BALCELLS GÓNZALEZ (Coord.), *La Mancomunitat de Catalunya (1914). Simposi del Centenari*, Institut d'Estudis Catalans-Diputació de Barcelona, Barcelona 2014; FORCADELL ESTELLER, X., *La Mancomunitat de Catalunya: cent anys d'història*, a *Revista El Temps*, núm. 1542, València 2013, pp. 22-24; *La Mancomunitat de Catalunya i la pervivència del seu llegat cent anys després de la seva creació*, a D+ *Revista de la Comissió de descentralització i autonomia local de Ciutats i Governos Locals Units –CGLU-*, Barcelona 2014, pp. 30-37; *La Mancomunitat de Catalunya i la construcció d'un país modern des del món local*, a *L'obra de la Mancomunitat al Berguedà*, *Revista Cultural del Berguedà l'Erol*, núm. 122, Berga 2014, pp. 19-26; *La Mancomunitat de Catalunya*, a *Als municipis bon govern*, *Revista de la FMC*, núm. 92, Barcelona 2015, pp. 14-18; ROIG ROSICH, J.M., *La Mancomunitat de Catalunya. Un primer pas*, *Revista de Catalunya*, núm. extraordinari 2014, Barcelona 2014; BORRULL PELEGRÍ, J. (Ed.), *L'obra de la Mancomunitat de Catalunya a les terres de Lleida (1914-1923)*, Lleida 2014; AAVV., *L'inici del demà. Mancomunitat de Catalunya 100 anys*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona 2014; COLOMINES COMPANYS, A., i MADAULA GIMÉNEZ, A., *Pàtria i progrés. La Mancomunitat de Catalunya, 1914-1924*, Barcelona 2014; ARGULLOL MURGADAS, E., (Dir.), *Mancomunitat de Catalunya. Marc jurídic*, Barcelona 2015; GUINART LÓPEZ, P., *La voluntat clàssica de Catalunya. El paper del jaciment arqueològic d'Emprúries en la construcció del nacionalisme català: Prat de la Riba, Eugeni d'Ors i el Noucentisme*, Figueres 2014; DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *100 anys a l'avantguarda de la restauració monumental. SCCM-SPAL, 1914-2014*, Barcelona 2015.

territori català, la defensa de la llengua i la cultura catalana, la creació d'oportunitats i la cohesió social⁴⁰.

En Prat de la Riba en va resultar escollit, de forma molt àmplia i transversal, el seu primer President, i a la sobtada mort d'aquest el 1917, en resultaria escollit segon president en Josep Puig i Cadafalch⁴¹. Val a dir que durant aquest període les diputacions varen subsistir totes elles, malgrat que amb el temps les competències⁴² i els recursos estarien en mans⁴³ de la Mancomunitat⁴⁴.

L'obra però partint d'una clau molt local tenia una visió nacional, ho havia anunciat el President Prat de la Riba en el seu discurs del dia 6 d'abril de 1914, en resultar escollit:

“Som en una girada fonamental, decisiva, de la vida catalana: la Mancomunitat clou un període i n'obre, n'inicia un altre. Cloem el període que comença amb la caiguda de Barcelona, amb el decret de Nova Planta, amb la supressió del Consell de Cent i de la Generalitat; i n'iniciem un altre, que és el dema, que és l'esdevenidor, que és el desconegut; però un dema, un esdevenidor, un desconegut, que la consciència del nostre dret i de la nostra força, i la direcció dels corrents universals, que no són encara el dema però van creant-lo, ens asseguruen que serà triomfal per a Catalunya i d'estreta germanor amb altres pobles hispànics”.

Malgrat tot la idea d'equilibri territorial de Catalunya⁴⁵ en el mateix discurs estava ben present, en unes paraules que cent anys després esdevenen encara ben presents, i són d'una visió de país que no s'hauria de perdre mai:

⁴⁰ Resulta interessant al respecte l'obra *El pensament social de Prat de la Riba. Exosat per ell mateix*, Barcelona 1971.

⁴¹ Podeu veure una referència complerta al respecte a BALCELLS GONZÁLEZ, A., *Puig i Cadafalch, president de Catalunya, i la seva època*, Barcelona 2013.

⁴² ARGULLOL MURGADAS, E., *Mancomunidades interprovinciales*, a MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S. (Dir.), *Descentralización administrativa y organización política*, Vol. III, Madrid 1973. I del mateix autor al Vol. I d'aquesta obra, *Descentralización administrativa. Aproximación histórica 1812-1923*, Madrid 1973, pp. 286-314.

⁴³ MANCOMUNITAT DE CATALUNYA, *Llibre que conté els acords de traspàs de serveis de les diputacions catalanes a la Mancomunitat*, Barcelona 1920.

⁴⁴ L'obra més ben treballada i complerta, al nostre entendre, per copsar tota l'acció de la Mancomunitat, la podeu cercar a BALCELLS GONZÁLEZ, A. (et. altris), *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, Barcelona 1996.

⁴⁵ MANCOMUNITAT DE CATALUNYA, *Nomenclàtor de les ciutats, viles i pobles de Catalunya*, Barcelona 1918.

“Volem que els nostres municipis puguin dotar-se de tots els serveis d’instrucció, de policia urbana i d’aprofitament rural proporcionats a la seva importància fins a arribar, entre l’esforç propi i el dels organismes superior, a fer que no hi hagi ni un sol Ajuntament de Catalunya que deixi de tenir, a part del servei de la policia, la seva escola, la seva biblioteca, el seu telèfon i la seva carretera”⁴⁶.

Val a dir però que en pronunciar-se aquestes paraules l’any 1914 dels 1087 municipis catalans 518 no tenien ni un camí veïnal i no s’hi podia arribar amb carro⁴⁷. Només 38 municipis, els més grans, tenien telèfon. Fora de la biblioteca de la Universitat de Barcelona, mal servida, mal conservada i poc actualitzada no hi havia biblioteques públiques. El 1914 s’obrí la de Catalunya com a biblioteca nacional i com a central de les futures biblioteques populars. Pel que fa a la instrucció primària, abans de la Mancomunitat més d’un 40% de la població era analfabeta. Deu anys després, la Mancomunitat havia construït 418 quilòmetres de camins veïnals que comunicaven 218 pobles i havia portat el telèfon a 372 municipis, instal·lant 5.950 quilòmetres de línia allà on la iniciativa privada no havia considerat rendible a curt termini arribar-hi. A més, havia creat les deu primeres biblioteques populars, i n’havia assentat les bases d’un model plenament vigent cent anys després⁴⁸.

⁴⁶ Al discurs manuscrit del mateix Prat de la Riba que es conserva a l’Arxiu Nacional de Catalunya, Fons Prat de la Riba, el mateix havia escrit en aquest paràgraf a més, i després rectificat, tal i com s’observa al document original: “*Cal resoldre el problema del seu crèdit que els permetin realitzar aquestes obres extraordinàries que no caben en els seus pressupostos ordinaris*”. Cal fer a més notar però que en l’actualitat encara hi ha municipis on no hi ha expressament servei de policia, ni escola, ni una carretera digna en què arribar-hi fet que provoca que en períodes de nevades o adversitats climatològiques greu queden alguns dies alguns municipis incomunicats. Al igual que el servei de telefonia, que no existeix atès que els operadors privats no en veuen rendiment possible. Des d’aquesta perspectiva encara és més notable l’objectiu i la forma d’actuar dels homes de la Mancomunitat.

Bo i salvant les distàncies a la demarcació de les comarques de la Diputació de Barcelona, que compren el territori més metropolità de Catalunya, dels 311 municipis totals n’hi ha més de 94 que no arriben a 1.000 habitants, sobretot a les comarques d’Osona, el Berguedà i l’Anoia. Per aquesta raó i per treballar més intensament en aquesta idea d’equilibri territorial, inspirada en l’obra de la Mancomunitat, a l’any 2014 s’ha elaborat i aprovat una línia específica de suport al petit municipi als efectes d’assegurar l’equilibri territorial i la garantia en la prestació adequada dels serveis públics locals. Una línia incipient però en clara voluntat de continuïtat. Es pot veure el contingut d’aquesta acció a <http://www.diba.cat/web/petitmunicipi> -última visita 5 d’abril de 2015-. A més es pot llegir el nostre article FORCADELL ESTELLER, X., *El petit municipi i la Diputació de Barcelona*, Revista de l’ACM, núm. 355, Barcelona 2014, p. 15.

⁴⁷ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *Els carrers del territori. 150 anys de carreteres locals*, Barcelona 2013.

⁴⁸ BALCELLS GONZÁLEZ, A., *Puig i Cadafalch...* op.cit. p. 53.

L'obra de la Mancomunitat per tant fou ingent, i en un breu període de temps, com veure'm, mercès sobretot a comptar amb gent de primera línia professional en tots els terrenys amb independència de la seva ideologia -com per exemple Pompeu Fabra, Esteve Terradas, Rafael Campalans...-, i atesa la seva vocació comunitària i internacional per copsar i portar a casa nostra el millor talent i les millors experiències –Albert Einstein, Maria Montessori...-. Així hi destaquen l'elaboració de la gramàtica catalana; les escoles tècniques⁴⁹ i les d'arts i oficis; la modernització de l'agricultura⁵⁰ i la ramaderia; l'articulació de la xarxa de telèfons, carreteres i ferrocarrils; la lluita contra la mortalitat infantil, la salut mental, el paludisme, el tifus i la tuberculosi; el naixement del Servei Meteorològic de Catalunya; l'escola de funcionaris de l'Administració Local; la Biblioteca de Catalunya i la xarxa de biblioteques populars⁵¹; la primera formulació d'una política esportiva moderna; l'Escola d'Art Dramàtic; l'impuls a l'Institut d'Estudis Catalans, o també la seva important Oficina d'Estudis Jurídics que va tenir una rellevant tasca en la compilació del dret civil i estudi de les institucions jurídiques catalanes⁵², etc⁵³.

Però sobretot en clau local en destaca l'elaboració de les bases per a l'impuls i consolidació de l'Escola de Funcionaris de l'Administració Local⁵⁴, pionera a Europa, i primera experiència a l'estat espanyol que seria copiada per l'estat a partir del 1940 quan aquesta estaria prohibida⁵⁵. La Caixa de crèdit local, inspirador del futur Banco de Crédito Local. També en clau local la formació a electes i personal a través de la Revista de la Vida Municipal i de les Setmanes

⁴⁹ AAVV, *L'Escola Industrial de Barcelona (1904-2004)*, Diputació de Barcelona, Barcelona 2008.

⁵⁰ ERILL PINYOT, G., i CASANOVAS PRAT, J., *Cent anys d'ensenyament universitari 1911-2011. Escola Superior d'Agricultura de Barcelona*, Barcelona 2012.

⁵¹ MAÑÀ TERRÉ, T., *Les biblioteques populars de la Mancomunitat de Catalunya (1915-195)*, Lleida 2007.

⁵² OFICINA D'ESTUDIS JURÍDICS DE LA MANCOMUNITAT DE CATALUNYA, *Institucions de dret català. Parafernals*, Barcelona 1921. També *Costumari Català. Costums sobre termenals, camins i aigües, en terres de pagès*, Barcelona 1921, reeditat per la Societat Catalana de Geografia, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona 2013.

⁵³ Podeu veure també BALCELLS GONZÁLEZ, A., *La Mancomunitat de Catalunya, 1914-1925. El primer pas vers l'autogovern des de la desfeta de 1714*, Diputació de Barcelona, Barcelona 2014.

⁵⁴ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *Memòria de creació i constitució de l'Escola de Funcionaris de l'Administració Local*, Barcelona 1914.

⁵⁵ PÉREZ NESPEREIRA, M., *Escola d'Administració Pública de Catalunya. Cent anys*, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2012.

Municipals⁵⁶, a partir del juliol de 1915⁵⁷, d'on a la seva quarta edició en sortirien les bases per a un primer projecte d'Estatut d'Autonomia que comptava amb el plebiscit municipal en favor de l'autonomia amb una històrica fotografia al novembre de 1918 dels alcaldes catalans a la plaça Sant Jaume de Barcelona sortint de l'Ajuntament i anant cap al Palau de la Generalitat –seu de la Mancomunitat– a lliurar-li al president Puig i Cadafalch. Imatge que malgrat les distàncies històriques i les motivacions polítiques només s'ha repetit un cop, el passat 4 octubre de 2014 on els Ajuntaments catalans repetiren la històrica escena⁵⁸ en un clam aquest cop a favor del dret a decidir del poble de Catalunya, com a lògica evolució institucional del país, al nostre entendre⁵⁹.

La Mancomunitat va rebre el resultat del plebiscit municipal favorable⁶⁰ i redactà amb els parlamentaris catalans unes bases, que van ser rebutjades en el

⁵⁶ Setmanes de formació que a més varen coincidir en alguna de les seves edicions, com la de 1916, amb el Congrés Nacional de Secretaris d'Ajuntament, atès que per a la Mancomunitat el paper d'aquest cos funcional era clau ja que com es va definir en les conclusions de la II Setmana Municipal: “*car sense bons secretaris no és possible el règim local*”. En aquesta mateixa Setmana Municipal s'aprovà també per unanimitat dels congressistes: “*Demandar la reforma total del règim, redistribuint les demarcacions de serveis, suprimint les diputacions provincials i creant organismes que s'adaptin a les comarques i regions naturals*”.

⁵⁷ El recull de ponències que s'impartien en aquestes jornades després es publicaven, així per exemple *Volum de la Primera Setmana Municipal*, Barcelona 1916.

⁵⁸ Podeu veure el nostre treball a FORCADELL ESTELLER, X., *La Mancomunitat de Catalunya i el municipalisme*, Revista de l'ACM, núm. Especial 4 d'octubre de 2014, Barcelona 2014, pp. 4-5.

⁵⁹ Per aprofundir més en l'estudi de l'obra en clau local de la Mancomunitat es pot veure el nostre treball FORCADELL ESTELLER, X., *La Mancomunitat de Catalunya: construir la nació catalana...*op.cit. pp. 143-161.

⁶⁰ Es poden consultar totes les adhesions tipus municipals a l'Arxiu Històric de la Diputació de Barcelona, amb el text de referència, i algunes fins i tot amb altres anotacions de tipus més patriòtic escrites al marge del text oficial. A tall d'exemple podem veure l'adhesió oficial del municipi d'Alcanar, de data 15 de juny de 1918, que de la literalitat es poden observar qüestions ben actuals en clau municipal encara avui: “*1. Catalunya, ara més que mai, necessita l'Autonomia per a desenrotllar integralment totes ses energies, i assolir el lloc que li pertoca, complint sa missió en el ressorgiment d'Espanya. 2. Els Ajuntaments no poden viure en la situació actual. Precisa canviar la llei a base d'autonomia i d'una organització sistemàtica que s'adapti a les diverses maneres d'ésser dels Municipis. 3. Precisa crear veritables hisendes locals. Que Diputacions i Mancomunitat tinguin mitjans propis. Que es descarregui als Ajuntaments del Cupu de Consums, del Contingent provincial i del Carcelari, de manera que els cabals que els Ajuntaments recaptin siguin només per a la vida dels Municipis. I que tots els interessats en la mateixa contribueixin en justa proporció a sa capacitat econòmica, visquin o no al poble*”. Document signat i segellat amb el títol de *Fidelísima Ciudad*, títol que resulta sorprenent amb el significat polític d'aquesta adhesió ja que contràriament, en el passat, s'havia concedit al municipi per ser dels molt pocs a Catalunya que havien estat fidels a Felip V. Per tant prova inequívoca de que els temps avui eren tots uns altres.

Congrés espanyol⁶¹. Va ser el primer intent, tot i que va resultar fallit, d'elaborar un Estatut d'Autonomia per a Catalunya⁶², però sense aquest precedent ni amb els Estatuts de l'any 1932, ni del 1979, ni del 2006 la situació política de Catalunya hauria arribat tant lluny pel que fa a anhels de govern propi.

Finalment, en l'ordre de coses locals val la pena destacar un fet no massa conegut respecte la divisió territorial de Catalunya. En aquest sentit concretament al gener del 1917, s'adreçà als ajuntaments catalans uns qüestionaris de caràcter agrari en la que se'ls demanava que assenyalessin a quina comarca pertanyien⁶³, una premissa bàsica de treball del que anys més tard en Pau Vila utilitzaria en el projecte de divisió comarcal, com veurem. En efecte, l'any 1918, i a partir d'aquesta enquesta, Josep Puig i Cadafalch va encarregar la redacció d'un projecte de nova divisió territorial catalana al director del servei Geogràfic de la Mancomunitat, Josep Maria Rivera Juer. Aquest projecte consistia en dibuixar, a partir de 34 comarques, 15 *agrupacions comarcals o petites províncies*⁶⁴. A més, fins i tot va comptar amb certa previsió en el projecte d'Estatut del 1919 quan s'esmentava, en

⁶¹ Davant d'aquest fet Francesc Cambó va pronunciar una històrica cita: “*I en aquesta situació jo us dic: per a nosaltres, Monarquia? República? Catalunya! Catalunya ha lluitat prou vegades per altres i ja és hora que lluiti per ella mateixa. Nosaltres no hipotquem l'autonomia de Catalunya a la República, però el nostre pas cap a l'autonomia no el pararem perquè pugui caure la Monarquia*”, a BALCELLS GONZÁLEZ, A., *La Mancomunitat de Catalunya...* op.cit. p. 93

⁶² BALCELLS GONZÁLEZ, A., *El projecte d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2010.

⁶³ Aquests qüestionaris que es poden consultar a l'Arxiu Històric de la Diputació de Barcelona, mostren algunes qüestions interessants. Així per exemple com en el tramès per l'Ajuntament de Mojà, el 27 de febrer de 1917, aquest municipi respon que la seva comarca natural és el Moianès –cosa que també succeirà en l'enquesta del 1932-. Una comarca inexistent però present en la memòria i el sentiment local. Sentiment que finalment ha acabat reeixint cent anys després en tot el procés de creació de la nova comarca del Moianès, com veurem més endavant.

D'entre les diferents preguntes del qüestionari, a més de la comarca a la que pertanyen, també es pregunta quina és la estació de ferrocarril més propera, quina producció agrícola té més importància; quins conreus hi ha; l'existència, o no de regadiu; les plantes que s'hi fan i si hi ha boscos; existència de cria de bestiar; existència d'aviram, i també de indústries agrícoles.

⁶⁴ Per fer-ho es va tenir en compte la divisió de les antigues comarques naturals i històriques determinades per Mn. Norbert Font i Sagué en el seu treball presentat als Jocs Florals de 1897. A més, i resultant molt actual, com a mètode comparat a nivell europeu s'analitzaren tres territoris més del tamany de Catalunya des del punt de vista de la població, la seva superfície, densitat, número de províncies i població mitjana per província. Aquests altres tres eren: Holanda, Bèlgica i Dinamarca. Avui tots tres estats.

Aquesta documentació l'hem pogut consultar al fons de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, amb motiu del centenari de la creació d'aquests serveis.

regular el règim de les províncies, la facultat de modificar el seu nombre i la seva demarcació, malgrat no fer cap esment exprés a les comarques.

Es podria dir, per tant, que el plantejament de Rivera permetia configurar un nivell intermedi entre les quatre diputacions catalanes i les nombroses comarques. El 29 de gener de 1919 el Consell de la Mancomunitat va informar favorablement aquests treballs, però el fracàs de les reivindicacions autonomistes i la vaga de la Canadenca van fer caure en l'oblit aquest plantejament. De fet, aquesta proposta seria desconeguda durant molts anys, ja que ni Pau Vila⁶⁵, 15 anys després, ni cap altra personalitat faria esment d'aquesta iniciativa.

Malgrat el projecte elaborat aquest no es va donar a conèixer fins transcorreguts molts anys, però el rellevant és que ja quan es varen fer públics s'havia treballat ja en la vertebració d'un nou model d'organització territorial propi. Un mapa territorial que es pretenia configurar a partir de la consulta als governs locals i que, d'haver-se pres en consideració en època de la Generalitat Republicana, i seguint BURGUEÑO RIVERO, possiblement hauria permès assolir abans un consens entre tots els interlocutors.⁶⁶

L'any 1923, i fruit d'una inestabilitat social al carrer, el capità General de Catalunya, Miguel Primo de Rivera, provoca un cop d'estat. Malgrat que a primera hora no semblava especialment virulent contra Catalunya, el fet és que en poc temps el català i les institucions catalanes serien prohibides i la Mancomunitat dissolta formalment l'any 1925. Dos anys abans, al 1923, Puig i Cadafalch havia estat destituït, i el seu lloc ara l'ocuparia al monàrquic Alfons Sala i Argemí, qui en seria l'últim president de la Mancomunitat abans de la seva dissolució.

Una obra de govern excepcional, qui des de la base local⁶⁷, treballant per a tots els pobles⁶⁸ i ciutats del país, i per la seva gent, va posar les bases per a un país

⁶⁵ Malgrat els havia de conèixer en la mesura que ell mateix col·laborava amb la Mancomunitat ja que era secretari de l'Escola del Treball sota la presidència de Rafael Campalans.

⁶⁶ BURGUEÑO RIVERO, J., *Una enquesta de la Mancomunitat sobre les comarques naturals (1917)* a Treballs de la Societat Catalana de Geografia, núm. 76, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2013, pp. 261-287.

⁶⁷ En Prat de la Riba creia molt amb la força local, ho havia escrit ja l'any 1905 a la *Veu de Catalunya*: "*Tenir els Ajuntaments és tenir també a Catalunya*". En aquest sentit es pot veure *Enric Prat de la Riba. Articles*, Barcelona 1934, P. 28.

modern⁶⁹, les bases de múltiples institucions que encara estan vigents. Amb una autèntica voluntat de servei al país, però aprofitant les millors sinergies de tots els aspectes de la vida catalana, treballant amb altura de mires i transversalitat. Mostra d'aquesta situació ho justifica la gran feina feta, tant ben feta i en tant poc temps. quan en canvi l'esquema jurídic de la Mancomunitat -la seva norma habilitadora-, era molt prim: un simple decret estatal que en qualsevol moment podria derogar-se, sense més, amb un Decret posterior, o qualsevol acció política inoportuna podia provocar que una diputació se n'apartés trencant la unitat nacional. Res d'això va passar, i per tant el mèrit d'aquesta generació de catalans/es i els seus dirigents, el sentit de país recobrant la unitat nacional, és altíssim. I tot plegat, a més, tenint clar que ja en aquell moment, fa cent anys, en Prat de la Riba ja va deixar escrit:

“No hem fet la Mancomunitat per a tenir una Diputació més gran, ni per a donar a l'ànima catalana un petit cos d'administració subordinada, secundària: una província. Tots, anant més o menys enllà, qui deturant-se aviat, qui veient lluny encara el terme del seu ideal, tots volem per Catalunya un cos d'Estat, tots sentim que la voluntat popular catalana exigeix imperiosament, més o menys accentuades, formes d'Estat”⁷⁰.

A nivell institucional amb la Dictadura de Miguel Primo de Rivera varen tornar a operar amb tota normalitat les diputacions provincials⁷¹, però els empleats públics, els projectes, el talent...de la Mancomunitat havia quedat al calaix momentàniament. A la proclamació de la II República, a Catalunya, es va reiniciar l'obra.

Amb tot abans, i en clau local, cal destacar, sota l'impuls de Calvo Sotelo⁷², entre 1924 i 1925, l'aprovació del *Estatuto Municipal*⁷³ i el *Estatuto*

⁶⁸ Al respecte podeu veure també PEREÑA REIXACHS, A., *La hisenda dels petits municipis*, Mancomunitat de Catalunya, Barcelona 1917.

⁶⁹ Es poden veure al respecte els treballs de la Mancomunitat, *L'obra a fer*, Barcelona 1919, i *L'obra realitzada*, Barcelona 1923.

⁷⁰ Discurs de Prat de la Riba al maig de 1917, en ser elegit per segon cop President de la Mancomunitat, tres mesos abans de la seva mort.

⁷¹ TUSELL GÓMEZ, *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, Madrid 1987.

⁷² Respecte tot aquest període des del punt de vista del dret es poden veure tota profusió de detalls institucionals a l'obra CALVO SOTELO, J., *Mis servicios a Estado. Seis años de gestión*, Madrid 1931. Ben explícit resulta quan escriu sobre la Mancomunitat i en justifica la seva dissolució: “*Todo lo encaminaba hacia una catalanización antiespanyola, o mejor, anticastellana*”, p. 67.

⁷³ Sancionat per Alfons XIII el 8 de març de 1924.

*Provincial*⁷⁴. Dos normes rellevants en l'objecte de l'estudi local, però en cal destacar sobretot la primera, ja que fou ben modernitzada pel que fa a l'autonomia local⁷⁵, i al reconeixement competencial municipal⁷⁶, creant entre altres qüestions rellevants la primera sistematització de los *Cuerpos Nacionales de Administración Local*.

Respecte el Estatuto Provincial, és el que a través de la seva Disposició transitòria cinquena suprimeix la Mancomunitat. No deixa de ser singular que a través d'aquesta norma, i amb una disposició transitòria, es derogui expressament la Mancomunitat catalana, de forma singular. En tota la norma no hi ha cap referència expressa, malgrat la Disposició digui *2en aplicació de lo dispuesto en esta Ley*". Així mateix cal fer notar que es deroga de forma concreta la Mancomunitat de Catalunya, la única creada com hem vist, però en canvi subsisteix el Real Decret de 18 de desembre de 1913 que permet arreu de l'Estat crear-ne de noves. Per tant és evident que es tracta d'una fixació contra la Mancomunitat de Catalunya, ja que la norma habilitadora mai serà expressament derogada, sinó senzillament inaplicable al llarg dels anys⁷⁷.

Sis anys més tard de la supressió de la Mancomunitat, durant el govern del General Berenguer, es va nomenar president de la Diputació de Barcelona Joan Maluquer Viladot qui va postular la restauració de la Mancomunitat, però en base al Estatuto Provincial de 1925, que en teoria permetia una via més ràpida que el Decret de 1913. Malgrat tot les aspiracions polítiques catalanes desitjaven un canvi més profund, i aquesta demanada no va prosperar, la República estava a prop⁷⁸.

⁷⁴ El Real Decret de 20 de març de 1925 que acabaria suprimint la Mancomunitat de Catalunya. Al respecte es pot veure BASSOLS COMA, M., *Las mancomunidades provinciales...*op.cit. pp. 287-291.

⁷⁵ AAVV., *Estudios conmemorativos del cincuentenario del Estatuto Municipal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1975.

⁷⁶ D'entre els autors de l'avantprojecte d'aquesta norma hi podem trobar al Prof. JOSEP MARIA PI i SUNYER, professor de l'Escola d'Administració Local de la Mancomunitat, catedràtic de dret administratiu, secretari de l'Ajuntament de Barcelona i advocat, que, com veure'm, també va ser impulsor i redactor de la futura llei municipal de Catalunya de 1933.

⁷⁷ BASSOLS COMA, M., *Las mancomunidades provinciales...*op.cit. pp. 145-154.

⁷⁸ BASSOLS COMA, M., *Las mancomunidades provinciales...*op.cit. pp. 155-156.

I.5. L'adveniment de la II República en clau institucional i local: el nostre antecedent més immediat

Malgrat que la dictadura primoriverista havia maldat per garantir l'ordre, el cert és que el panorama general a l'estat espanyol estava caracteritzat per una significativa inestabilitat política i social. Serà precisament en unes eleccions municipals, les del 12 d'abril del 1931, i en la mesura que en bona part es plantejaven popularment també com un qüestionament del sistema monàrquic del moment ostentat per Alfons XIII, les que determinaran un dels canvis de rumb més políticament rellevants de la història espanyola, i catalana, sobretot i tenint en compte el seu desenllaç, l'aixecament militar posterior i finalment tot el període de dictadura política amb el franquisme. Certament, i malgrat que el municipalisme rural espanyol va donar suport en bona part a les forces monàrquiques –no podem oblidar el caciquisme ben present i arrelat, que de fet comportà que a molts municipis les irregularitats fossin tant flagrants que calgués posteriorment repetir els comicis fruit de les denúncies presentades pels partits republicans en aquest sentit-, la ciutadania va donar suport a les opcions republicanes de forma àmplia. Amb tot el monarca Alfons XIII va entendre necessari no tibar més la situació política, copsar el sentit popular real expressat a les urnes –amb clau municipal-, tot suspent l'exercici del poder reial i autoexiliant-se a l'estranger.

A Catalunya la ciutadania es va decantar majoritàriament per les forces polítiques republicanes, i bàsicament per una força política de recent creació: Esquerra Republicana de Catalunya, la gran força política emergent⁷⁹ i guanyadora, i la qui ostentaria el poder republicà català de la mà de qui en seria el seu president en Francesc Macià, el primer president de la històrica Generalitat que en breu, i ni que sigui provisionalment, es restabliria.

Els dies convulsos que s'estaven vivint suposaven també una certa indefinició sobre la forma política republicana i catalana que calia adoptar. Així, en un primer moment, i segons solemne declaració del mateix President Macià es va

⁷⁹ El catalanisme en els darrers anys havia estat també molt combatiu en tots els terrenys tant a l'interior com a l'exterior, tal i com podeu veure a FERRAN OLIVA, J.M., *La Constitució catalana de l'Havana*, Lleida 2005. En aquesta proposta de Constitució també es feia una aposta clara per la supressió de les diputacions provincials i l'establiment del model comarcal –arts. 7 i 91, on fins i tot enumera un mapa comarcal amb 40 comarques-.

proclamar *la República catalana dins la Federació de Repúbliques Ibèriques* tot formant un govern de la República catalana que ell mateix va presidir. Finalment, i després de les posteriors discussions polítiques amb les forces republicanes estatals, i després de la trobada a Barcelona amb els Ministres estatals Fernando de los Ríos, el català Marcel·lí Domingo i Lluís Nicolau d'Olwer, es va acordar restaurar el Govern català en la forma de la institució de la Generalitat *provisional* tot organitzant-se a partir de la Diputació de Barcelona, que es veia suprimida⁸⁰. Certament sense l'antecedent de la Mancomunitat, i per tant en el desig de donar per superada aquella etapa i obrir-ne una altra de nova, no s'hagués restablert la històrica Generalitat de Catalunya.

En conseqüència, i per tal de regularitzar l'autogovern català, es va elaborar⁸¹, tramitar i aprovar un Estatut d'Autonomia, conegut finalment com l'Estatut de Núria del 1932⁸². Aquest, amb substancials reajustaments posteriors en la seva tramitació parlamentària a les Corts Generals⁸³, definia la constitució de Catalunya com *una regió autònoma dins de l'estat espanyol d'acord amb la Constitució de la República i el present Estatut*, tot adoptant com a òrgan representatiu la Generalitat, i comprnent el territori de les províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. Una de les qüestions però realment interessants eren doncs les que feien referència al mapa territorial i a la legislació local. En aquest cas però hi ha matisacions respecte la proposta d'Estatut aprovada i plesbiscitada a Catalunya, amb la que finalment s'acabà aprovant, després de la tramitació parlamentària a les Corts⁸⁴. Així, a l'article 13 del projecte d'Estatut s'establia que:

“correspondrà a la Generalitat de Catalunya la legislació exclusiva i l'execució directa de les funcions següents: b) el règim municipal i la divisió territorial de Catalunya. Una llei de règim local reconeixerà als organismes locals plena

⁸⁰La supressió de la Diputació fou avalada pel Decret de 21 d'abril de 1931 del govern provisional de la República, tal i com es pot veure a ARGULLOL MURGADAS, E., *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*, Barcelona 1986, p. 19.

⁸¹ A partir d'una primera ponència redactora conformada pels Srs. Rafael Campalans Roig; Jaume Carner i Romeu; Pere Coromines Muntanya; Martí Esteve Guau; i, Antoni Xirau Palau.

⁸² Es pot consultar la seva versió oficial publicar a la *Gaceta de Madrid*, de data 21 de setembre de 1932, així com al Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya, de data 15 d'octubre de 1932.

⁸³ ROIG ROSICH, J.M., *L'Estatut de Catalunya a les Corts Constituents (1932)*, Barcelona 1978.

⁸⁴ N'hi ha un treball molt complet a ABELLÓ GÜELL, T., *El debat estatutari de 1932*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2007.

autonomia pel govern i direcció de llurs interessos peculiars, i els concedirà recursos propis per a entendre els serveis que siguin de llur competència”.

Malgrat això, i després del tràmit parlamentari estatal la redacció finalment donada al nou article 10 fou:

“correspondrà a la Generalitat de Catalunya la legislació sobre el règim local, que reconeixerà als Ajuntaments i restants Corporacions administratives que creï, plena autorització per al govern i direcció dels seus interessos peculiars i els concedirà recursos propis per a atendre els serveis de la seva competència. Aquesta legislació no podrà reduir l'autonomia municipal a límits menors dels que senyala la llei general de l'Estat. Per al compliment dels seus fins la Generalitat podrà establir dins de Catalunya les demarcacions territorials que cregui convenient⁸⁵”.

Les previsions estatutàries finalment aprovades eren certament més restringides. Tot i això, i amb una certa visió històrica, prou àmplies encara per configurar un model territorial propi. De fet aquesta era una de les qüestions primordials que ja s'estaven preparant des dels primers dies de la *República catalana* tot recuperant documents i projectes dels anys immediatament anteriors, per tal de configurar un model territorial propi, genuïnament català.

⁸⁵ En aquest sentit és interessant l'aportació que en fa, per tal de contextualitzar la normativa local estatutària, JOSEP MARIA PI i SUNYER a les *Conferències sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, organitzades per l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, i publicades amb aquest mateix títol a Barcelona el 1933. En aquesta obra col·lectiva que recull aquestes intervencions de Pi i Sunyer *Règim local a Catalunya* pp.169-185, aquest estableix: “*L'Estatut de Catalunya va consagrar, sense recel, el dret nostre per legislar i executar en matèria de règim local. No va ésser una gran batalla la que es va haver de sostenir a les Corts; el règim local va omplir dues sessions: les del 10 i 11 d'agost, en les quals va quedar aprovat l'article. No van ésser precises, com dic, gaires batalles, perquè en definitiva era un xic difícil per als enemics del Cos estatutari, mantenir una posició negativa. Els federals, que per una estranya conjuntura han estat els més enemics de la majoria d'extremes que l'Estatut conté, van donar-li la batalla, sense atrevir-se a posar-se en una situació front a front, dient que Catalunya podia fer el que li semblés bé, sempre que els Ajuntaments, mitjançant referèndum, aprovessin el que el Parlament català legislés... L'únic que va combatre front a front l'article de l'Estatut, va ésser Royo Villanova, que va demanar, primer, que l'article es suprimís, i després que almenys s'obligués a Catalunya a consignar el règim de carta, fugint del perill del centralisme barceloní, tant o més perillós que el de Madrid (...) es va arribar a la votació definitiva, produint-se 108 sufragis a favor, i 17 en contra, que van ésser dels federals agraris, algun individu separat, Royo Villanova, naturalment, i la seva voluminosa supervivència de la vella política, Abili Calderón, que no volgué deixar de fer constar el seu vot en contra. Amb tants pocs vots en contra, et text va passar, i es reconegué a Catalunya el dret de legislació en matèria de règim local, amb l'única limitació que devia respectar l'autonomia dels Ajuntaments, i que mai aquesta no podria ésser inferior a la que Espanya els donaria, mitjançant la seva llei municipal”.*

Amb tot però, i malgrat aquesta ferma voluntat estatuent catalana i la exclusivitat material, i als ulls de com han evolucionat amb els anys les coses en matèria territorial amb els conflictes competencials entre el legislador estatal i el català, segurament hagués calgut fer més atenció al significat, contingut i abast dels arts. 8-10 de la Constitució Espanyola de 9 de desembre de 1931. I és que tot i les previsions catalanes, i a manca de més debats competencials al respecte que pràcticament no es donaren, és ben evident la rigidesa constitucional al respecte. Així, l'art. 8 de la Constitució republicana determinava sense matisacions possibles:

“El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por los Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía”.

Amb tot, l'article 10 que és el que es refereix més explícitament als *municipis mancomunats amb províncies*, i no afegeix més coses, excepció feta d'un incipient règim singular per a les Illes Canàries i Balears.

Pocs mesos després del 14 d'abril del 1931 en que es va proclamar la II República, en concret el 16 d'octubre de 1931, el Consell Executiu de la Generalitat va aprovar un Decret datat a 14 d'octubre de 1931, pel qual es creava una *Ponència d'estudi de l'estructura comarcal de Catalunya*, que després passaria a anomenar-se *Comissió d'Estudi de la Divisió Territorial de Catalunya*⁸⁶, però que per sempre més popularment es coneixeria com la *Ponència de la divisió territorial de Pau Vila* -de fet ens hi referirem indistintament com a Comissió o Ponència, atesa la seva nomenclatura formal o popular-. Tot i el nom, en Pau Vila no n'era el president, però si un geògraf destacat i reconegut, per això a la pràctica fou segurament la cara més visible de tot el procés i de qui la història popular n'ha guardat aquesta identificació amb els treballs. La persona clau per impulsar aquest Decret fou paradoxalment enlloc del Conseller de Governació -que certament més tard n'assumiria la presidència en el mandat del llavors Conseller Josep Tarradellas⁸⁷-, el de Cultura, el Conseller Ventura Gassol, qui en seria el primer president.

⁸⁶ LLUCH MARTIN, E., i NEL·LO COLOM, O., *La Gènesi de la divisió territorial de Catalunya. Edició de documents de l'arxiu de la ponència (1931-1936)*, II vols. Diputació de Barcelona, Barcelona 1983.

⁸⁷ ESCULIES SERRAT, J., *Els documents de l'Arxiu Tarradellas. Dels orígens a la República (1899-1936)*, Barcelona 2012.

La qüestió territorial però feia ja dies que s'estava treballant, amb independència del procés formal de constitució d'aquesta Ponència⁸⁸. En aquest sentit es pot destacar com a fets incipients un seguit de conferències a la *Casa del Vallès* a la primavera del 1931. En aquestes conferències hi prengueren part alguns dels qui després serien membres de la Ponència: Ferran Valls i Taberner, Pau Vila Dinarès, Antoni Rovira i Virgili... Aquestes conferències foren agrupades en un llibre i es publicaren, i esdevenen l'embrió dels treballs que finalment s'abordaren⁸⁹. Gràcies a aquesta publicació podem trobar alguns treballs previs que servien de pauta per a l'inici convencional dels treballs en posterioritat. Així per exemple la conferència pronunciada el divendres dia 1 de maig de 1931 per en Pau Vila amb el títol *Una divisió de Catalunya en comarques*, que amb el corresponent mapa divisor de *vint-i-vuit comarques i set supercomarques*, fou l'embrió del primer treball al respecte, si bé finalment no es va tenir en compte⁹⁰.

Per tant és evident que en Pau Vila era un geògraf destacat en aquest context⁹¹, i participava de forma activa en els moments històrics que s'estaven gestant, com ho demostra el fet que aquest mateix Conseller Gassol li havia facilitat una invitació personal per a la celebració, al mateix balcó del Palau de la Generalitat, dels resultats electorals el dia 14 d'abril de 1932, per tan no era estrany que se li encarregues formar part activament d'aquest equip de treball,

⁸⁸ En aquest sentit es pot veure l'article signat per JOSEP IGLESIAS al diari *El Matí* del 31 de maig de 1931: "... el govern provisional de Catalunya ha encarregat a persona de la màxima competència un avantprojecte de divisió comarcal".

⁸⁹ GLANADELL TOORAS, F., BOFIA MATAS, J., ROVIRA i VIRILI, A., VALLS i TABERNER, F., MASPONS ANGLASELL, F., PI i SUNYER, C., VILA DINARÉS, P., *El problema comarcal de Catalunya*, Barcelona, 1931. En aquest sentit es pot veure la reimpressió d'aquesta obra, amb un interessant estudi introductori del Prof. BURGUEÑO RIVERO, per la Societat Catalana de Geografia, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona 2005.

⁹⁰ "Aquest pla és el que resulta just d'anomenar projecte de Pau Vila, no el posterior de la ponència de la Divisió Territorial de la Generalitat, que és el resultat de l'acord dels diversos papers dels ponents constituïts el 16 d'octubre de 1931, les deliberacions dels quals es donaren per closes el 25 d'octubre de 1933 (...) Hem vist cometre repetidament aquesta confusió d'anomenar divisió de Pau Vila l'establerta per aquests decretes, a causa que adoptaven la proposada per la ponència de què fou president, però això minimitza o anul·la la intervenció important i, en alguns casos decisiva, dels altres membres de l'indicat organisme(...) Pau Vila fou un excel·lent president, ponderat, cordial i eficaçíssim, impulsador de tots els treballs, coordinador de tots els parers", IGLESIAS FORT, J., *L'evolució del pensament de Pau Vila en la divisió territorial de Catalunya*, a *Revista de Ciència i Tecnologia*, núm. 10, Barcelona 1981, pp. 30-33.

⁹¹ Al respecte es poden veure també les seves obres: VILA DINARÉS, P., *Visions Geogràfiques de Catalunya*, II Vols., Barcelona, 1962 i 1963. Així com del mateix autor, *La divisió territorial de Catalunya. Selecció d'escrits de geografia*, Barcelona 1979.

i *liderar-lo*. De fet el Conseller Gassol va demanar també a Pau Vila que preparés, en tant que geògraf i gran coneixedor del territori català, els itineraris per tal que sortissin propagandistes a recórrer el país després de la històrica celebració esmentada.

Els membres escollits en dita Comissió, i en voluntat de cercar un cert equilibri territorial per tal de garantir almenys representació de cada província, foren: com a sots-president en Pau Vila Dinarès; com a vocals en Pere Blasi Maranges, Miquel Santaló Parvorell, Manuel Galés Martínez, Felip Solé Olivé, Antoni Bergós Massó i Ferran Valls Taverner; actuava com a secretari en Josep Iglésias Fort .

Malgrat això, poc després, la Comissió s'ampliava, per acord del Govern, amb Antoni Rovira i Virgili i Antoni Esteve, així com amb Artur Dasca com a responsable del Secretariat i responsable administratiu de la Ponència. Val a dir també, i tot i que per causes distintes, d'entre aquests membres i al llarg del període en que duraren els treballs hi hagué determinades baixes, d'entre aquestes: Valls i Taberner, Galés, etc⁹².

Amb tot, i malgrat les seves procedències l'alt sentit de la responsabilitat que se'ls hi havia encomanat el tingueren present en tot moment

“La Ponència de la Divisió Territorial, de bon començament, sentí la responsabilitat de la comesa que li era encomanada pel Govern de la Generalitat de Catalunya. Veíé que la seva tasca era copsar les realitats per estructurar, a base d'elles, un projecte de divisió político-administrativa de Catalunya. Consultà els pobles, corregué les comarques i interrogà els homes; en el clos de l'oficina elaborà pacientment el resultat de les dades recollides i les compulsà amb els estudis i articles apareguts sobre el mateix tema. Al fort del treball, en el curs de les sessions i converses, amb

⁹² Tots aquests membres doncs havien estat cercats en virtut d'una determinada representació territorial. La documentació íntegra d'aquesta Comissió es conserva a l'actual Arxiu Històric de la Diputació de Barcelona. Així com altres documents que consten sota la signatura Govern Macià - expedient 17- a l'Arxiu Montserrat Tarradellas i Macià que es conserva al Monestir de Poblet -en endavant Arxiu Tarradellas-. En aquest sentit, a l'Arxiu Tarradellas, hi ha una nota on consta que oficialment almenys Rovira i Virgili era vocal per Barcelona -malgrat la seva filiació natural tarragonina-; Antoni Esteve per Lleida; Pere Blasi i Miquel Santaló per Girona; i Manuel Galés per Tarragona, al igual que Josep Iglésias Secretari per Tarragona. Entenem que la resta ho eren també per Barcelona, però en tot cas es pot comprovar com no tots els territoris catalans que després formarien parts dels nous àmbits regionals o veguerials comptaven amb els mateixos membres, i n'hi havia com per exemple les Terres de l'Ebre d'on no n'hi havia cap, o com Tarragona estava sobrerrepresentada.

les dificultats que la complexitat del problema presentava, si bé és cert que la tasca esdevenia feixuga, en canvi s'alleugeria bo i pensant que hom servia a Catalunya”⁹³.

Aquesta Comissió celebrà la seva primera reunió el 19 d'octubre de 1931 al mateix Palau de la Generalitat, que era de fet el lloc on físicament havia quedat adscrita la seva seu de treball. Diverses en foren les seves reunions per tal de poder realitzar la tasca encomanda, que certament ni fins i tot per als propis ponents els resultava fàcil saber quines finalitats tenia, més enllà de crear una divisió territorial pròpia, i al marge de les províncies, tot desenvolupant l'Estatut de Núria de 1932:

“Aquesta divisió per a què ha de servir? És una cosa geogràfica? És una cosa polític-administrativa? És una cosa purament judicial? Quines matèries de competència es determinaran de més a aquests òrgans que ens feu crear? ... No hem aconseguit que això se'ns precisés”⁹⁴.

Això va provocar també que calgué establir un contingent, el contingut del qual es desconeixia i no era previsible de preveure unes decisions que corresponien al futur Parlament català⁹⁵.

Malgrat això, els necessaris equilibris a realitzar no eren pocs, ja que la qüestió certament no era una tasca fàcil degut a les sempre presents rivalitats locals, i sentiments municipals i territorials ben forts i arrelats. Es conserven la totalitat de les Actes de les reunions amb tots els debats, pulcres i precises totes elles, algunes de les quals manifesten els parers i expressions més punyents dels ponents, i reflexen la gran feina feta, que provocava que alguna d'aquestes reunions acabés passades les tres de la matinada, havent-se iniciat però a primera hora del matí. El període de treball fou des del 1931 al 1933, per bé que consta que fins al 1936 estava igualment organitzada i en funcionament en tasques de suport i assessorament per al món local, almenys pel que fa a tasques de Secretariat i de representació, que exercia en Pau Vila.

⁹³ GENERALITAT DE CATALUNYA, *Divisió Territorial de Catalunya. Estudis i Projectes. Nomenclator de municipis*. Barcelona 1933.

⁹⁴ LLUCH, i NEL-LO; *Gènesi...op cit...*, p. 21. A més, aquesta crítica de no saber exactament quina era la finalitat última d'aquests treballs es va fer sentir de nou en el debat de l'*Estatut Interior de Catalunya*, com veure'm, segons consta al *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, de data 28 d'abril de 1933, p. 1245.

⁹⁵ IGLESIAS FORT, J., *L'Evolució del pensament de Pau Vila...op.cit.* p. 32.

Del debat dels treballs es pot copsar com en molts territoris era difícil arribar a determinar àmbits i demarcacions comarcals –el tema del nom a donar a les noves estructures administratives tampoc era una cosa clara: comarques, demarcacions, regions, vegueries...-.

Val a dir que en l'inici d'aquests treballs esmentats per la Ponència es partí d'uns estudis previs que Pau Vila tenia elaborats fruit de la seva preocupació per aquests temes durant molts anys, en concret els que havia preparat per a la conferència a la Casa del Vallès.

J. IGLESIAS FORT, secretari de la Ponència, al respecte va escriure anys després rememorant aquells dies de treball i els estudis previs esmentats:

“Hi podia haver algun partit pres en algun o alguns membres de la ponència, i el mestre Vila podia fer-se la il·lusió que el seu treball, publicat feia uns pocs mesos, seria estimat com a base de partida i de discussió. Recordem que en la primera reunió va desplegar damunt la taula el seu mapa de comarques oferint-lo a la controvèrsia dels reunits. Però aquests acordaren partir de zero fent cas omís de tot allò que s'hagués proposat abans i sense mantenir absolutament cap prejudici sobre els possibles resultats que es poguessin obtenir en el menester que s'emprenia. Mestre Vila retirà silenciosament el seu mapa, sense mostrar-se decebut, i a les actes de la ponència ni tan solament s'esmenta el projecte al·ludit (...) sobre aquest punt, la ponència se sentí obligada a fer una declaració pública que (...) declarava que solament ha de respondre dels seus acords, sense que tingui res a veure amb la seva comesa cap dels treballs fins ara apareguts sobre divisions de Catalunya, àdhuc els signats pels ponents”⁹⁶.

Malgrat això es va decidir començar de nou, a partir d'unes enquestes i preguntes que es trameteren per a obtenir llur resposta als Ajuntaments⁹⁷, i

⁹⁶ IGLESIAS FORT, J., *L'Evolució del pensament de Pau Vila...*op.cit. p. 32.

⁹⁷ En efecte, en les sessions del 26 d'octubre i del 16 de novembre de 1931, es varen acordar els primers elements orientadors dels treballs, a partir dels següents criteris:

“1r. És convenient que Catalunya sigui dividida en el menor nombre possible de demarcacions, a fi de no multiplicar les despeses d'administració i govern.

2n. S'ha de procurar que els habitants de tots els pobles d'una demarcació puguin anar en un sol dia del poble respectiu a la capitalitat d'aquesta i retornar-ne.

3r. S'ha de tendir a fer que les demarcacions tinguin entre elles un cert equilibri quant al nombre d'habitants o, si més no, que l'extensió del territori compensi la diferència.

4t. La possibilitat d'establir subdivisions o bé superdivisions caldrà plantejar-la més endavant, si hom en veu la conveniència.

com hem vist sense tenir en compte els treballs previs de la Mancomunitat de Catalunya, d'on bona part d'aquesta feina ja estava feta i s'hagués pogut en conseqüència anar més ràpid i avançar més.

De fet podem dir que la resposta a aquestes preguntes, tant aparentment senzilles però de tanta dificultat pràctica de definir per a alguns municipis, especialment els més limítrofs entre pròpies divisions internes, comarcals o provincials, foren la clau per acabar determinat els primers treballs, els projectes, les conclusions i gairebé els resultats finals⁹⁸.

Podem concloure per tant, que l'element determinant per establir aquestes estructures de base comarcal, era el transport i el mercat⁹⁹, i indirectament a aquests també el pes demogràfic i poblacional. Calia anar des de cada municipi a la seva capital de referència en un dia i tornar abans de fer-se fosc, i el mercat era l'element determinant per establir-ne llur capitalitat atesa la seva importància econòmica per a la resta de municipis limítrofs. El resultat d'aquestes enquestes, deixen a la llum algunes evidències notables pel que fa a les respostes dels Ajuntaments, i les seves influències en els mercats; així per exemple observem la rellevància d'un gran centre comercial a Reus que no segurament tenia Tarragona, malgrat ser-ne la capital provincial, tot i que

5è. Per tal d'esmoreir el trasbals que les noves demarcacions puguin ocasionar, cal tenir en compte els interessos creats dins de la divisió político-administrativa actual per a les ciutats i viles que encara recolzen part de la seva vida en organismes oficials”.

A més, i per copsar la realitat municipal es va acordar passar una enquesta als Ajuntaments de Catalunya, que fou àmpliament resposta. En la mateixa es preguntava:

“A quina comarca creieu que pertany el vostre poble?

A quin mercat hi ha costum d'anar?

A quins altres mercats va hom també a més de l'anterior?

Si teniu alguna observació a fer respecte la comesa d'aquesta ponència, podeu anotar-la a continuació”.

⁹⁸ *“Es rebutjaren altres preguntes a fer, a benefici de la senzillesa i la claredat. No fou Vila qui proposà les preguntes que havia de contenir l'enquesta, però les accepta de molt bon grat i en ponderà l'encert fins als darrers anys de la seva vida (...). Els resultats de l'enquesta foren traslladats damunt de mapes. Les contestes sobre a quina comarca es pertanyia resultaven d'una gran confusió, i la màxima atenció recaigué damunt dels mercats, els quals proporcionaven uns cercles econòmics i socials establerts espontàniament pels mateixos comarcants”, a IGLESIAS FORT, J., L'Evolució del pensament de Pau Vila...op.cit. p. 32.*

Les respostes a aquestes enquestes estan degudament ordenades i es poden consultar també a l'Arxiu Històric de la Diputació de Barcelona. Del seu estudi es pot destacar que la majoria de municipis indiquen que el seu mercat de referència és el de la pròpia capital territorial on es relacionen o directament el propi.

⁹⁹ CASASSAS SIMÓ, LL., *Fires i mercats a Catalunya*, Barcelona 1978.

pràcticament des del principi *de facto* havia renunciat ja a exercir-ne com a tal, almenys pel que fa a les Terres de l'Ebre.

Malgrat això, i quant per les respostes de la mateixa enquesta no es podien detectar amb claredat les preferències territorials, alguns membres de la Ponència decidiren anar directament a viatjar pel territori. Amb tot els viatges pels territoris, que tant bé coneixia el geògraf Pau Vila, representen i esdevenen avui uns documents etnogràfics molt significatius i ha tenir en compte. D'aquests viatges s'hi aixequen actes i resums molt minuciosos, que reflexen les dificultats per determinar i crear aquesta divisió territorial. Un dels casos però que semblen més determinant i controvertit és el relatiu a la creació de la nova comarca del Montsià a les Terres de l'Ebre, o senzillament que aquest territori *montsianenc* o *senienc* –el més situat a l'extrem sud del país– quedés administrativament englobat al Baix Ebre, amb capital a Tortosa¹⁰⁰.

També resulten interessants, com avui, el tema de la capitalitat del Vallès Occidental entre Sabadell i Terrassa, qüestió no resolta llavors ni avui, en la mesura que l'actual organització comarcal en determina la cocapitalitat. Igualment l'encaix i nou àmbit territorial per al Penedès, lloc on avui hi ha una realitat social i institucional que clama encara a favor d'una vegueria; i, la capitalitat del Camp de Tarragona, que en aquell moment es resoldria creant dues vegueries, una a Tarragona i l'altra a Reus, però que avui, com veure'm és encara un tema a resoldre de forma definitiva. Per tant, el debat territorial dels nostres dies, té ni més ni menys aquests antecedents mimètics, tot i que ja fa gairebé cent anys que estan pendents de resoldre.

Tot i les moltes discussions, i després d'un primer projecte en demarcacions que no va reeixir, finalment s'apostà per la creació d'un nou mapa veguerial i altre en comarques, al 1932. En concret els 1.061 municipis catalans on residien 2.785.567 persones, quedaven dividits en 9 vegueries i 38 comarques.

Amb totes les complexitats però la divisió territorial adoptada acomplia amb un dels propòsits bàsics: cercar l'equilibri territorial de Catalunya. De fet,

¹⁰⁰ Al respecte podeu veure el nostre treball FORCADELL ESTELLER, X., *El debat relatiu a la creació de la nova comarca del Montsià en la divisió territorial de Catalunya de la II República, com a antecedent en la configuració d'un ens institucional a les Terres del Sénia. Perspectives de futur des del punt de vista territorial tot fent especial èmfasi al paper d'Alcanar*, a *Actes del III Congrés d'Història d'Alcanar*, Alcanar 2011, pp.193-234.

aquest era l'objectiu, i diríem que en bona part s'aconseguí fruit també del treball de camp, coneixent la Catalunya del moment amb tot detall, com hem vist des del principi. En paraules de TORT i DONADA:

“És particularment visible en algunes de les premisses en què es va fonamentar la formulació de la divisió en comarques i regions: la relació de proporcionalitat amb què aquestes demarcacions foren inicialment concebudes; la idea d'equilibri que, a priori, havia de presidir el dibuix d'unes i altres, en el sentit que els elements territori i població de cadascuna fossin considerades com unes variables no absolutes sinó interdependents; la prevalença que havia de tenir –en aquesta com en qualsevol altra divisió del territori- la consideració dels fets humans, sobre qualsevol altre element (i, sobretot, per damunt de les inèrcies d'ordre històric i administratiu) a l'hora de formular una estructuració del territori funcional i adequada a les necessitats del moment (...) En altres paraules: no ha de ser la realitat dels fets la que s'adapti a les divisions del territori, sinó que cal que aquestes responguin a les necessitats humanes de cada època¹⁰¹”.

Una vegada completats els treballs i lliurats oficialment al Conseller Tarradellas, tot faria pensar que aquests s'elevarien al Parlament, i a través de la Comissió o Ponència corresponent serien degudament tramitats com a llei. Lluny d'això, i fruit de l'instabilitat política d'aquell període, i sobretot dels coneguts *Fets d'Octubre del 1934* els projectes quedaren aturats.

El que si es va debatre, i aprovar, durant aquest període, tot i que també amb moltes vicissituds i imponderables fou: *l'Estatut de Règim Interior de Catalunya* i la *Llei municipal*. Pel que fa al primer, *l'Estatut Interior*, fou aprovat, després d'un profund debat, pel Parlament de Catalunya el 25 de maig de 1933¹⁰². Amb tot, i pel que fa al règim local, no en dedica més de cinc articles -arts. 57-61 del Títol IV, *Règim Local*-, i no apunta cap previsió destacada pel que fa a l'organització territorial. Aquesta però no era la voluntat de molts diputats en la discussió parlamentària del mateix, ja que s'apuntava que era en aquesta norma bàsica on calia resoldre la *qüestió territorial*. En aquest sentit els debats que consten al Diari de Sessions del Parlament d'aquells dies són altament interessants, així per exemple i criticant aquesta posició tèbia dels proponents el diputat RUIZ i PONSETI en fa una crítica encara avui absolutament aplicable en aquesta qüestió:

¹⁰¹ TORT i DONADA, J., *Reivindicació de Pau Vila*, Revista de l'Associació Catalana de Municipis, núm. 314, novembre de 2010, pp. 14-16.

¹⁰² Se'n pot consultar el seu text íntegre al Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 45, de data 27 de maig de 1933.

“Els problemes que siguin difícils, els governants estan per afrontar-los i resoldre’ls; si els governants fugen dels problemes que troben difícils no fan res més que declarar d’una manera palesa el seu fracàs¹⁰³”.

Però no n’era pas l’únic que creia que era necessari que aquest *Estatut Interior* abordés de forma àmplia la qüestió territorial. Així, i entre d’altres Antoni Rovira i Virgili en fa una àmplia defensa, en parlar de la futura *Constitució Interior*, tot apostant en el capítol dedicat al règim local per la creació de supercomarques:

“situades entre el conjunt de Catalunya i les comarques (...) per facilitar una subdivisió comarcal més nombrosa (...) per crear una Catalunya amplament descentralitzada. Va ésser un català eminent, Francesc Cambó, qui temps enrera exposà els greus inconvenients de la macrocefàlia catalana. Catalunya té el cap - Barcelona- massa gros amb relació a les dimensions i a la resta del cos...(…) ningú no pot raonablement desconèixer els desavantatges i els perills reals de la desproporció cada cop més accentuada, entre la capital i la terra de la Catalunya dels nostres dies (...) és la realitat, és l’imperi dels fets allò que empeny cap a la creació de supercomarques catalanes, amb el nom de vegueries o amb un de diferent (el nom de província és aquí indesitjable per raons múltiples)¹⁰⁴”.

De fet, i seguint a BURGUEÑO RIVERO, va ser la influència de Rovira i Virgili qui va propugnar, de forma insistent, la necessitat que Catalunya comptés amb unes demarcacions supracomarcals, per tant els dos nivells supramunicipals que llur necessitat encara avui continuen sent objecte de debat en aquesta matèria¹⁰⁵. Fins i tot apunta aquest autor que l’esquema de 9 vegueries adoptat finalment fou el fruit d’un pacte entre el secretari de la Ponència, Josep Iglesias –de Reus- i Rovira i Virgili –de Tarragona-, a partir de la qual aquest acceptava la proposta de Rovira a canvi que Reus estigués separat de Tarragona¹⁰⁶. És cert que en articles periodístics citats per

¹⁰³ *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, divendres 28 d’abril de 1933, p. 1247.

¹⁰⁴ ROVIRA i VIRGILI, A., *La Constitució Interior de Catalunya*, Barcelona 1932, pp. 36-39.

¹⁰⁵ Aquesta proposta de Rovira i Virgili fou aprovada a la reunió de la Ponència de data 12 d’octubre de 1932, tal i com descriu OLIVERAS SAMITIER, J., *Reflexions sobre l’organització territorial de Catalunya*, Treballs de la Societat Catalana de Geografia núms. 67-68...op. cit. p. 193. Pau Vila defensava una opció d’un únic nivell supramunicipal amb 28 demarcacions, p. 328.

¹⁰⁶ BURGUEÑO RIVERO, J., *Un país amb set territoris*, Treballs de la Societat Catalana de Geografia núms. 67-68, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona 2009, p. 17, i p. 23. Molts anys després en una conferència pronunciada per Josep Iglesias Fort al Saló de Sessions del Palau Municipal de Reus, el dia 22 de gener de 1980, sota el títol *Com i per què fou reconeguda la vegueria de Reus per la Generalitat de Catalunya l’any 1933*, aquest en destacà molts més mèrits de Reus per llur

BURGUEÑO, del període de treballs de la ponència, es constata literalment com Rovira i Virgili creia que el nombre de supercomarques havia de ser set, però que desdoblar-ne algunes resoldria “*certes velles qüestions i certs moderns litigis*”. L'altra demarcació pròpia fins a nou, seria Vic.

Pel que fa a la *Llei Municipal*, aquest fou un text jurídic també àmpliament debatut i de bona factura tècnica, obra meritòria atribuïble en bona part al jurista Josep Maria Pi i Sunyer¹⁰⁷, tant que fins i tot la seva aprovació, es va fer per etapes: el 14 d'agost de 1933, 8 de gener de 1934, i 16 de juliol de 1934¹⁰⁸. El resultat, malgrat tractar-se d'una norma molt municipalista i avançada al seu temps, resultà un xic incompleta¹⁰⁹.

Després de la coneguda tumultuositat dels *Fets d'Octubre del 1934*, que deixaren al calaix algun intent de projecte de llei al respecte¹¹⁰, la discussió relativa a la divisió territorial es va es va reemprendre al 1936, per tant uns quants anys després. En efecte, el Diari de Sessions del Parlament de Catalunya de 13 de maig de 1936, recull un prec del senyor Duran i Ventosa -diputat de la Lliga Regionalista dirigida per Francesc Cambó-, interessant-se

capitalitat territorial que no pas els que s'haguessin pogut atribuir a Tarragona. Es pot veure aquesta conferència a LLUCH MARTIN, E., i NEL·LO COLOM, O., *El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*, Diputació de Barcelona, Barcelona 1984, pp. 997-1012.

¹⁰⁷ Es pot veure unes notes biogràfiques de la seva tasca en pro del dret públic català, a l'obra DE CAMPS ARBOIX, J., *Josep M^a Pi i Sunyer. Biografies populars*, Barcelona 1963.

¹⁰⁸ Es pot consultar el seu text íntegre, respectivament, al Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 79, de 15 d'agost de 1933; núm. 8, de 8 de gener de 1934, i núm. 201, de data 16 de juliol de 1934.

¹⁰⁹ Hi ha un estudi ben complet a MARQUÈS i CARBÓ, LL., *La Llei municipal de Catalunya (1933-1934)*, Barcelona 1935.

¹¹⁰ Ens referim al Projecte de Llei presentat al 1934 per la Ponència de la Divisió Territorial al Govern de Catalunya, tot i que hi ha dubtes que l'autoria fos col·legiada de la Ponència, sinó més aviat un treball directe del Sr. Artur Dasca Sumsi, secretari administratiu de la Ponència, per encàrrec del llavors Conseller de Governació Josep Dencàs i Puigdollers, tal i com es pot veure a BURGUEÑO RIVERO, J., *Projecte de Llei presentat per la Ponència de la Divisió Territorial al Govern de la Generalitat de Catalunya (1934)*, a Treballs de la Societat Catalana de Geografia núms. 67-68...op.cit. pp. 327-355. En aquesta publicació es pot consultar aquest Projecte, que no es va tramitar, íntegrament. Aquest document és rellevant també perquè en qüestions gens pacífiques, ateses les complexitats polítiques del moment la literalitat d'aquest va suposar determinats antecedents per als anys següents que han marcat la idiosincràsia d'algun territori, com ho és el fet de determinar Amposta capital de la comarca del Montsià pel fet de tenir només algun miler d'habitants més que Ulldecona, quan aquesta fou una qüestió que la pròpia Ponència al seu dia no va resoldre per la seva complexitat –p. 329 i p. 334.

per tal que el Govern portés aviat al Parlament un *Projecte de Llei de divisió territorial de Catalunya*, per posar solució a la *gravíssima qüestió de la divisió territorial* i treure el que en realitat encara existeix *la carcassa administrativa provincial*. La resposta governamental –que en certa forma és similar a la que el President Companys fa en seu parlamentària en presentar el seu nou programa de govern, segons recull el Diari de Sessions de 28 de maig de 1936- és que:

“en un dels darrers consells es plantejà ja aquesta qüestió i s’encarregà la preparació d’un Projecte de divisió territorial de Catalunya...estudiem un Projecte de divisió territorial per presentar-lo al Consell tan aviat com aquest treball estigui llest, i aleshores serà arribat el moment en què la Cambra coneixerà el criteri del Govern perquè en definitiva estudiï i resolgui, per mitjà de la Comissió corresponent, aquest assumpte, i el resolgui en definitiva tal com sigui la voluntat del Parlament”.

Malgrat això, i vist que segons sembla els treballs estaven lliurats al 1933 fins al maig del 1936 no hi hagué cap avenç al respecte significatiu -tot i que els ponents n’anaven publicant articles en premsa -, i atesa la proximitat de les dates a l’aixecament militar franquista, el Govern no va complir amb les seves previsions.

De fet, i després d’haver-se constituït el dia 11 d’agost del 1936 el Consell d’Economia de Catalunya¹¹¹, en el DOGC núm. 258, publicat el dimecres dia 9 de setembre de 1936, en la sessió d’aquest Consell de data 18 d’agost de 1936 es decideix crear una comissió que treballi un projecte de divisió territorial de Catalunya. Aquesta Comissió la integraven Joan Fronjosà, de la Unió General de Treballadors; Joaquim Pou, de la Unió de Rabassaires; i Joan P. Fàbregues, de la Confederació Nacional del Treball. Aquests, dos dies després de l’encàrrec presentaren un projecte, però no n’era altre que el de la Ponència, amb alguns petits retocs: la denominació de regió enlloc de vegueria i alguns canvis d’adscripció territorial.

Finalment, aquest projecte sense el més mínim debat públic s’acaba aprovant per aquest Consell d’Economia, tot publicant-se en format de Decret al DOGC¹¹², datat el 27 d’agost de 1936 amb la signatura del President Lluís Companys que estableix:

¹¹¹ Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya –encara no Diari que ho seria a partir de pocs dies després, de data 26 d’agost del mateix 1936-, núm. 227, del divendres 14 d’agost de 1936, p. 1050.

¹¹² DOGC núm. 253 de data 9 de setembre de 1936.

“per tal de facilitar el compliment de les tasques que li són encomanades, és necessari procedir a una divisió del territori de Catalunya amb regions, a fi d'establir en llurs capitalitats Consells delegats que creïn el necessari nexce de relació que permeti portar a la pràctica totes aquelles disposicions de caràcter econòmic que, proposades pel Consell d'Economia, siguin sancionades pel Govern de la Generalitat”.

Finalment, i per *Decret*, es creaven nou regions i trenta vuit comarques per dividir territorialment Catalunya¹¹³. Consegüentment, i segons altre *Decret* signat el 23 de desembre de 1936 però pel Conseller Primer Josep Tarradellas¹¹⁴, apareix publicat al DOGC núm. 860, de data 25 de desembre de 1936, els municipis que conformaran cada comarca¹¹⁵.

Resulta doncs, que malgrat totes les discussions i projectes des del 1931, aquests ni es discuteixen parlamentàriament, sinó que sense més són els que, tot i fer-ne alguns retocs, s'eleven a Decret i queden aprovats pel Govern, d'aquí que oficialment parlem de la divisió territorial del 1936, quan de fet seria més acurat parlar de la divisió territorial del 1931-1936. Malgrat això, i tot i estar en Guerra Civil, és evident des del punt de vista del dret, que seria possible esgrimir la il·legalitat manifesta d'aquests Decrets, ja que aquests no foren aprovats pel propi Parlament - amb independència de l'acord adoptat en la sessió del Parlament de data 18 d'agost de 1937, quan el Ple, amb el conflicte bèl·lic¹¹⁶ ja ben obert i amb pocs diputats a la Cambra, va ratificar i

¹¹³ Aquestes regions creades als efectes de reorganitzar l'economia catalana seran: regió primera, que comprendrà les comarques de Barcelona, Vallès Oriental, Vallès Occidental, Baix Llobregat i la Maresme, amb capital a Barcelona; regió segona, que comprendrà les comarques de l'Alt Empordà, Baix Empordà, Gironès, la Selva i la Garrotxa, amb capital a Girona; regió tercera, que comprendrà les comarques de Garraf, l'Alt Penedès, el Baix Penedès, l'Alt Camp i el Tarragonès, amb capital a Tarragona; regió quarta, que comprendrà les comarques de la Conca de Barberà, la Ribera, el Priorat i el Baix Camp, amb capital a Reus; regió cinquena, que comprendrà les comarques del Baix Ebre, del Montsià i la Terra Alta, amb capital a Tortosa; regió sisena, que comprendrà les comarques de la Cerdanya, el Ripollès i Osona, amb capital a Vic; regió setena que comprendrà les comarques del Berguedà, el Solsonès, Baiges i d'Anoia, com amb capital a Manresa; regió vuitena, que comprendrà les comarques de la Noguera, la Segarra, l'Urgell, el Segrià i les Garrigues, amb capital a Lleida i regió novena, que comprendrà les comarques de la Vall d'Aran, el Pallars Sobirà, el Pallars Jussà i l'Alt Urgell, amb capital a Tremp.

¹¹⁴ Conseller Primer des del 17 de desembre del 1936 en que es constitueix el nou Consell de la Generalitat de Catalunya, i formalment no hi ha creada cap Conselleria de Governació.

¹¹⁵ Al respecte podeu veure GENERALITAT DE CATALUNYA, *La divisió territorial de Catalunya*, Barcelona 1937.

¹¹⁶ Es pot seguir l'obra governamental del Govern de la Generalitat a *Crònica de la Guerra Civil a Catalunya*. Josep Tarradellas. II Vols., Barcelona 2009.

aprovar els acords presos des del 21 de juliol de 1937, i l'acord del 7 d'agost en que s'aprovà el projecte de Decret-Llei autoritzant al Govern de la Generalitat a establir, per Decret, sobre totes les matèries que corresponen al Parlament -. I aquesta no és una qüestió menor¹¹⁷, ni jurídica ni històricament parlant, ja que aquests Decrets -que finalment junt amb la derogació de l'Estatut de Núria i de les institucions catalanes l'any 1939, varen perdre tota vigència -, com veure'm foren la base en la qual es treballà pel catalanisme polític al període final del franquisme, i també després recuperades les llibertats, per a l'establiment del nou mapa territorial de Catalunya, que finalment cristal·litzaria l'any 1987, amb la Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'organització comarcal de Catalunya, i en bona part, després d'anys d'entrebancs, amb el nou mapa veguerial pretès. Així doncs el marc comarcal actual, és a grans trets, aquest mateix que hem apuntat aprovat en plena Guerra Civil, per bé que l'any 1987 legalment tramitat en seu parlamentària, com no podria ser d'altra manera.

Sigui com sigui però, es va maldar per tal que es canviés aquesta nomenclatura de regions per la de vegueries, sobretot per Antoni Rovira i Virgili¹¹⁸, qui

¹¹⁷ Els propis responsables polítics, tot i que ja a l'exili, com per exemple Antoni Rovira i Virgili, n'eren ben conscients d'aquesta anomalia, però ho justificaven tot dient que el Parlament no l'havia derogat expressament o que, en virtut de l'Estatut interior, el Parlament havia deixat passar les primeres vint sessions sense ratificar-lo, però que amb tot millor una discussió a través d'una llei, sentenciava segons consta a SANTACANA TORRES, C., *Els documents de l'Arxiu Tarradellas. Josep Tarradellas. L'exili I (1939-1954)*; Barcelona 2014, p. 87.

¹¹⁸ En aquest sentit es pot veure els seus articles al Diari *La Humanitat* núm. 1474, de 15 de novembre de 1936, sota el títol *Catalunya sense províncies*, així com el núm. 1801, de data 4 de desembre de 1937, sota el títol *Les vegueries*, on l'autor reivindica el canvi de nom del nou ens, atès que el mot regió al contrari del de vegueria “no té valor espiritual”. En concret el del 1936 estableix: “*Fa goig de guaitar el mapa de la nova divisió territorial de Catalunya, que aquests últims dies ha aparegut als murs de les nostres vies públiques. La gent s'atura a mirar-lo i pren un gran interès a examinar les clapes de colors de les nou vegueries i el traçat de les comarques que cada vegueria conté. Heu-vos ací, davant els ulls del poble, la Catalunya del vell Principat, lliure de les ratlles arbitràries de la divisió provincial del centralisme. Per compte de l'esquarterament burocràtic ressalta la distribució harmònica del nostre territori en les zones que la geografia, la història i l'economia han creat. Catalunya sense províncies és com dir Catalunya sense disfresses, natural, autèntica. (...). Seria absurd que, enmig d'una revolució profunda, ens sentíssim encara conservadors de les organitzacions i divisions imposades per la monarquia unitària. Donat ja el pas important de l'adopció de la divisió nova, convindria que els diversos departaments de la Generalitat l'adoptessin d'una manera unànime i amb identitat de nomenclatura. Convindria també, al nostre entendre, que es renunciés a mantenir les províncies sota el nom de circumscripcions o demarcacions. Ens sembla que el mot vegueria, adoptat per la Ponència, és ben preferible al mot genèric de regió, que té altres significacions. Durant més de cinc-cents anys hi ha haver vegueries a Catalunya. I si s'ha restablert fàcilment un nom històric com el de la Generalitat, no existeix cap raó per a renunciar al nom*”

finalment ho aconseguí i per Decret de la Presidència de data 1 de desembre de 1937 – publicat al Diari Oficial del dia 3 de desembre- s'establí que les demarcacions supracomarçals havien de denominar-se vegueries amb caràcter exclusiu i general:

“Atesa la conveniència de donar un sentit més precís i més clar a la nomenclatura de les demarcacions regionals en que s’ha dividit Catalunya, així com d’ajudar a la seva designació amb expressions que trobin fàcil ressò en l’esperit del poble, és convenient que sigui usada amb caràcter exclusiu i general, per tots els Departaments de la Generalitat i per les Corporacions i persones jurídiques i naturals, la denominació genèrica de vegueria per a les demarcacions i que cada demarcació sigui designada amb el nom de la seva capital.

La conveniència d’aquestes denominacions és ben comprensible. N’hi ha prou en recordar que el nom de Vegueria aplicat a les divisions governatives del país, tingué oficialitat des del segle XIII fins el segle XVIII i esdevingué tant corrent en el llenguatge popular que malgrat la substitució oficial de les vegueries per Corregiments i després per Províncies el nom subsistí en la boca del poble al llarg dels dos segles següents. Això féu que en ésser llançat de nou el mot de vegueria per la Ponència que féu el Projecte de la Divisió Territorial vigent, fos acollit amb

catalanesc i tradicional de vegueria. Per damunt dels noms, però, hi ha els fets. I el fet és que la nova divisió territorial de Catalunya ha adquirit recentment la doble categoria oficial i popular”.

I redundant en aquesta línia posteriorment en el segon article i un cop el canvi de nom és oficial, ja l’any 1937, determina: *“Un decret de la Presidència de la Generalitat ve a unificar oficialment tota la denominació de les entitats supracomarçals establertes per la nova divisió territorial de l’antic Principat de Catalunya. El nom únic i oficial és des d’ara el de vegueria. Nosaltres, que sempre havem preconitzat aquesta denominació, aprovem i aplaudim el decret presidencial. L’adopció del mot vegueria és, doncs, un fet definitiu. I aquesta adopció no representa un simple acte de voluntat, ni el triomf d’un criteri personal o arbitrari, sinó que ve a reconèixer i a consagrar que la pràctica dels últims mesos ha posat de relleu la superioritat del mot escollit. (...). Ultra l’avantatge pràctic del mot vegueria, hi ha el sentit nacional d’aquest mot. Vegueria, era un vocable gairebé oblidat pel nostre poble en l’època contemporània, però no era un vocable de caire arcaic. I quan reconstruïm la personalitat política i administrativa de Catalunya, i establint les seccions territorials del Principat, ¿quin nom millor podem donar a aquestes seccions que el que ja va ésser usat antigament? Que ningú no cregui que aquest aspecte de la qüestió és secundari, o que només pot interessar als erudits i als historiadors. No, no! Es un aspecte primordial, i ha d’interessar a tots els catalans que tenen la consciència i l’orgull de la pròpia nissaga. (...). En tornar a pronunciar avui, amb aplicació actual, el mot vegueria, afirmem que la terra catalana torna a ésser nostra, i comprovem que l’ànima nacional triomfa damunt els reis i els governs que intentaren d’abatre-la. El mot regió no té valor espiritual, i d’altra banda ressonava imprecís i equívoc. (...). I per a fer més concreta, més elegant i més tradicional la designació s’ha de prescindir de numerar les nou vegueries (primera, segona, tercera, etc.) i anomenar-les amb el nom propi de la respectiva capitalitat (vegueria de Barcelona, vegueria de Tortosa, vegueria de Manresa, vegueria de Lleida, etc.), tal com va fer-se a Catalunya durant més de cinc segles, entre els quals hi ha els segles més gloriosos de la nostra nació”.*

simpatia pel poble, de manera que el seu ús tendeix a generalitzar-se de nou, gràcies a la seva forma i dicció ben catalanesca.

En designar cada demarcació amb el nom de la seva capitalitat ha estat la sola manera usada a Catalunya en totes les divisions político-administratives que hi ha hagut, per raó de la claredat i de la fàcil localització que aquesta forma explícita proporciona.

Per totes aquestes consideracions, d'acord amb el Consell Executiu,

Decreto:

Art. 1r. A partir de la data de publicació del present Decret, els noms per a la designació de les Regions en què va ésser dividit el territori català seran els següents:

La regió I, s'anomenarà Vegueria de Barcelona; la Regió II, Vegueria de Girona; la Regió III, Vegueria de Tarragona; la Regió IV, Vegueria de Reus; la Regió V, Vegueria de Tortosa; la Regió VI, Vegueria de Vic; la Regió VII, Vegueria de Manresa; la Regió VIII, Vegueria de Lleida, i la Regió IX, Vegueria de Tremp.

Art. 2n. Cada Vegueria comprendrà les comarques i els municipis d'aquestes que constitueixen la Regió respectiva.

Barcelona, 1r. de desembre del 1937. Lluís Companys¹¹⁹.

Per tant, és evident que Antoni Rovira i Virgili en va recuperar de nou el mot per tal que aquest fos insertat novament a l'ordenament jurídic, de manera que si avui tornem a parlar semànticament de *vegueries*, és precisament mercès a la seva implicació, ja que de no recuperar el nom avui segurament ens referiríem només a regions, com en certa tendència s'anava imposant en els últims anys fins a pràcticament l'EAC del 2006¹²⁰.

Amb tot Rovira i Virgili no fou l'únic que estava amatent a aquest debat, sinó que altres com Pau Vila ho seguien de prop. Aquest últim fins i tot assessorant al Govern en aquestes qüestions, com ho demostren diversos fets, però determinadament una carta del 4 de desembre de 1936, dipositada a l'Arxiu Tarradellas, on el primer li posa de manifest que:

*“Capçalera _ Generalitat de Catalunya, Sots-Secretaria de Cultura
Carta dirigida a particular 4.XII.1936*

¹¹⁹ De fet però oficialment el mot *vegueria* era també d'ús corrent, així per exemple podem trobar el Decret de la Presidència, publicat en aquest mateix DOGC, sobre l'ús de banderes i distintius oficials en els cotxes oficials, que en el seu art. 2n. determina que “els Comissaris de la Generalitat a les Vegueries, i en el territori de llur jurisdicció, al cotxe oficial podran utilitzar el distintiu de la bandera catalana de 40 per 25 cm. amb els colors de Catalunya a una i altra cara”.

¹²⁰ En aquest sentit pot veure's també OLIVERAS SAMITIER, J., *Rovira i Virgili i la creació de les vegueries*, a ANGUERA NOLLA, P., i ROIG ROSICH, J.M. (Coords.) *Rovira i Virgili 50 anys després*, Valls 2000, pp. 115-131.

Sr. Josep Tarradellas

Estimat Conseller i amic; permeteu que malgrat les múltiples i greus comunicacions vostres, us demani un moment d'atenció sobre la conveniència de que el Decret de la Divisió Territorial amb la relació de municipis, sigui aprovat abans que els Decrets de canvis de nom, per tal que puguin sortir els noms tradicionals en l'opusclet i mapes que s'han preparat a Economia amb la meua intervenció.

Afectuosament us saluda el vostre amic que com sempre resta a les vostres ordres”.

En aquest sentit, aquestes normes esmentades en aquest capítol doncs, més la *Ley de Bases* de 10 de juliol de 1935, i la *Ley Municipal* de 31 d'octubre del mateix any, esdevenien el cos jurídic bàsic en matèria municipal en el període republicà¹²¹.

Amb tot el conflicte bèl·lic continuava avançant, i evidentment les dificultats de la posada en pràctica de la nova divisió territorial adoptada era certament complexa, però s'anà estenent. Hi ho anà fent, fins a l'evidència que en els darrers moments de la Guerra Civil, les tropes franquistes varen també tenir present la necessitat de posar punt i final a una qüestió ben simbòlica com aquesta, si atenem al context històric del moment. En efecte, i seguint LLUCH MARTIN i NEL·LO COLOM:

“Tant aviat com les seves tropes entraren a Catalunya, el govern de Burgos promulgà el conegut Decret de derogació de l'Estatut d'Autonomia –Decret del dia 5 d'abril de 1938-; aquest Decret restablí de fet la divisió de Catalunya en províncies en disposar que <la administración del Estado, la provincial y la municipal en las provincias de Lérida, Tarragona, Barcelona y Gerona s regirán por las normas generales aplicables a las demás provincias> (...).

En acabar la guerra, feia trenta mesos que s'havien pres les primeres mesures d'implantació de la nova divisió territorial. El seu és s'havia generalitzat tant per les organitzacions populars com per part de l'administració pública. Els principals partits i sindicats hi havia adaptat, ja de bona hora, la seva estructura organitzativa introduint en ocasions petits retocs a la divisió oficial. La utilització per part de l'administració havia estat lenta i progressiva, però a començaments del 1939 gairebé totes les conselleries de la Generalitat ja havien adoptat la nova divisió per a l'ordenació de la totalitat o bona part dels seus serveis. Només les Conselleries de Treball i Obres Públiques i Justícia mantenien encara intacta la seva organització de base provincial i, d'altra banda, tampoc no s'havien extingit encara les Comissaries Delegades de la Generalitat a les capitals de les antigues províncies. Així, doncs, tot i que l'adaptació no era completa, es pot afirmar que pel mes de

¹²¹ Aquestes normes fortament inspirades per la Llei municipal de Catalunya, tal i com es referencia a MARQUES CARBÓ, Ll., *Llei municipal...* op.cit. p. 19

gener de 1939 la major part de l'administració catalana responia ja a la divisió en comarques i vegueries.

El desenllaç de la guerra esborrà del mapa de Catalunya la nova divisió territorial per tornar-hi a escriure les províncies. L'esborrà del mapa, però no pogué esborrar la ni del record dels homes que l'havien feta seva¹²² ni del territori, on els fets, tossuts, continuaven dibuixant-la una i altra vegada”¹²³

I.6. El franquisme i novament la centralització fins a l'apertura democràtica

A les acaballes del conflicte bèl·lic, ja a l'abril de 1938 queda clar que el franquisme restablirà les Diputacions provincials, en base a la Llei de 5 d'abril de 1938, del govern de Burgos. En aquest sentit Franco deroga l'Estatut de Núria i torna a les antigues províncies el honor *de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España*. Les institucions de Catalunya desapareixeran, i la gran majoria dels seus polítics abandonaran Catalunya forçats per un exili llarg i complex.

Seguint a RIERA GASSIOT es mostra com pròxima l'ocupació de Barcelona, el 15 de gener de 1939, Ramón Serrano Suñer, ministre de la Governació¹²⁴, signà una ordre desenvolupant la llei d'abril de 1938 que en el seu article primer determinava que *las diputaciones provinciales de Barcelona,*

¹²² Al respecte podem veure que ja a l'exili, sota la presidència del Govern de Josep Irla, concretament el 22 de desembre de 1944, es creà un Consell Assessor per tal de preparar la Generalitat: “*davant l'imminent retorn a Catalunya on caldrà constituir un govern*”. D'entre les qüestions que s'hi estudiaren hi ha també les de governació, les municipals i les relatives als funcionaris. Fins i tot es creà una ponència per determinar un nou projecte de divisió territorial amb cinc comissaries, a proposta d'Antoni Rovira i Virgili –la de l'Ebre, el Segre, el Ter, el Llobregat i Barcelona; que serien les de les actuals províncies més una a Manresa-, però sense que això hagués de suposar la supressió de les vegueries. Aquestes comissaries tindrien per funció la de representar a la Generalitat i les de l'ordre públic en la persona dels comissaris i de l'administració de justícia pel que fa a les audiències. La proposta d'aquesta ponència, signada a Montpeller, el setembre de 1945, per Humbert Torres i Barberà, Joan Benet i Pinyana i Miquel Guinart i Castellà, determinava de forma conclouent: “*passi al senyor president de la Generalitat i, al seu dia, a resolució del nostre Parlament*”. Es pot veure ben extensament el projecte a SANTACANA TORRES, C., *Els documents de l'Arxiu Tarradellas...* op.cit. pp.86-88. També hi ha extens documents al respecte d'aquest treball a LLUCH MARTÍN, E., i NELLO COLOM, O., *El debat de la divisió territorial...* op. cit. pp. 3-29.

¹²³ LLUCH, i NELLO, *Gènesi...*, op cit..., pp. 32 i 33.

¹²⁴ Per saber l'opinió amb perspectiva històrica d'aquest Ministre, d'origen català, autor de les primers normes fonamentals del règim franquista, se'n pot llegir una interessant entrevista que ell mateix li va concedir a l'historiador Josep Maria Solé i Sabaté, a la revista *El Temps*, de data 3 d'abril de 1989, València 1989, pp. 8-15.

Tarragona, Lérida y Gerona entrarán en posesión de los edificios, instalaciones y establecimientos en que se presten funciones o servicios que desempeñaba la Generalidad de Catalunya, y que, conforme al régimen común, son de competencia provincial.

Es tractava, doncs, de tornar al marc institucional anterior a 1931, el de la Dictadura de Primo de Rivera, tot centralitzant les competències, i per tant, edificis, instal·lacions i funcionaris que havien estat transferits a la Generalitat, i restaurant les diputacions com a corporacions provincials. Les diputacions provincials doncs seran les que recobraran novament, i durant 40 anys, el poder polític i administratiu de l'extingida Generalitat, però també de tot el pòsit creat per la Mancomunitat. S'intentarà esborrar tot element de catalanitat, i durant tot el franquisme les diputacions seran les institucions claus, sobretot la Diputació de Barcelona, on s'hi desenvoluparà bona part de la vida institucional, econòmica i política de Catalunya¹²⁵. És per tot això que RIERA GASSIOT escriu:

“La història de les diputacions catalanes –i especialment, de la barcelonina, pel seu gruix i pel seu poder tant institucional com econòmic (si més no, en una segona fase) –ens forneixen un material de primera mà per eixamplar, amb propostes del tot objectivables, els llistats de catalans-diputats de Franco¹²⁶”.

El funcionament dels nous Ajuntaments i les diputacions va passar a resultar merament de gestió administrativa, sense gairebé competències ni recursos econòmics, i sense cap tipus de representació política respecte la població, en la mesura que l'absència democràtica va caracteritzar tot el període, arribant fins i tot a que el Govern nomenés directament els alcaldes i presidents provincials¹²⁷.

¹²⁵ Per fer-ne una evolució institucional ben actualitzada esdevé obligatori seguir els més de cent exemplars de la revista institucional *San Jorge*, que comprenen el període des del gener de 1951 fins al setembre de 1977. En aquests exemplars s'observa tota la política institucional de la Diputació de Barcelona durant gairebé mig segle, i per tant es pot seguir també l'evolució institucional de la vida catalana, tot donant respostes a moltes qüestions socials, culturals, i econòmiques instal·lades a la Catalunya d'avui. Es poden consultar aquests exemplars a <http://www.diba.cat/es/web/arxiu/revista-san-jorge> -última visita 5 d'abril de 2015-.

¹²⁶ RIERA GASSIOT, I., *Els catalans de Franco*, Barcelona 1998, p. 209.

¹²⁷ MARIN CORBERA, M., *Els ajuntaments franquistes a Catalunya: política i administració municipal, 1938-1979*, Lleida 2000.

Durant els primers anys el món local funcionava en base a gestores anomenades pel Govern, fins la reorganització local operada a través de la Llei de Bases de 1945, parcialment modificada en els anys següents i finalment refosa l'any 1955; una norma però on destaca l'absència de cap referència a l'autonomia local, ni tampoc a les hisendes locals¹²⁸. Amb tot per a JORDÀ FERNÁNDEZ s'hi que cal destacar que el text refós de 1955 fou desenvolupat posteriorment per diversos reglaments, alguns dels quals, gràcies a la seva bona tècnica jurídica i qualitat –el de serveis, el de contractació-, varen perdurar moltes dècades. Així mateix, destaca d'aquest període l'aprovació del règim de Carta municipal per a Barcelona -1950- i Madrid -1963-¹²⁹. També els primers reconeixements normatius de caràcter metropolità a través de la Llei de 3 de desembre de 1953 sobre l'ordenació urbana de Barcelona i la seva comarca.

En termes de finançament local podem destacar també la reforma de les hisendes locals iniciada l'any 1945 queda plasmada després també en aquesta norma general local, sens perjudici d'altres normes de referència l'any 1953, i sobretot amb la Llei 85/1962, de 24 de desembre.

Val a destacar però en aquest període s'elaboren també un conjunt de normes sectorials pioneres, i d'una tècnica d'alta qualitat normativa com són la llei estatal del sòl de 1956 –obra meritòria i gairebé única del Prof. Manuel Ballbé Prunés-, així com les relatives al procediment administratiu de 1958, expropiació forçosa de 1954... normes totes elles bàsiques i claus en el funcionament administratiu del país en els anys a venir.

Cap a finals del seixanta i primers dels setanta el franquisme estava ja tendint al seu final¹³⁰, moment en el qual els moviments polítics que tant a l'exterior - on hi consta l'acció tenaç del President Tarradellas i els seus equips de fidels

¹²⁸ Pel que fa a la planta territorial es poden veure els diferents estudis i treballs de tot aquest llarg període a BURGUEÑO RIVERO, J., *El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña*, a Revista de Geografía, núm. 3, Barcelona 2004, pp. 7-33. També pel que fa a l'autoritarisme franquista en la supressió de municipis BURGUEÑO RIVERO, J., i LASSO DE LA VEGA, F., *Història del mapa municipal de Catalunya, Generalitat de Catalunya*, Barcelona 2002.

¹²⁹ JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Els antecedents històrics...* op.cit. p. 60.

¹³⁰ D'aquest període però i en clau local en podem citar la Llei 41/1975, de 19 de novembre, de bases de l'estatut de règim local. Així com també el Decret Llei 5/1974, de 24 d'agost, pel qual es crea l'Entitat Municipal metropolitana de Barcelona.

seguidors¹³¹, que va mantenir ben viva la flama institucional de Catalunya malgrat el llarg i difícil exili -, com a l'interior -a redós de tot un seguit de joves personalitats on hi destaquen entre d'altres qui posteriorment en serien els Presidents Pujol o Raventós- començaven a preparar un canvi de cicle polític.

A Catalunya en aquest sentit no podem deixar de citar el Decret 405/1976, de 20 de febrer, pel qual es creava una *Comissió per a l'estudi d'un règim especial per a Catalunya*. En aquest sentit, i va tenir un paper destacat un català, en Federico Mayor Zaragoza, nomenat president d'aquesta comissió pels quatre presidents de les Diputacions catalanes. En aquest treball, i en altres consegüents, es preparava una mena de reconeixement institucional a Catalunya a partir d'una nova Mancomunitat, malgrat a hores d'ara sigui un tema poc tractat i conegut¹³². Aquest Consell donava força a la idea del restabliment de la Generalitat, tal com el President Tarradellas va exigir en el seu retorn i en els primers acords dels presidents Suárez-Tarradellas del 2 de juliol de 1977.

A la resta de l'estat, on des de l'exèrcit, l'església i sobretot la política, de la ma del President Suárez, es comença a teixir una xarxa de complicitats que portarà cap una veritable transició cap a la democràcia, després de la mort del General Franco el 20 de novembre de 1975, amb la recuperació de les llibertats, el restabliment de la Generalitat de Catalunya i la tornada¹³³ del President Tarradellas¹³⁴, que ho farà primer sota la condició de President de la

¹³¹ Entre molts altres podeu veure RENYER ALIMBAU, J., *Lluís Gausachs i Ramon. Patriota republicà i secretari del President Tarradellas (1945-1977)*, Lleida 2015.

¹³² S'hi refereix qui fou President de la Diputació de Tarragona i posteriorment Conseller de Governació, GOMIS MARTÍ, J., *La solitud del despatx*, Valls 2013, pp. 61-63.

¹³³ CONTE BARRERA, J., *Tarradellas, testigo de España*, Barcelona 2011. El President Tarradellas fou nomenat president en virtut del Decret 2596/1977, de 17 d'octubre, del president Suárez.

¹³⁴ AAVV, *Tarradellas o la reivindicació de la memòria 1899-1988*, Lleida 2003. A més val la pena destacar com en el primer discurs del President Tarradellas, del dia 24 d'octubre de 1977, davant del President Suárez, a l'històric Palau de la Generalitat, aquest repassa la inequívoca voluntat històrica de pacte i d'autogovern dels catalans, justificant aquesta singularitat des d'antic, però sobretot des de la Mancomunitat, al període de la II República i fins als dies actuals, per tal de poder disposar d'un nexa institucional. Ho el que és el mateix, i és que sense tots aquests antecedents institucionals d'autogovern possiblement la Generalitat, en període del President Tarradellas, no s'hagués pogut recuperar. Ho va dir ell mateix en aquest primer discurs davant el President Suárez: "*Cataluña nunca abandonó, ni aún en las peores circunstancias, la voluntad de autogobernarse. Creada la Mancomunidad bajo la presidencia de Prat de la Riba y restaurada la Generalitat bajo las presidencias de Francesc Macià y de Lluís Companys, demostró su capacidad par autogobernarse y lo hizo con un sentido moderno y eficaz de la función pública. Esta voluntad de autogobierno, tenazmente reivindicada por el pueblo de Catalunya y el mantenimiento de la continuidad histórica*

Diputació de Barcelona, càrrec que després li serà acumulat al de President de la Generalitat de Catalunya¹³⁵, amb un Govern provisional i d'unitat que conduirà Catalunya fins a les primeres eleccions democràtiques l'any 1980¹³⁶. Serà doncs a partir de la Diputació de Barcelona en que la Generalitat democràtica tornarà a funcionar institucionalment, sobretot a nivell econòmic i de recursos humans¹³⁷, tot i teixint una continuïtat¹³⁸ històrica¹³⁹, després de la Llei per a la reforma política de 1977 i finalment amb l'aprovació de la CE 978 i el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979¹⁴⁰, fins als nostres dies¹⁴¹.

de la Institución me permitió formular una propuesta válida y viable que se ha concretado en este restablecimiento de la Generalitat”.

¹³⁵ D'aquest període es pot veure DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *La gestió del President de la Generalitat de Catalunya al front de la Diputació de Barcelona. 24 d'octubre de 1977-23 d'abril de 1979*, Barcelona 1980. Obra on a més hi surt reflexat l'estat actual de les institucions i dels serveis de país adscrits durant el franquisme a la Diputació, i que posteriorment serien parcialment transferits a la Generalitat.

¹³⁶ Al respecte el President Pujol en diu que en aquest moments la majoria de partits estaven per la supressió de les diputacions i el traspàs de les seves competències a la Generalitat, però que el President Tarradellas no va voler donar-ne el pas en la mesura que ell políticament disposava d'un bon pressupost a la presidència de la Diputació. De fet però -matisa- entén també que potser la Generalitat hagués estat vista com una institució molt centralitzadora. Amb tot conclou que: “*amb moderació, habilitat i ganas de fer-ho, aquell moment s'hauria pogut aprofitar millor*”, a PUJOL SOLEY, J., *Memòries (1930-1980)*, Barcelona 2007, pp. 323-324. Els anys immediatament posteriors serien de dificultats institucionals entre el Govern de la Generalitat i el de la Diputació de Barcelona, conformats per colors polítics diferents durant més de vint anys. No ens consta vist els anys quina seria l'opinió avui del President Pujol al respecte, però estem segurs que la supressió de les diputacions, sense creació de Consells de vegueria, li generaria més dubtes. A més, aquestes afirmacions contrasten clarament amb les paraules del mateix president Tarradellas en el seu parlament un cop constituïda novament la Diputació de Barcelona el 26 d'abril de 1979, en la mesura que defensava obertament, en adreçar-se als diputats presents, que eren els darrers diputats en ser-ho, en la mesura que ben aviat hi hauria la desaparició de les quatre diputacions: “*Que cal esperar que serà després de l'aprovació de l'Estatut i d'haver constituït el Parlament de Catalunya*”.

¹³⁷ Bàsicament a partir de les primeres normes de referència i acords de les comissions de traspassos. Així per exemple l'art. 6 a.) del Real Decret Llei 41/1977, de 29 de setembre, de restabliment provisional de la Generalitat de Catalunya, o el seu desplegament a l'art. 4 i concordants del Real Decret 2543/1977, de 30 de setembre.

¹³⁸ Sobre el paper de la Diputació de Barcelona al llarg de la història en podeu veure DE RIQUER PERMANYER, B. (Dir.), *Història de la Diputació de Barcelona 1812-2005*, Barcelona 2007.

¹³⁹ Malgrat que la tradició històrica institucional ha estat protagonitzada sovint per professionals advocats provinents del dret privat que s'han dedicat parcialment a la cosa pública, es pot citar al respecte PONCE SOLÉ, J., i MOLTÓ DARNER, J.M., *Dret, juristes i gestió pública a Catalunya*, Barcelona 2012.

¹⁴⁰ AAVV, *Textos per la llibertat de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2004.

¹⁴¹ Al respecte podeu veure ARGULLOL MURGADAS, E., *Una aproximació al conreu del dret públic a Catalunya*, a *Revista Catalana de dret públic*, núm. 41, Barcelona 2010, pp. 59-84.

II.- EL NOU RÈGIM CONSTITUCIONAL ESPANYOL I EL DRET LOCAL DE CATALUNYA

II.1. Cap a un nou sistema constitucional i estatutari. Qüestions locals.

Després de la mort del General Franco, i iniciat el període de la monarquia de Joan Carles I, és nomenat president del Govern espanyol l'any 1976 Adolfo SUÁREZ GONZÁLEZ. Aquest té com a projecte polític i personal avançar i fer possible una transició política des de la dictadura franquista fins a un nou sistema democràtic, tot convertint l'Estat espanyol en un estat social, i democràtic de dret. Malgrat les moltes dificultats per portar-ho a la pràctica el cert és que durant aquesta curta etapa governamental -1976/1981-, fou capaç de dur a terme una agenda reformista pròpia d'un home d'estat, com ho va ser.

D'entre les primeres reformes hi ha la liquidació de les Corts franquistes i l'aprovació del projecte de llei de reforma política, la Llei 1/1977, de 4 de gener, aprovada àmpliament, i sotmesa a referèndum amb més del 90% de vots afirmatius. Posteriorment, la convocatòria d'eleccions el 15 de juny de 1977 i la iniciativa per elaborar una Constitució¹⁴². El text, després d'un complex procés va ser aprovat per les Corts, ben àmpliament, a finals de novembre, i es va convocar preceptivament un referèndum per al 6 de desembre de 1978. El resultat d'aquest va ser positiu al nou text per més del 80% dels cens electoral, i consegüentment el 29 de desembre de 1978 la Constitució va ser publicada al BOE.

¹⁴² La sessió constitutiva de la Comissió va tenir lloc el dia 1 d'agost de 1977, i en aquesta es va designar una Ponència per tal de redactar un avantprojecte de text constitucional. Els ponents varen ser els Srs. Jordi Solé Tura –grup parlamentari Comunista-; Miquel Roca Junyent –grup parlamentari de la Minoria Catalana-; José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo -grup parlamentari de la Unión de Centro Democrático-; Gregorio Peces Barba Martínez -grup parlamentari Socialista-, Miguel Herrero Rodríguez de Miñon –grup parlamentari de Unión de Centro Democrático-, Manuel Fraga Iribarne – Grup parlamentari de Alianza Popular- y Gabriel Cisneros Laborda -Grup parlamentari de Unión de Centro Democrático-.

II.1.1. Les qüestions locals a la CE

No podem fer un estudi del seu contingut bàsic perquè escapa del nostre objecte de treball, però sí que ens referirem als seus aspectes que tenen vinculació amb el nostre objecte d'estudi: allò que es refereix al món local.

Sí que resulta necessari, per entendre aquell concret context d'elaboració del model local constitucional, i el per què de la redacció final d'aquests preceptes, i llur evolució, algunes breus reflexions als antecedents en la redacció d'aquests preceptes. Per fer-ho seguim a CARBALLEIRA RIVERA¹⁴³, qui en fa un documentat estudi tot explicant que les primeres versions de treball en que apareixen les referències al model local provincial serà de la ma del grup de treball d'Alianza Popular en els debats en la Comissió de l'Informe de la Ponència. Partim però del primer Avantprojecte de CE de 24 de desembre de 1977¹⁴⁴, on la regulació del règim local apareix a l'art. 105, amb una clara inspiració del text constitucional italià de 1947 en la mesura que aquest darrer preveu a partir de l'art. 114 que la República es divideix en regions, províncies i municipis¹⁴⁵. En efecte l'art. 105 de l'Avantprojecte regula el municipi, la província i la hisenda local, però l'apartat que realment sofreix una evolució rellevant és el relatiu a la província. La primera versió doncs de l'art. 105 en allò relatiu a la província determina:

“Las provincias o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios, gozarán igualmente de plena personalidad jurídica y servirán de base a la organización territorial de la Administración pública, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con este fin. Su gobierno y administración estarán encomendados a Diputaciones, Cabildos o corporaciones de carácter representativo”.

Per tant, una primera redacció a finals de 1977 i primers de 1978 en que majoritàriament es defensava en aquest debat, i es concretava en aquesta regulació, com les CCAA podien alterar l'àmbit de les demarcacions supramunicipals. Fins i tot, decidir sobre el manteniment o supressió de la

¹⁴³ CARBALLEIRA RIVERA, M.T., *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid 1993, pp. 37-75. Respecte aquests antecedents esmentats també es pot veure CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Madrid 1978.

¹⁴⁴ Boletín Oficial de las Cortes de 5 de gener de 1978, núm. 44, pp. 669-697.

¹⁴⁵ Podeu veure APARICIO PÉREZ, M.A., *Textos constitucionales*, Barcelona 1997, pp. 81-85.

província com a entitat local, poden en aquest darrer extrem substituir-la per altres circumscripcions de base autonòmica per estructurar el seu règim supramunicipal. Aquesta situació a més anava en relació també –art. 138.20 de l'Avantprojecte- de les primeres referències a la delimitació competencial Estat-CCAA, on d'entrada era possible un règim de les CCAA amb una regulació plena i excloent de l'Administració local. Alhora també es dedueix d'aquesta previsió unes funcions de les províncies clarament separades, en el sentit que igual podia ser divisió local o circumscripció administrativa, aspectes considerats independents en aquell moment.

Respecte el Senat és rellevant afirmar com l'art. 60 de l'Avantprojecte el considerava d'elecció directa dels Senadors per part dels parlaments autonòmics i d'entre els membres d'aquests, en la mesura que es configurava com una cambra de representació dels diferents territoris.

Per tant, i pel que fa els interessos de Catalunya de superar el model de les diputacions provincials, hi havia un context determinat a finals de 1977 i primers de 1978 on semblava ben possible, a jutjar pels redactats d'aquests textos constitucionals previs. No obstant això, alguns vots particulars i esmenes a aquest apartat segon de l'art. 105 varen fer canviar l'orientació. Així, el grup de treball d'Alianza Popular en va fer una esmena a la totalitat –impulsada sobretot per M. FRAGA IRIBARNE-, com veurem, en la línia del que al final seria la redacció definitiva. Cal destacar que en aquell moment, especialment complex en el que s'estava deixant endarrere un règim autoritari de més de quaranta anys i es passava a un sistema democràtic, es preveia un règim regional per a pocs territoris - els històrics -, i una fase més prèvia a aquest règim per als altres, a partir de mancomunitats provincials. Per tant les funcions, i les delimitacions entre les diferents formes organitzatives sobre el territori era una qüestió que calia delimitar ben bé i no sempre l'orientació general prèvia estava clarament definida. El cas però és que finalment els centristes, a través del grup de treball de Unión Centro Democrático-secundaran la línia dels populars, i aquests dos grups a partir del 7 de març de 1978 iniciaran l'esperit de la redacció final de la província en aquest extrem. Així, l'Informe de la ponència de la *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso*, de 17 d'abril de 1978, transformaria la redacció de l'art. 105, amb els vots d'aquests dos grups, en la gairebé versió final i actual. En paral·lel la discussió del model autonòmic, i la reconfiguració del Senat anava també avançant fins la redacció definitiva.

Val a destacar però que la nova redacció dels populars i centristes no defineix un model provincial clar i definit, ni un marc competencial de referència, sinó que més aviat es déu a un manteniment de la institució provincial anunciat, i poc desenvolupat, i tot obeint bàsicament a un manteniment per raons històriques. Un debat que en paral·lel es veurà també acompanyat pel de la possible creació de comarques, una idea que donaria lloc a la redacció de l'apartat que preveu altres agrupacions de municipis¹⁴⁶.

El text final de la Ponència gairebé no va tenir debat intens ni en aquell moment, ni després al Ple del Congrés. Per tant des de Catalunya tampoc es va maldar en excés per tornar a redaccions com les inicials, probablement perquè en aquell moment tampoc s'endevinava l'interpretació restrictiva del fet provincial en els anys a venir. Val a dir però que en aquell temps es primava la idea del consens, abans d'entrar en el fons de moltes coses, raó per la qual les minories polítiques en criticaven del text la excessiva remissió als futurs desenvolupaments legislatius, que com en el cas que ens ocupa acabarien definint el model. El pas pel Dictamen de la Comissió de la Constitució al Senat no va ésser tampoc especialment objecte de debat, tot i que si es va introduir allí a instàncies del Grup Socialista¹⁴⁷ una previsió que encara en petrificaria més el tema en els anys a venir: la necessària llei orgànica per a modificar-ne els seus límits territorials.

Així doncs veiem com amb tot i un inici amb una regulació del marc local molt oberta pel que fa a la configuració provincial - com també succeeix en la regulació del Senat com a veritable cambra territorial -, es passa a una regulació molt més restrictiva però sense que sigui fruit d'un ampli debat. Sinó més aviat obeint a acords extraparlamentaris entre populars i centristes per mantenir la institució provincial tot i que amb un contingut força desdibuixat i de difícil interpretació àmplia, cosa que després el TC, com veurem, anirà afinant però sempre cap a criteris centralistes. La regulació del municipi¹⁴⁸ i la del finançament local no va variar en excés des de l'inici. Anys a venir s'ha vist, al nostre entendre, que ni la regulació de la institució provincial ni la del Senat ha estat una qüestió reeixida, raó per la qual tot sovint apareix als debats

¹⁴⁶ Es déu aquesta a una esmena del grup socialista català, del Sr. Joan Raventós i Carnés, tal i com consta al Boletín Oficial de las Cortes, de data 16 de juny, núm. 91, pp.3405.

¹⁴⁷ Al respecte es pot veure el Diari de Sessions del Senat de 8 de setembre de 1978, núm. 52, p. 2505.

¹⁴⁸ El redactat final del qual fou proposat per la Minoria Catalana, Sr. Miquel Roca i Junyent, tal i com consta al Boletín Oficial de las Cortes, de data 5 de juny, núm. 44, p. 710.

com a institucions que necessiten d'una profunda revisió, la raó última de la causa sens dubte la trobem en aquest moment inicial.

En definitiva el model local constitucional queda finalment regulat al Títol VIII relatiu a l'organització territorial de l'Estat. En aquest sentit, i segons l'art. 137 es preceptua que l'Estat s'organitza territorialment en municipis, províncies i en les CCAA en les que es constitueixi. Entitats totes que tenen autonomia per a la gestió dels seus interessos. L'art. 140 CE garanteix l'autonomia dels municipis que tenen personalitat jurídica plena, amb un règim d'organització propi.

Pel que fa a la província, l'art 141 CE la defineix com a agrupació de municipis però també divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat – a aquí cal afegir-hi a més les previsions dels seus arts. 68 i 69 que també prefiguren com a funció de la província la circumscripció electoral a les Corts Generals -. Per la qual cosa a efectes estatals la província té aquestes tres funcions i característiques principals.

A més cal afegir-hi, que l'alteració dels límits provincials haurà de ser aprovada per les Corts Generals a través d'una llei orgànica -141.1 CE-, per la qual cosa en dificulta significativament la evolució del mapa provincial en la mesura que resta condicionat a una majoria política àmplia. Finalment destacar la previsió constitucional que el seu govern estarà institucionalitzat a través de les Diputacions provincials, o *altres corporacions de caràcter representatiu*, com veurem. En aquest sentit també preveu el text constitucional que es poden crear altres agrupacions de municipis diferents, per tant no substituint, sinó creant a més, de municipis, com serà posteriorment el cas de les comarques a Catalunya.

Tot i això, es preveu un règim especial a aquest model, d'entrada per a les Illes a través dels cabildos o consells. Per la qual cosa podem sostenir que la CE prefigura un model provincial determinat, concret, i sense excepcions a més de les que ella mateixa preveu. En aquest sentit podem citar a més un règim singular a través de les pròpies disposicions transitòries i derogatòries per als règims forals bascos, en raó a criteris territorials històrics, així com a Ceuta i

Melilla, i les comunitats uniprovincials¹⁴⁹. Per completar aquests comentaris relatius al model territorial local definit per la CE cal referir-nos a les determinacions bàsiques del seu sistema de finançament. És en aquest sentit que l'art. 142 de la CE estableix que les hisendes locals hauran de disposar dels mitjans suficients per a l'exercici de les funcions que la Llei atribueix al nivell local, que es nodriran de tributs propis i alhora participaran en els tributs de l'Estat i el de les CCAA. Per tant no una capacitat normativa plena, sinó una garantia de disposar de recursos suficients¹⁵⁰, en base a tributs propis –per tant a través de la regulació i pressió fiscal als propis veïns- i la participació en els tributs estatals i autonòmics. Aquesta qüestió ha estat lògicament la més complexa en tot el període democràtic d'aquestes darreres dècades en la mesura que les finances locals no han estat sempre *suficients* en base a les necessitats reals dels governs locals, com veurem.

Pel que fa al marc competencial local no hi ha una previsió expressa al respecte, sinó el reconeixement com a competència exclusiva de l'Estat la de l'art. 149.1.18 de la CE. És a dir, la competència exclusiva per a determinar les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

No podem deixar d'esmentar però que les diputacions, a través de les Disposicions transitòries de la CE varen jugar també el seu paper per tal que els diferents territoris accedissin al règim autonòmic que amb la CE s'establia. I amb aquest règim autonòmic, la consegüent disponibilitat dels respectius Estatuts d'Autonomia, com a normes institucionals bàsiques de cada territori, tal i com preveu l'art. 150 i següents de la CE. Fet i fet però un model que es va generalitzar amb excés, com el mateix va succeir paral·lelament amb els estatuts¹⁵¹, amb el conegut estat de les autonomies actuals, on algunes regions territorials més petites es varen convertir també en CCAA, i on gairebé totes varen voler optar al mateix sostre competencial, desdibuixant completament en molts casos el règim singular de determinats territoris de l'Estat, com en principi es sostenia, com podria ser el cas de Catalunya.

¹⁴⁹ També podem destacar posteriorment la supressió l'any 1983 de la Diputació provincial de Madrid, en virtut de la Disposició transitòria quarta de l'Estat d'Autonomia de la Comunidad de Madrid, per la qual aquesta quedava integrada a dintre de la nova estructura de la Comunitat.

¹⁵⁰ MEDINA GUERRERO, M., *La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales*, a Cuadernos de Derecho Local, núm. 1, Madrid 2003, pp. 38-59

¹⁵¹ Es pot veure l'evolució de tots els estatuts tramitats i aprovats a l'estat espanyol a ÁLVAREZ VÉLEZ, I., *Realidad y futuro de la organización territorial en España*, a Revista de las Cortes Generales, núm. 88, Madrid 2013, pp. 165-199.

Per tant, la CE podia prefixar un model que fos singular també per a Catalunya, obeint a raons territorials, històriques o singulars, com de fet va realitzar per a altres parts del territori, com hem vist per exemple en el cas basc, però no fou aquesta l'opció finalment aprovada. Per la qual cosa, i amb independència de la voluntat política catalana sobre el marc local en general, o el règim de les diputacions provincials, per exemple, aquest model quedava prefixat segons aquest ordre constitucional vigent¹⁵².

No podem oblidar però, i atenent al moment històric de constitució d'un nou estat, que el marc es podia entendre ampli, i recollint totes les singularitats catalanes, però políticament no va ser possible malgrat tots els antecedents que hem vist.

II.1.2. Model local i EAC'79

Així les coses a Catalunya també a partir del mort del General Franco, i amb el retorn del President Tarradellas, i el restabliment de la Generalitat, com ja hem vist, es va començar a institucionalitzar el sistema polític català.

Per dissenyar el model català es va partir igualment del previ reconeixement institucional, fins i tot de forma preconstitucional, del restabliment de la Generalitat de Catalunya. Així, les primeres eleccions democràtiques a Catalunya, les ja comentades del 15 de juny de 1977, donaven la majoria als grups polítics que estaven disposats a impulsar el canvi polític, basat en el restabliment de la Generalitat i el seu marc jurídic, com abans de la dictadura franquista. La Diada del dia 11 de setembre de 1977 ho havia dit alt i clar: llibertat, amnistia i Estatut d'Autonomia.

Aquests antecedents, junt a altres motivacions més d'ordre estratègic i polític, varen impulsar que el President Suárez cregués necessari el retorn del President Tarradellas. En el retorn d'aquest i juntament amb el restabliment de la Generalitat, es va formar un Govern català provisional i d'unitat amb les forces catalanes, i es va coadjuvar activament en la transició democràtica, fins

¹⁵² Com a comentaris globals de la CE podeu veure, entre d'altres, a MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid 1991; GARRIDO FALLA, J., *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid 2001; i, SÁNCHEZ GOYANES, E., *Constitución Española comentada*, Madrid 2004.

a les primeres eleccions de 1980¹⁵³. Abans però, el 18 de desembre de 1979 quedava sancionada la Llei 4/1979, de 18 de desembre, per la qual s'aprovava un nou Estat d'Autonomia de Catalunya¹⁵⁴, després d'un procés complex¹⁵⁵ que va comportar també un referèndum àmpliament aprovat, amb més d'un 80% tot i que amb una participació que no va arribar al 60%, i tota una tramitació a les Corts Generals.

El nou EAC'79 institueix Catalunya com una nacionalitat que exercita el seu autogovern, bo i respectant la CE, en el marc d'una CCAA integrada a l'Estat espanyol. Aquesta nova norma estatutària però reconeix a Catalunya una cultura, una llengua i una història pròpia i secular. A més d'un sistema institucional propi, així com la delimitació d'un marc competencial també propi dotat d'autonomia legislativa¹⁵⁶.

¹⁵³ Al respecte d'aquest període resulta interessant el treball d'un dels seus protagonistes, a BRICALL MASSIP, J.M., *Memòria d'un silenci. El govern Tarradellas (1977-1980): una certa manera de fer política*, Barcelona 2003.

¹⁵⁴ Aquest es va publicar al BOE de data 22 de desembre de 1979 i al DOGC del 31 de desembre del mateix any.

¹⁵⁵ El Projecte d'Estatut va ser elaborat per diputats i senadors de les Corts Generals, en l'anomenada Comissió dels Vint, que es va reunir al Parador de Turisme de Vilanova de Sau, per la qual cosa la norma seria posteriorment coneguda com l'Estatut de Sau, talment com l'Estatut de 1932 ho havia estat de Núria, tradició que amb l'EAC del 2006 ja no es reproduiria, tot i que una de les primeres imatges d'unitat i avançament en la via estatutària també es va donar en un indret de la geografia catalana, en aquest darrer cas a Miravet.

Els vint membres de la Comissió d'aquest Estatut varen ser els Srs.: Macià Alavedra Moner –CDC-; Miquel Roca Junyent –CDC-; Laureà López Rodó –AP-; Eduardo Martín Toval –PSC-, Josep Andreu Abelló –PSC-; Josep Maria Triginer i Fernández –PSC-; Josep Benet Morell -independent pel PSUC-, Felip Solé Sabarís –PSC-; Jaume Sobrequés Callicó -Independent pel PSC; Josep Subirats Piñana –PSC-; Josep Sendra i Navarro –CDC-; Jordi Solé Tura –PSUC-; Josep Solé Barberà –PSUC-; Dolors Calvet i Puig –PSUC-; Josep Verde Aldea –PSC-; Marcel·lí Moreta Amat –UCD-; Anton Cañellas Balcells -CC-UCD-; Joaquim Arana Pelegrí –ERC-; Manuel de Sárraga Gómez –UCD- i Carles Güell de Sentmenat -CC-UCD-. Es pot veure una reflexió, metodologia de treball, a l'entorn d'aquesta Comissió i una biografia dels seus membres a MAYAYO ARTAL, A., *Els parlamentaris (i la parlamentària) de la "Comissió dels Vint"*, a *Vint anys de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Balanç i perspectives*, Idees Revista de temes contemporanis, núm. 4, Barcelona 1999, pp. 36-53.

Aquest EAC'79 finalment aprovat respecte el projecte enviat a aprovació a les Corts Generals hi ha alguns desajustos significatius que sens dubte han condicionat la configuració institucional i socials de Catalunya, com també va succeir l'any 1932, i al 2006. Així per exemple, la cooficialitat del castellà; la pervivència de les quatre províncies; i moltes competències exclusives que varen deixar de ser-ho com per exemple l'educació o la seguretat; la rebaixa de la participació de la generalitat en els tributs estatals, etc.

¹⁵⁶ Es pot veure un estudi transversal d'aquest EAC'79 i la seva posterior evolució a IDEES Revista de temes contemporanis, *Vint anys de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Balanç i perspectives*, núm. 4, Barcelona 1999

Ens interessa però destacar les previsions en clau local¹⁵⁷. En aquest sentit podem destacar com Catalunya defineix el seu territori a partir de les comarques compreses en les províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona –art. 2-. Pel que fa a l'estructura de l'organització territorial de la Generalitat l'art. 5 la configura a partir dels municipis i les comarques, tot i que també amb la possibilitat de crear altres demarcacions supracomarçals¹⁵⁸. En aquest sentit es preveu també que una llei del Parlament, bo i respectant l'autonomia de les diferents entitats territorials regularà l'organització territorial de Catalunya. Per tant un model basat en els municipis i les comarques, tot recollint els anhels de la superació de la divisió provincial decimonònica¹⁵⁹.

La tramitació a les Corts Generals però va fer-hi introduir una previsió exprés però a partir de l'apartat quart de l'art. 5 en el sentit que aquest model català d'organització territorial s'ha d'entendre sens perjudici dels arts. 137 i 141 de la CE, tenint preceptivament en aquest sentit la institucionalització de la província a Catalunya com a entitat local i per a l'acompliment de les activitats de l'Estat. La qual cosa voldrà dir, malgrat en aquell temps inicial potser no se n'era tant conscient, la petrificació del nivell provincial a Catalunya, i alhora la indisponibilitat d'aquest per part del futur legislador català. Per tant, organització territorial amb municipis i províncies necessàriament, i en tot cas comarques si a través de les potestats catalanes d'autogovern així es regulava.

Pel que fa al marc competencial en matèria local en un primer terme a l'art. 9 es preveu la competència exclusiva de la Generalitat en l'organització de les seves institucions d'autogovern –entenem per tant que no el municipi i la província amb caràcter exclusiu -. De fet queda més restringida també aquesta possibilitat quan el redactat final de l'apartat vuitè d'aquest art. 9 determina que la competència és també exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local, però això sens perjudici de l'art. 149.1.18 CE que hem vist. Amb tot si

¹⁵⁷ En aquest sentit tots els treballs previs, i tramitació parlamentària es pot seguir a LLUCH MARTÍN, E., i NELLO COLOM, O., *El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*, Diputació de Barcelona, Barcelona 1984, pp. 1173-1292.

¹⁵⁸ També l'apartat segon de l'art. 5 preveu que es puguin crear agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i amb finalitats específiques.

¹⁵⁹ ENTRENA CUESTA, R., *Organització territorial*, a *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Vol. I., Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 1988, pp. 199-226.

que es plena aquesta exclusivitat amb l'alteració de termes municipals i la denominació dels municipis i topònims.

Finalment, i en allò relatiu al finançament local¹⁶⁰, l'art. 48 determina que correspon a la Generalitat la tutela financera sobre els ens locals, però igualment respectant llur autonomia en el marc dels arts. 140 i 142 de la CE, i 9.8 d'aquest EAC'79. Així mateix es reconeix competència dels ens locals en la gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels tributs propis que els atribueixin les lleis però en el marc també de la normativa estatal. Destacar darrerament la participació del món local en els tributs estatals, i en subvencions incondicionades, en la mesura que aquests es percebran a través de la Generalitat, que serà qui els distribuirà d'acord amb els criteris legals que seran establerts per a les esmentades participacions.

Destacar darrerament de l'EAC'79 la Disposició addicional quarta en la mesura que determina que amb l'entrada en vigor d'aquest, els pressupostos que elaboren i aproven les Diputacions catalanes s'uneixen al pressupost de la Generalitat. Una previsió realment inaplicada, però que es pot notar que es regula en una disposició addicional, no transitòria, per la qual cosa es posa de relleu la seva perdurabilitat en el temps¹⁶¹.

Per tant un model català que es començava a allunyar de la voluntat política i social que s'havia anat configurant en els anys finals del franquisme i els primers de la transició¹⁶². En aquests s'apuntava clarament per un model territorial local basat en municipis i províncies, i en darrer terme, i si s'escau, per regions o vegueries, però no per províncies. Es maldava per un model competencial local ple, que amb un règim financer local, que permetés dibuixar una planta i una organització de matriu exclusivament catalana. Així per exemple, és el que es comença a dibuixar amb les primeres propostes

¹⁶⁰ ARIAS ABELLAN, M.D., *Competències sobre les finances locals*, a *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Vol. II., Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona 1988, pp. 687-705.

¹⁶¹ ARGULLOL MURGADAS, E., *L'organització territorial a Catalunya*, a *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona 1980, pp. 201-233.

¹⁶² Es pot veure en la seva totalitat pel que fa a treballs relatius a l'organització territorial, la documentada obra de LLUCH MARTÍN, E., i NELLO COLOM, O., *El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*, Diputació de Barcelona, Barcelona 1984.

d'organització de URGELL i COMA¹⁶³, en que defineix un model territorial local amb un únic nivell supramunicipal, el comarcal. O talment els primers estudis relatius a les *municipalies* de CASASSAS SIMÓ i CLUSA ORIACH¹⁶⁴, que apostaven per una redifinició del mapa territorial i passar dels més de mil municipis existents aleshores a un nou model amb unes 200 municipalies com a únic nivell territorial local. Projectes però que per la seva radical transformació, malgrat el seu possible interès, són molt difícils de que siguin duts a la pràctica, com va succeir.

Els antecedents però que més varen influenciar a la proposta que finalment va quedar incorporada a l'EAC'79 són sens dubte el de les discussions del Congrés de Cultura Catalana en les seves diferents edicions del 1975 al 1977, on la reivindicació d'una configuració del nou model local territorial a bastir a partir de la comarca era una realitat ben present. Aquestes conclusions, d'on entre moltes veus i destaca la del prestigiós jurista VILASECA i MARCET, s'assumeixen per pràcticament totes les forces polítiques i socials de Catalunya.

En aquest sentit es pot destacar d'aquests antecedents una major concreció al respecte a l'*Informe relatiu a la reforma local de Catalunya* elaborat per una comissió específica de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya¹⁶⁵, presidida per VILASECA i MARCET. Aquest Informe fou

¹⁶³ URGELL COMA, J.M., *Nova ordenació territorial, política i administrativa a Catalunya*, Barcelona 1975.

¹⁶⁴ CASASSAS SIMÓ, LI., i CLUSA ORIACHS, J., *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona 1981. D'aquest estudi a més en sortiria molts anys després, en concret l'any 1991, un encàrrec de la Diputació de Barcelona al Professor Dr. Lluís Casassas Simó per tal d'elaborar una proposta d'organització territorial. Proposta molt extensa, de més de 850 pàgines, elaborada per un equip pluridisciplinar de treball, i que va tardar més de tres anys en ésser realitzada atesa la seva minuciositat, però que finalment en lliurar l'encàrrec aquest no va tenir ressò, i va quedar aparcat. Segurament, al nostre entendre, en la mesura que aquest informe apuntava en moltes qüestions al reforçament del model comarcal, i dels municipis més petits, devia ajudar-hi a veure-hi possibles recels per part de la Diputació que en aquell moment tenia una visió molt metropolitana. El Prof. Lluís Casassas va finir abans que els treballs veiessin la llum, i fou el seu fill, el catedràtic d'història contemporània de la Universitat de Barcelona, Jordi Casassas Ymbert, el qui va dirigir finalment els treballs en la seva darrera fase. Se'n pot veure un resum complet de les propostes per algú que en va formar part de l'equip de treball, BURGUEÑO RIVERO, J., *L'organització territorial de l'administració pública de Catalunya. Resum de "la Proposta"*, a Societat Catalana de Geografia, núms. 67-68, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona 2009, pp. 337-365.

¹⁶⁵ Aquest es va publicar a la Revista Jurídica de Catalunya, Vol. IV, 1978, Barcelona 1978, pp. 158-214. Al respecte es pot veure també una referència a aquest treball a MIR BAGÓ, J., *El model*

elaborat pels professors Josep Maria Vilaseca i Marcet, Octavi Saltor i Soler, Enric Argullol i Murgadas, Eduard Bofill Polino i Josep Enric Rebes i Solé. Les conclusions d'aquest estudi recomanen la supressió de les diputacions i llur integració a la Generalitat, i la institucionalització de les comarques amb competències assistencials i de cooperació plenes per forçar el mapa municipal i evitar processos de fusió dels municipis més petits. Així la comarca seria l'únic nivell administratiu local supramunicipal, sense necessitat d'un tercer que suposaria *“una innecessària complicació administrativa, un confusionisme en l'atribució de competències i una excessiva burocratització, sempre perjudicial a tots els nivells administratius però més a nivell local”*. Fet i fet com creiem que és el que a acabat passant, tot i que d'una forma diferent a com es pensava l'any 1978. A més a l'Informe es fa un estudi molt profunditzat relatiu a l'organització territorial, però també al futur marc organitzatiu i de delimitació competencial. En aquest sentit resulta molt interessant la previsió de la delegació de competències de la Generalitat als ens locals: *“en la mesura que dona per als autors dona major coherència a la mateixa activitat de l'administració local, i, d'altra banda, pot servir per substituir la creació d'òrgans administratius perifèrics de la Generalitat”*. Aquesta darrera idea ens sembla especialment rellevant també a l'actualitat, com veurem més endavant.

Val a dir que bona part d'aquestes conclusions eren fàcilment aplicables abans de la CE de 1978, amb la CE realment la complexitat era major, i després de la primera jurisprudència constitucional, que veurem, impossible. Per la qual cosa el moment per a realitzar reformes d'aquest calat era especialment oportú. Sigui com sigui el cert és que aquestes conclusions i aquests treballs inspirarien la redacció dels preceptes locals de l'EAC'79¹⁶⁶ i tota la legislació catalana posterior que veuria la llum l'any 1987.

Finalment destacar que en un moment clau per configurar un model local, en la mesura que s'estava treballant en l'elaboració d'una norma constitucional i estatutària la reflexió acadèmica i científica hi era. Probablement, conclourem,

d'organització territorial a Catalunya, a GIFREU FONT i FUENTES GASÓ, *Règim jurídic...* op. cit. pp. 157-158.

¹⁶⁶ Es poden veure també la sèrie d'articles que al diari *Avui* dels dies 1, 3, 4 i 5 de març de 1981 va publicar Josep Maria Vilaseca i Marcet sota el títol: *La divisió territorial de Catalunya i l'administració pública autonòmica*. Aquest autor en aquests articles ja advertia que la supressió de les diputacions i la implantació de les noves regions hauria de ser gradual i caldria cert temps. Alhora apostava per variar-ne l'actual composició, la forma d'elecció dels òrgans de govern, nova distribució de funcionaris, d'espais...

que l'aplicació política dels plantejament jurídics, geogràfics i tècnics elaborats amb anterioritat varen tardar massa a intentar aplicar-se, i en fer-se ja fou més complicat perquè la legislació estatal anava també avançant amb un altre marc propi, l'estatal. El paral·lelisme amb els nostres dies, en què també volem bastir les bases d'un nou model de país, no potser més evident. La lliçó és clara: per portar a terme reformes claus en matèria de país, i també per tant les locals, cal tenir definit el model prèviament per poder-lo negociar, introduir i aplicar en el moment oportú. En cas contrari, potser la oportunitat ja no hi és tant. Per això, en aquest treball mostrarem la nostra preocupació perquè en l'actualitat aquesta qüestió en clau local no s'està treballant en la profunditat que creiem que caldria.

II.1.3. El desenvolupament local de l'EAC'79

Posteriorment a l'aprovació del nou EAC'79 es varen convocar eleccions al nou Parlament de Catalunya, el primer després de la recuperació de les llibertats democràtiques. Aquestes es varen celebrar el 20 de març de 1980, i varen ser guanyades per CiU. Posteriorment, el MHP Jordi PUJOL i SOLEY fou elegit President de la Generalitat de Catalunya, tot iniciant-se la I legislatura al Parlament.

D'entre les primeres normes que es varen aprovar per desenvolupar l'EAC'79 en clau local¹⁶⁷ hi ha la Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions a la Generalitat. Aquesta norma s'inscriu en

¹⁶⁷ Sens perjudici d'altres normes realment rellevants en aquest context com ho fou el Decret de 15 de maig de 1980 de la presidència de la Generalitat, pel qual es disposa l'aprovació i acceptació de transferència de les competències, funcions, serveis, organismes i unitats administratives proposada per la Comissió Mixta Generalitat-Diputacions catalanes de 23 de novembre de 1980. Dels primers traspasos podeu veure també, DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *Quatre anys al servei dels Ajuntaments*, Barcelona 1983.

Amb tot els traspasos entre la Generalitat i les diputacions encara no està completat a data 2015, malgrat se n'han fet molts i alguns de significatius com per exemple el que es va començar a treballar ben iniciada la dècada dels vuitanta i es va formalitzar amb un acord econòmic de data 22 d'abril de 1987, pel qual la Diputació cedia, a canvi de contraprestació econòmica, a la Generalitat, el Palau de la Generalitat de Catalunya, la casa dels Canonges, i els béns artístics i no artístics de l'Arxiu Històric de la II República custodiats per la Diputació.

el debat general de superació del debat provincial¹⁶⁸. El propi preàmbul de la norma ja assenyala que el manteniment de les funcions actuals de les Diputacions provincials és un obstacle per a la nova ordenació territorial catalana, per la qual cosa s'elabora ja aquesta norma abans no és desenvolupi el contingut de l'art. 5 de l'EAC'79. La norma és breu ja que només disposa de 15 articles, 3 Disposicions transitòries i tres de finals. Així es determina que la Generalitat assumeix les competències atorgades per l'ordenament jurídic a les diputacions, a les que succeirà. I a partir d'aquí en regula el procediment, així com la posterior creació d'uns Consells Territorials a Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona per evitar la concentració a Barcelona de totes les funcions. Per la qual cosa, certament la norma sembla que només tingui per objecte el buidatge i posterior desaparició de les diputacions, no de la implantació supramunicipal d'un nivell administratiu descentralitzat a les quatre províncies. Així mateix es preveu la incorporació dels pressupostos de l'any 1981 de les diputacions a la Generalitat. Certament una norma breu però de gran impacte institucional, en un moment inicial en el desplegament de l'EAC'79.

VILASECA i MARCET en la sèrie d'articles que havia escrit al diari *Avui*, i que hem citat¹⁶⁹, havia advertit que podien haver dificultats jurídiques en aquest moment, i que aquestes no haguessin existit amb el Reial Decret Llei de 29 de setembre de 1977 –preconstitucional per tant- en transferir les competències locals en bloc a la Generalitat. Es referia més aviat però al fet de buidar una administració local i traspasar-la a una de no local, sinó nacional, com la Generalitat, per la qual cosa entenia que això era millor haver-ho fet directament abans de la CE en el règim provisional, en la mesura que ara era més complex jurídicament parlant per la pròpia regulació constitucional també.

De fet, aquesta opció del legislador ben bé responia a un criteri possibilista que havia emès pocs mesos abans la Comissió Jurídica Assessora. En efecte, en data 9 d'agost de 1979 la Comissió rebé l'encàrrec de part del President Tarradellas d'informar sobre el Projecte d'Estatut d'Autonomia. Dictamen que

¹⁶⁸ En aquest sentit resulta molt interessant el debat final d'aquesta Proposició de Llei, presentada en data 20 de juny de 1980 pel grup parlamentari socialista, i que va tenir lloc a la sessió plenària del Parlament de Catalunya, de data 10 de desembre de 1980, tal i com consta al Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, núm. 28, de data 10 de desembre de 1980, pp. 799-806.

¹⁶⁹ En concret al de 5 de març de 1981.

es va emetre el dia 3 d'octubre de 1979, per unanimitat¹⁷⁰. En aquest es posava de manifest que la dualitat comarca/província seria la font probable de diversos conflictes i alhora comportaria una complexitat administrativa amb múltiples problemes d'interferències mútues, amb més burocràcia i més despeses inútils, com realment ha passat, al nostre entendre. Per la qual cosa, i per buscar-hi la solució, per unanimitat s'admet que és possible la transferència o delegació competencial de la província a la Generalitat dels serveis que requereixen un plantejament coordinat. Posteriorment fins i tot, admeten, podria desaparèixer la província com a entitat local amb la promulgació d'una llei autonòmica que regulés el règim local a Catalunya. I això perquè si bé és cert, sostenen, que la CE estableix l'organització provincial com a entitat local és igualment veritat, afirmen, que s'admet la seva substitució – en referència a l'expressió, altres corporacions de caràcter representatiu -. Per tot això, per a la Comissió Jurídica Assessora era possible que una llei d'administració local catalana: *“buides les diputacions de competències i encarregues el govern de la província a entitats locals o altres corporacions representatives”*¹⁷¹. De fet, tal i com amb aquesta norma ara es portava a terme¹⁷².

No exactament aquest plantejament, sinó directament el de la impossibilitat de desaparició de la institució provincial prevista a la CE és el que va motivar que el President de l'Estat espanyol presentes, en data 30 de març de 1981, recurs d'inconstitucionalitat contra els arts. 1, 2, 3, 5 i 9 i la Disposició transitòria primera, i final segona. Per tant, de tots els articles i disposicions que

¹⁷⁰ Es pot veure a SOBREQUES CALLICO, J., i RIERA VIADER, S., *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de 1979*, Barcelona 1982, pp. 1719-1722. D'entre els membres de la Comissió hi havia Vilaseca i Marcet, Argullol i Murgadas, Rebés i Solé, Saltor i Soler...és a dir molts dels juristes que hem vist que havien intervingut en múltiples estudis i treballs al respecte.

¹⁷¹ Resultarà interessant més tard la reflexió de ARGULLOL MURGADAS, E.: *“Hi ha per tant una filosofia restrictiva respecte del que podria ésser un instrument de simplificació de l'estructura organitzativa i per a la pràctica desaparició de la província com a entitat local, això és l'operació de buidar les competències de les diputacions. Un procediment, per cert, admès molt àmpliament pels reials decrets de 1913 i 1914, quan va autoritzar-se la creació de la Mancomunitat de Catalunya i en van aprovar l'estatut. I acceptat sense limitació en el reial decret llei 41/1977, que va restablir la Generalitat, si bé, com és palès, no va ésser actual”*, a *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*, Barcelona 1986, p. 40

¹⁷² Respecte aquest Dictamen, la seva sol·licitud, tramitació i lliurament es pot veure l'obra AAVV, *La Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, 75 anys d'història*, Barcelona 2011, pp. 128-143.

afectaven el marc provincial, i deixant només sense objecte de discussió el dels Consells territorials i altres aspectes menors.

II.2. La STC 32/1981, de 28 de juliol, i la fixació d'un model provincial en clau constitucional

Aquesta sentència defineix una primera interpretació constitucional a les previsions locals de la Carta Magna. Així, com també a les possibilitats de desplegament de les previsions estatutàries en matèria local que sens dubte condicionen i marquen un camí de futur.

Així, ho avancem ja, el criteri jurisprudencial aquí establert, de fet el primer pronunciament constitucional al respecte, condiona sense cap mena de dubte el futur desplegament estatutari i determina negativament la possibilitat d'instaurar un model local català singular. I tot en base a que en paraules del propi TC l'ordre jurídic i polític establert per la CE assegura l'existència de determinades institucions, que a la vegada són considerades com a components essencials, per la qual cosa la seva preservació és indispensable per tal d'assegurar els propis principis constitucionals, tot determinant en aquestes un nucli o reducte indisponible per al legislador. És a dir, en la mesura que són institucions garantides són elements claus de l'ordre constitucional, tot i que la configuració institucional, no és de matriu legislativa orgànica, sinó que queda definida pel legislador ordinari, que només té per límits, però de forma preceptiva, el del garantir el nucli essencial de la pròpia institució, en la mesura que és una exigència derivada de la pròpia CE. Així, assegura explícitament que:

“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 le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución 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 estas. 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 regulan y la aplicación que de las mismas se hace”¹⁷³.

Utilitza per tant el TC una argumentació clau basada en una interpretació per la qual en el model local constitucional els diferents nivells, en aquest cas el provincial, no tenen assegurat un llistat competencial determinat, sinó la preservació d'una institució en *términos reconocibles para la imagen que de la misma tienen la conciencia social en cada tiempo y lugar*. Una imatge, prossegueix la STC, *comúnmente aceptada de la institución*. Per tant una imatge social que reconegui la institució provincial, i que no deixa de ser sorprenent, al nostre entendre, respecte almenys a Catalunya, en la mesura que la imatge social catalana no ha deixat de veure-la com una institució forana i imposada, però també sobrera en la mesura que s'ha maldat per la seva supressió, i que els termes en que l'hauran reconegut, durant no més de 200 anys des de la seva implantació ha estat molt diferent al llarg d'aquest temps: en els seus inicis, en el model unit de la Mancomunitat, en la superació de les mateixes a la II República, en el model organitzatiu per bastir la Generalitat recuperada... S'hi ha referit en termes generals MUÑOZ MACHADO:

“La referència a la història per formar la imatge de què és el règim local no deixa de ser pintoresca perquè en la història, en la nostra història, el règim local, les províncies amb prou feines han estat entitats locals constituïdes molt tardanament o formades molt tardanament, sempre han estat més aviat demarcacions i entitats al servei de l'Administració estatal”¹⁷⁴.

Per tant per més que se'n vulgui defensar la seva garantia constitucional fonamentada en les seves diferents funcions com a circumscripció electoral, divisió de l'estat i entitat local, com hem vist, no deixa de ser una visió concreta i centralista de la institució però no una imatge ben singular de la realitat territorial de l'Estat. Malgrat això, si que obre la porta a que es conjugui amb altres nivells locals que es puguin crear en base a la constitucionalitat de les altres corporacions de caràcter representatiu o a les altres agrupacions locals. Així la mateixa ho argumenta, però al respecte no és menys cert que en dificulta el model en la mesura que el mateix no és simplifica, sinó que queda més complex. La STC al respecte diu:

¹⁷³ STC 32/1981, F.J. 3.

¹⁷⁴ MUÑOZ MACHADO, S., *Els governs locals a l'Estat espanyol, a L'Estatut i els governs locals en el model territorial de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2010, p. 47.

“No precisa la Constitución cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia, aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión autónoma comporta, han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación” FJ 3.

A partir d'aquí admet un cert joc constitucional en matèria competencial, però sempre respectant la institució provincial en tant que essència o nucli garantit, *element arquitectural indispensable de l'ordre constitucional*¹⁷⁵, que sense modificació constitucional no pot desaparèixer. I és que aquesta és garantia és de caràcter general i configuradora d'un determinat model d'estat, en paraules de l'Alt Tribunal, per la qual cosa li correspon a aquest la fixació dels principis o criteris bàsics en matèria d'organització i competències de general aplicació a al resta de l'Estat –FJ 5-.

És ben evident que aquesta primera jurisprudència constitucional frustra no només els objectius estatutaris, sinó també les possibilitats que durant temps, com hem vist, en termes jurídics i organitzatius, s'havien bastit per determinar un model català local. Ho fa a més, amb un criteri gens respectuós amb la realitat territorial de l'Estat, i només per garantir una uniformització estatal, tot i que després veurem com a altres territoris fins i tot ho modula, no perquè d'entrada la CE així ho ha permès, com hem vist, sinó perquè la jurisprudència els hi reconeix singularitat novament.

La teoria de la garantia institucional és d'origen alemany instaurada pel professor CARL SCHMITT, en el model constitucional alemany i està configurada per a protegir institucions degudament conformades i definides en el text constitucional. A l'Estat espanyol aquesta teoria l'havia importat el professor PAREJO ALFONSO¹⁷⁶, però realment la CE no atribueix, cap contingut mínim a les entitats locals. Sigui com sigui, però i amb poques matisacions, aquesta jurisprudència ha estat la que ha condicionat, fins i tot

¹⁷⁵ Expressió que ja l'Alt Tribunal havia utilitat també a la STC 4/1981, FJ 3.

¹⁷⁶ En aquest sentit és de referència l'obra de LUCIANO PAREJO, A., *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid 1981. Entre moltes altres obres d'aquest autor podeu veure també, *L'autonomia local i la determinació del seu contingut competencial*, a AAVV., *Les Comunitats Autònomes i els governs locals*, Diputació de Barcelona, Barcelona 1987, pp. 89-130.

amb la STC 31/2010, de 28 de juny, els més de trenta anys de jurisprudència constitucional, tot i que en certs moments semblava que era un criteri evolutiu.

Des del punt de vista doctrinal, algunes veus, però tampoc masses, varen reblar la mateixa. D'entre aquestes podem citar MUÑOZ MACHADO, qui en aquest sentit critica l'origen de la teoria de la garantia institucional en la mesura que si bé aquesta teoria apunta contra la llei que vulneri dita garantia, en cap moment es defineix en què consisteix l'autonomia que s'està defensant. Per la qual cosa no és possible una reforma local en profunditat. En aquest sentit afirma:

“N'hi ha prou de llegir les exposicions de Schmitt per comprovar que quan ell mateix exposa la seva doctrina de la garantia institucional fa excepció expressa de la possibilitat que el legislador supprimeixi, si ho desitja, algunes entitats locals en concret o les buidi de contingut, com és natural, perquè la planta que tingui l'Administració local i els seus diferents nivells en un moment històric determinat no s'han d'imposar als legisladors del futur d'una manera inesquívable sense cap possibilitat d'opció o de reorganització. Aquesta doctrina la va aplicar el Tribunal Constitucional al cas de la província per impedir, apel·lant a la imatge històrica i social de la província, lleis que les buidessin de contingut. Però em sembla a mi que l'organització local ha d'estar essencialment disponible per als estatuts d'autonomia i la legislació autonòmica, i en la mesura que hagin de produir-se reformes de les estructures locals decidides no hi ha obstacle a la Constitució que impedeixi que puguin fer-se. Això vol dir que en matèria d'organització són les normes de les comunitats autònomes les que essencialment defineixen la que ha de caracteritzar les entitats locals”¹⁷⁷.

Estem molt d'acord amb aquest autor en la que mesura que de no ser així es priva d'un element molt natural per a configurar una realitat institucional pròpia, bo i respectant un contingut mínim, d'unes determinades funcions institucional, però no necessàriament d'una institució sencera, en la mesura que el realment rellevant és que les funcions quedin garantides però no necessàriament l'instrument institucional, sobretot en virtut d'una simplificació de nivells. El mateix autor es refereix també a que la legislació bàsica tal i com s'està interpretant en aquest sentit com quelcom molt prefixat va més enllà de la fixació d'uns mers principis. El necessari doncs hauria de ser fixar un determinat model, unes pautes generals, que han de poder ser interioritzades per les CCAA fent ús de la seva legislació pròpia, per tal de fer

¹⁷⁷ MUÑOZ MACHADO, S., *Els governs locals a l'Estat espanyol...* op.cit. p. 49.

que les regulacions autonòmiques puguin recollir àmpliament la definició del model concret i bàsic, atenent a més a la seva singularitat territorial concreta.

Aquesta impossibilitat de determinar doncs el model català va convertir en certa insatisfacció i complexitat el desenvolupament estatutari al respecte. S'havia d'introduir el model comarcal, previst a l'EAC'79, i continuava la pervivència de la província; certament s'estava configurant un sistema de govern amb masses àmbits i institucions.

Sumat a aquesta realitat, l'executiu estatal tenia també crisis de govern continuades, fet que va provocar l'anunci de dimissió del President Suárez. En paral·lel, i per altres causes més complexes, hi va haver el 23 de febrer de 1981 un intent de cop d'Estat per part del tinent coronel Antonio Tejero -i altres-, que sortosament es va poder controlar. Finalment es va elegir com a nou president al Sr. Leopoldo Calvo-Sotelo, i s'inicià un intent seriós de reconduir una possible descentralització de l'Estat, que si segurament l'inici del procés no és efecte posterior només de l'intent de cop d'estat si, que s'estava gestant en aquestes darrers mesos.

II.3. L'inici d'un procés centralitzador i l'equiparació autonòmica

En efecte, fruit de totes aquestes complexitats polítiques i institucionals l'Estat va encarregar a un grup d'experts, presidits pel Professor GARCIA DE ENTERRIA, un informe relatiu a les autonomies¹⁷⁸. En aquest entre moltes altres coses es preveia que la transferència de competències es realitzaria progressivament, segons la capacitat de cada CCAA fins a l'equiparació de totes. Les singularitats històriques i territorials, com la catalana, quedaven

¹⁷⁸ El grup d'experts estava compostat pels professors Eduardo García de Enterría -President de la Comissió-; Luis Cosculluela Montaner; Tomás Ramón Fernández; Santiago Muñoz Machado -Secretari-; Tomás de la Quadra-Salcedo; Miguel Sánchez Morón -Vicesecretari- i Francisco Sosa Wagner.

L'informe està publicat per CENTRO DE ESTUDIOS CONTITUCIONALES, Informe de la Comision de Expertos sobre Autonomías, Madrid 1981. A les pp. 26-27 es poden veure les referències que se'n fan al model provincial.

A més es pot consultar a <http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol32/descarga/Coleccion-Informe-32-Informe-de-la-Comision-de-Expertos-sobre-Autonomias.pdf> -última visita 13 d'abril de 2015-.

desdibuixades seriosament. Aquest va donar lloc a un projecte de norma d'harmonització del procés autonòmic, conegut amb el nom de LOAPA, que desdibuixava enfront una llei estatal el paper dels Estatuts d'Autonomia. Norma que va ser, en recurs previ d'inconstitucionalitat, recorreguda entre d'altres pels governs catalans i bascos davant el TC qui mitjançant la STC 76/1983, de 5 d'agost de 1983 va declarar el Projecte inconstitucional en bona part. Així, aquest va sentenciar que el projecte no podia tenir ni caràcter orgànic ni tampoc harmonitzador, i va declarar inconstitucional 14 dels 38 articles. Finalment, la norma, més desdibuixada es va tramitar i aprovar com a Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic, tot i que sense rang orgànic. D'aquesta norma els arts. 5-11 determinen diverses qüestions en base a les relacions entre les CCAA i les diputacions.

II.3.1. El desenvolupament normatiu local de caràcter estatal

En aquest determinat context doncs és quan comença el desenvolupament local de les previsions constitucionals en clau local. Malgrat els molts treballs de referència, i les complexitats de tramitació de les normes a les Corts Generals atesa la seva complexitat, per raons d'oportunitat en aquest treball només referenciem, i breument, les més rellevants.

Així, la primera normativa que hem de citar és la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local –LBRL-¹⁷⁹. Aquesta és la norma bàsica –després ens referirem a la delimitació jurisprudencial del concepte bases i desenvolupament d'aquestes -, local que amb els anys, i tot i alguns intents de reforma continua essent la vigent.

¹⁷⁹ Al respecte podeu veure DOMINGO ZABALLOS, M. (Coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, II Vols., Madrid 2003; REBOLLO PUIG, M., *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, IV Vols., València 2006; MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho municipal*, IV Vols., Madrid 2011; COBO OLVERA, T., *Ley de bases del régimen local: comentarios, concordancias y jurisprudencia*, Barcelona 2004

Certament en el seu moment ja es va criticar per la doctrina¹⁸⁰ l'amplitud d'aquestes, i el poc marge de regulació que deixava per a les CCAA, però el fet és que és una norma d'una bona tècnica legislativa. En ella es regula el règim de les entitats locals bàsiques de base territorial –municipi, província, i illa-, així com també altres entitats locals d'àmbit inferior al municipi, comarques, àrees metropolitanes, mancomunitats de municipis, etc. En aquest sentit es regulen també les potestats locals, i els elements bàsics del municipi –territori, població i organització -, així com un ampli marc competencial i de serveis detallat –arts. 25 i 26-. En similars termes es regula també la institució provincial, així com el seu règim organitzatiu i competencial –art. 36-. En aquest darrer cas i destaca sobretot l'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió.

Cal destacar que s'anuncien règims especials per als territoris forals bascos, Navarra, Canàries i Illes Balears, sense obrir la porta a cap més. En aquest sentit un règim local especial per a Catalunya hagués permès donar cabuda a la singularitat catalana, i per tant reconèixer la seva secular realitat institucional. Es va preveure per a altres territoris, però no en canvi al nostre país.

Finalment es regula tot un marc de funcionament dels ens locals, de normes procedimentals locals, de l'estatut dels electes, i breus referències al personal, els béns, les activitats, els serveis, la contractació i les hisendes locals.

Pel que fa als règims especials val la pena fer referència a la modificació operada al títol X de la LBRL a través de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local¹⁸¹. En aquesta és preveu un

¹⁸⁰ Així per exemple podem citar COSCULLUELA MONTANER, qui havia participat també d'altres projectes normatius precedents que no varen reeixir: *"Hoy existe una mayoritaria coincidencia en que el legislador estatal se extralimitó al aprobar dichas bases en 1985. Basta comparar el Proyecto presentado por el Gobierno de la UCD en 1981, que se estaba tramitando en Cortes hasta que éstas se disolvieron, con el texto que definitivamente fue aprobado bajo el primer Gobierno socialista, para dejar claro que éste último era demasiado denso y dejaba poco espacio normativo a las Comunidades Autónomas"*, a COSCULLUELA MONTANER, L., i CARBONELL PORRAS, E. (Dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Navarra 2011, pp. 25-26.

¹⁸¹ Els seus orígens són diversos però segur que estan també en l'anomenat Pacto Local de 1999, un ampli consens de treball en comú per millorar el món local. Al respecte podem destacar moltes de les reflexions contingudes a PARADA VÁZQUEZ, J.R., *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Navarra 2007.

règim organitzatiu diferent per a les grans ciutats, a partir d'unes determinades característiques, bàsicament institucionals i poblacionals, que en el cas de Catalunya, només ha operat a l'Hospitalet de Llobregat¹⁸², i tampoc a tingut moltes més concrecions pràctiques a la resta de l'Estat¹⁸³.

En darrer terme podem destacar que la LBRL conté una Disposició addicional quarta referida a la creació de comarques. Aquesta bo i reconeixent que les comarques ja havien ja tingut validesa en el passat a Catalunya, permet que el procés de creació pot tenir singularitats específiques a nivell català.

Aquesta LBRL a nivell estatal, entre d'altres, es complementa pel 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.

Des del punt de vista de la hisenda local la norma de referència ha estat la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, en la mesura que Catalunya no ha legislat al respecte en aquesta matèria¹⁸⁴. Avui, i després d'algunes modificacions rellevants en aquest sentit als anys 2002 i 2003, la norma refosa és el Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals –TRLHL-¹⁸⁵.

¹⁸² La ciutat Barcelona n'ha quedat al marge atès el seu règim especial a través de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona. La ciutat de Reus és la única que ho ha instat formalment a Catalunya. En aquest sentit el ple de l'Ajuntament per unanimitat en data 10 d'octubre de 2004 ho va sol·licitar al Parlament però l'acord no va tirar endavant. Anys més tard, novament un acord plenari per unanimitat, en data 28 de gener de 2011, es va aprovar iniciar novament el tràmit, i es va començar a tramitar al Parlament com a proposició de llei subscripta per tots els grups parlamentaris en data 9 de març de 2011 –exp. 202.00038/09-. Finalment la iniciativa va decaure per finiment anticipat de la legislatura sense que l'Ajuntament ho hagi tornat a impulsar. Al nostre entendre però bona part d'aquesta petició estava fonamentada més en les rivalitats històriques entre les ciutats de Tarragona i Reus, que no pas amb una clara vocació d'aplicar-ne tot el règim organitzatiu que aquest règim municipal, comporta.

¹⁸³ Respecte aquesta modificació de la LBRL en podem destacar per la seva claredat i encert el Dictamen 261/2004, de 17 de febrer de 2004, del Consell Consultiu de la Generalitat, que en dictamina alguns preceptes inconstitucionals, talment com ho farà després la STC 103/2013, de 25 d'abril de 2013.

¹⁸⁴ AAVV, *Les finances municipals dins l'estat de les autonomies. Estudis i propostes*. Barcelona 1985; AAVV. *Jornades sobre l'aplicació de la llei reguladora d'hisendes locals*, Barcelona 1989; PONT MESTRES, M. (Coord.), *Financiación de los entes locales*, Madrid-Barcelona 2001.

¹⁸⁵ En podeu veure un treball molt complet a DOMINGO ZABALLOS, M. (Coord.), *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales*, II Vols., Madrid 2003.

Aquesta norma s'aplica a tot l'Estat, excepció feta dels territoris històrics del País Basc i Navarra, que tenen el seu propi marc¹⁸⁶.

Per a la resta d'entitats local s'enumeren els diferents recursos i els aspectes claus de la tributació local¹⁸⁷. Així com la potestat d'ordenança a través de la qual es regulen les diferents figures tributàries locals. Hi ha també previsions respecte les operacions de crèdit. El més rellevant en clau municipal és la enumeració d'impostos a través dels preceptius: l'Impost de béns immobles – IBI-; l'Impost d'activitats econòmiques –IAE-; i l'Impost de vehicles de tracció mecànica –IVTM-. A més dos de potestats: l'Impost de construccions, instal·lacions i obres –ICIO-, de gran rellevància en els darrers anys; i, l'Impost sobre l'increment de valors dels terrenys de naturalesa urbana –IVTNU-, tots ells regulats als arts. 59 i següents.

Val a dir que aquesta és la base tributària local, sumada a les participacions en els tributs estatals i autonòmics¹⁸⁸, i taxes i altres ingressos de dret públic¹⁸⁹, per la qual cosa la capacitat financera és molt baixa, en la mesura que una major recaptació va necessàriament acompanyada de forma directa d'una major pressió fiscal directa al veïnat. Molt més rellevant és el finançament de les províncies, en la mesura que participen d'una part de la cessió de la recaptació d'impostos de l'estat al territori, així com amb un fons complementari de finançament, i un finançament per l'assistència sanitària, justificades en raons històriques en la prestació d'aquests serveis. En aquest sentit és ben evident que el finançament de les diputacions, administracions locals de l'Estat a Catalunya, si que està ben atès.

Finalment es regulen les disposicions en matèria pressupostària local, arts. 162 i següents, i previsions de control i fiscalització.

¹⁸⁶ En aquests territoris les diputacions forals són a més les que recapten els impostos i després es transfereixen una part a l'Estat –el *cupo*- i la resta a les institucions basques per al seu funcionament a partir d'uns percentatges respecte el total.

¹⁸⁷ FERREIRO LAPATZA, J.J. (Dir.), *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, Madrid 1993.

¹⁸⁸ RAMOS PRIETO, J., *La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, Madrid 2009.

¹⁸⁹ Amb alguna particularitat per als municipis turístics prevista a l'art. 125 TRLHL.

II.3.2. El desenvolupament normatiu local de Catalunya

A Catalunya després d'intentar el desenvolupament institucional en base a la superació del marc provincial i la implantació supramunicipal comarcal, amb la consegüent frustració d'aquest objectiu estatutari, es comença a perfilar com es pot bastir un propi model català. Després d'anys de discussió tècnica es decideix aprovar quatre lleis territorials al respecte, l'any 1987, per tal de definir els trets bàsics de la nostra realitat local¹⁹⁰.

Així la primera norma que s'aprova és la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials. Aquesta norma, encara vigent avui, determina en els seus pocs més de tretze articles i altres disposicions, la provisionalitat de les diputacions provincials i en conseqüència n'apunta als preceptes per acompanyar aquesta pretesa provisionalitat, mentre: *“no es produeixin les condicions legals que facin possible que el govern i l'administració de les províncies s'integrin a la Generalitat amb la consegüent desaparició de la divisió de Catalunya en províncies”*, art. 1-. Així es preveu sempre que sigui possible un traspàs de les competències de les diputacions cap a les comarques i la Generalitat –bo i respectant el nucli essencial de l'autonomia provincial-, i l'establiment de mecanismes de coordinació de les competències de les diputacions provincials. Així mateix es preveu els mecanismes i les garanties procedimentals per la seva aplicació. A més, hi ha també previsions –art. 9 i següents- en relació a les inversions provincials i el pla únic d'obres i serveis de la Generalitat, als efectes de configurar aquest darrer com un pla únic, com veurem és endavant. És remarcable com la Disposició addicional primera determina la constitució de Catalunya en uniprovincial, per tant entenem que aquesta era una de les opcions de la Generalitat per superar el marc provincial. Però en canvi a la Disposició addicional segona diu que fet l'exercici anterior, caldrà reorganitzar Catalunya en regions que agrupin comarques, per la qual

¹⁹⁰ Pel que fa a aquestes normes i els seus antecedents es pot veure PARLAMENT DE CATALUNYA, *Legislatura 1984-1988*, Vol. I., Barcelona 1988, pp. 683-753; també BAYONA I ROCAMORA, A., *L'organització territorial de Catalunya: marc jurídic i propostes*, a *Autonomies*, núm. 5, Barcelona 1986, pp 9-51. I del mateix autor *Les lleis d'organització territorial de Catalunya de l'any 1987*, a *Vint-i-cinc anys d'Estatut 1979-2004: jornades amb motiu del 25è Aniversari de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2005, pp. 187-194

cosa la concreció del doble nivell supramunicipal queda manifestat una vegada més.

Per tant, i malgrat estigui vigent avui dia, com hem dit, una norma molt poc aplicada al llarg de tota la seva vigència.

Es va aprovar també la Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'organització comarcal, que després d'algunes modificacions avui és el Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya –TRLOC-. Aquesta norma desplega les previsions de l'art. 5 EAC'79 i introdueix des d'ençà del 1936 la realitat comarcal, prenent justament com a base la divisió aprovada en període republicà. Amb tot, l'any 1988 es va reajustar el mapa tot creant tres comarques noves que s'adien a la nova realitat territorial: el Pla de l'estany, l'Alta Ribagorça i el Pla d'Urgell.

El TRLOC regula i defineix jurídicament la comarca, a imatge i gairebé a semblança de la definició de la província: entitat local de caràcter territorial formada per l'agrupació de municipis contigus –art. 3-, cas que es dona en tota la geografia catalana en que cap municipi està exclòs del mapa comarcal, excepció feta de Llivia que atesa la seva ubicació territorial no exactament es dona aquesta continuïtat territorial respecte els seus municipis veïns, així com el territori de l'Àran que disposa d'un marc normatiu propi i específic¹⁹¹. El TROC a més defineix el mapa comarcal, i la seva organització que no dista especialment del de la resta d'entitats locals, excepció feta de la previsió de la gerència, que forma part també de l'organització comarcal –art. 12-. Destacar també el Consell d'alcaldes, art. 19, un òrgan amb funcions rellevants, i que en el futur podria convertir-se en un rellevant òrgan intern de funcionament dels consells, com veurem.

L'art. 20 i següents regula el sistema d'elecció dels consellers comarcal, que com les diputacions són d'elecció indirecta, tot i les seves realitats singulars. Pel que fa a les competències –arts. 25 i següents- es crea la situació concreta

¹⁹¹ En aquells moments a través de la Disposició addicional primera EAC'79, desenvolupada fins a finals del 2014 per la Llei 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial d'Aran. En l'actualitat la nova norma vigent és la Llei 1/2015, de 5 de febrer, del règim especial d'Aran, que malgrat la nomenclatura no dista especialment de l'organització comuna dels consells comarcals, tot i disposar d'un marc competencial, d'elecció dels membres, econòmic i relacional amb la Generalitat, propi i singular. Podeu cercar més informació a <http://www.conselharan.org> –última visita 14 d'abril de 2015-. Així com també FÒRUM COMARCAL DE L'ACM, *Vint-i-cinc anys de Consells comarcals i del Conselh Generau d'Aran*, Barcelona 2015, pp. 90-91

que aquestes són bàsicament, com les de les diputacions aquelles vinculades a l'assistència i la cooperació, a més de les que li siguin delegades per la Generalitat o els municipis, que en els darrers anys bàsicament han estat les vinculades a les polítiques públiques socials i mediambientals.

Des del punt de vista de la gestió de serveis ens sembla especialment rellevant la previsió de l'art. 32, que regula que per mitja d'un conveni el consell comarcal pot utilitzar els serveis i els mitjans propis del municipi capital de comarca per a prestar els seus serveis. La qual cosa és molt rellevant per fer funcionar determinats serveis de la capital, utilitzant economies d'escala, a tota la resta de la comarca.

Una altra qüestió complexa és la vinculada al finançament dels consells, en la mesura que com veurem, en la mesura que són de creació de la Generalitat no gaudeixen dels mecanismes financers de les diputacions, garantits constitucionalment i per tant estructura administrativa de l'Estat. Així els arts. 39 i següents, determinen que les finances de les comarques es nodreixen a més dels ingressos de dret privat, per taxes, contribucions especials, participacions en tributs estatals i el de la Generalitat, subvencions i altres ingressos de dret públic, multes i els procedents de les operacions de crèdit. A més d'aquesta via es nodreixen també dels fons de cooperació local i de les pròpies aportacions dels municipis en base als serveis prestats. Per la qual cosa el finançament comarcal no és bo en l'actualitat, ni probablement mai ho ha estat del tot, i el que ha acabat comportant de fet és el manteniment d'unes entitats locals molt migrades en quant a recursos econòmics –i necessàriament vinculat el desenvolupament del marc competencial- en front de les diputacions que tenen el finançament garantit per l'Estat, i per la qual cosa també té major capacitat per definir i reorientar millor el seu ventall de competències i serveis a prestar.

En tot cas però una nova entitat local, que malgrat les seves dificultats d'inici, ha demostrat, amb totes les limitacions, tenir i preservar un element d'identitat del catalanisme polític.

L'altra llei de caràcter territorial ha estat la Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència. Aquesta norma parcialment ha estat derogada per la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que comentarem més endavant. Les

seves actuacions públiques són les relatives a les matèries d'ordenació del litoral i l'urbanisme, el transport públic de viatgers, els serveis hidràulics i el tractament i l'eliminació de residus. La gran novetat d'aquesta norma és l'extinció de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, creada per Decret-Llei 5/1974, del 24 d'agost. Alhora però que es crea –art. 15-, l'entitat metropolitana del transport públic de viatgers, i l'entitat metropolitana dels serveis hidràulics – avui cap de les dos està ja en funcionament -.

En aquest sentit i bo i reconeixent la necessitat de la creació de formes administratives per actuar en clau conurbació de Barcelona, podem afirmar que bona part d'aquest procés de supressió de l'entitat, i creació d'altres de més petites, es deu a la política contraposada durant tants anys entre CiU a la Generalitat i el PSC a totes aquestes personificacions instrumentals i sense base territorial.

Finalment, en aquest ordre cronològic legislatiu, podem trobar la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, que posteriorment seria modificada parcialment, per la qual en l'actualitat la coneixem com a 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 –en endavant TRLMRLC-. En aquesta norma els primers preceptes ja determinen que els ens locals en els que s'organitza Catalunya són els municipis i les comarques. A més també tenen la condició d'ens locals de Catalunya la província, les entitats municipals descentralitzades, les entitats metropolitanes i les mancomunitats de municipis, tot i que només els municipis i les comarques tenen base territorial – art- 1 i següents -. Els preceptes següents determinen els elements vinculats al territori i es recullen propostes de fusió voluntària de municipis¹⁹², segregacions, alteracions de termes, símbols¹⁹³, i tot allò relatiu també a la

¹⁹² A la realitat els processos d'alteració dels límits territorials dels municipis, així com la creació de nous ha estat present d'ençà del restabliment de la Generalitat, moltes vegades en situacions no exemptes de dificultats com pot ser la segregació de l'urbanització la *Font de'n Titus* entre Sant Julià de Vilatorrada i Calldetenes –encara no resolta del tot avui tot i que fa més d'una dècada que es va produir-, o la segregació llarga i complexa entre els termes de Vila-seca i Salou. Al de respecte les alteracions municipals podeu veure <http://municat.gencat.cat/index.php?page=nousmunicipis> – última visita 15 d'abril de 2015-, i sobre darrer cas també l'obra BLASI JORGE, JORDI, *Ni un pam. Vila-seca i Salou: crònica de una segregación*, Tarragona 2009.

¹⁹³ Aspectes que cal completar amb els Decret 139/2007, de 26 de juny, pel que es regulen la denominació, els símbols i el registre d'ens locals de Catalunya, així com amb el Decret 244/2007, de 6 de novembre, pel qual es regula la constitució i la demarcació territorial dels municipis, de les entitats municipals descentralitzades i de les mancomunitats de Catalunya.

població i a l'organització municipal i llurs atribucions. Rellevant resulten els arts. 66 i següents relatius als llistats de competències i serveis locals, així com la seva dispensa en determinats casos. Preceptes que alhora caldrà connectar amb els dels arts. 137 i següents relatius a la delegació i assignació de competències de la Generalitat als ens locals.

Des del punt de vista del funcionament, es pot destacar l'establiment de diferents règims municipals especials – arts. 72 i següents -, tot destacant que aquest reconeixement singular pot donar dret a polítiques de cooperació local, sobretot econòmica, específiques. Els règims són el que funcionen en règim de consell obert; els de muntanya¹⁹⁴; els turístics; els historicoartístics, i, els industrials. Malgrat resultar tant interessant bona part d'aquesta especialitat el cas és que no hi ha experiències reeixides al respecte. En tot cas però molts municipis es declaren com a que són turístics, però no utilitzen aquesta via sinó altres de les normes sectorials per tal d'aconseguir millores en l'horari i els dies d'obertura dels establiments comercials, sobretot en festiu. És cert però que algun règim requeriria una reforma, ni que fos parcial, en la mesura que és cert que a determinats municipis els hi pot semblar rellevant ésser declarats com a de muntanya o historicoartístic, però costa més d'imaginar que un municipi es vulgui definir com a industrial, exclusivament. Sigui com sigui, és una bona pràctica per tal de determinar un model asimètric en la gestió i en la diferenciació municipal, a tenir en compte en el futur des del punt de vista de la gestió, però per resultar realment efectiva serà necessària una bona política de foment en cooperació econòmica local.

Així mateix hi ha una previsió expressa, art. 79, al règim especial de Barcelona, que gaudeix d'un règim especial a través de la seva Carta Municipal¹⁹⁵, com hem vist.

¹⁹⁴ Al respecte val a dir però que ja l'any 1983, a través de la llei 2/1983, de 9 de març, d'alta muntanya, aquesta qüestió era prevista tot i que no en termes exactament iguals. A través d'aquesta regulació hi ha més de 137 municipis a Catalunya declarats zona de muntanya, que a través dels consells comarcals poden optar a subvencions per executar actuacions a la seva xarxa veïnal i rural de camins, millora accessos a nuclis, manteniment de camins, senyalització d'itineraris turístics...

Al respecte dels municipis de muntanya es pot consultar TORNOS MAS, J., *La comarca en la futura organització territorial. Una solució alternativa: els consells comarcals de la Llei catalana d'Alta Muntanya*, a AAVV, *La comarca de muntanya com a entitat local*, Diputació de Barcelona 1984, pp. 5-12. De la mateixa obra podeu veure també el treball de MIRÓ MIRÓ, R., *La comarca de muntanya com a entitat local*, pp. 13-18.

¹⁹⁵ Podeu veure ORRIOLS SALLES, A., *El municipi: les grans ciutats i la Carta Municipal de Barcelona*, a GIFREU, i FUENTES, *Règim jurídic dels governs locals...* op. cit. pp. 279-298;

Es regula a més els aspectes bàsics de les entitats municipals descentralitzades –art. 79 i següents-, així com aspectes més definitoris que de desenvolupament de la comarca i la província, així com les seves funcions. De tots els preceptes però val a destacar l’art. 87.2 que explicita que quan Catalunya esdevingui CCAA uniprovincial, el govern, les competències, els mitjans i els recursos de les diputacions correspondran a la Generalitat. Per la qual cosa la voluntat del legislador català de buscar una alternativa a l’actual divisió territorial en quatre províncies ha estat doncs una constant al llarg dels anys.¹⁹⁶

El títol X del TRLMRLC es dedica en bloc al funcionament dels ens locals. I més endavant la norma regula les mancomunitats de municipis i les comunitats de municipis – art. 123, enteses com l’associació d’aquests per tal de gestionar i executar tasques i funcions comunes -, tot i que aquest darrer cas compta amb molt poc èxit al respecte -. Finalment la norma també regula el relatiu a la participació local, l’estatut dels electes, i unes breus referències a les finances locals, el patrimoni, les obres locals, les activitats, els serveis¹⁹⁷ i la contractació¹⁹⁸. En última instància hi ha algunes, poques, Disposicions transitòries i finals que completen el text.

Aquestes normes a més es complementen, pel que fa a la cooperació econòmica local, amb la Llei 23/1987, de 23 de desembre, per la qual s’estableixen els criteris de finançament del Pla Únic d’Obres i Serveis de Catalunya i les bases per a la selecció, la distribució i el finançament de les obres i els serveis a incloure-hi. En aquest sentit el PUOSC i els plans de cooperació local de les Diputacions han estat instruments claus en el

BETANCOR RODRÍGUEZ A. (Dir.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Navarra 2008; GRACIA RETORTILLO, R., *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona*, Barcelona 2008; i, FONT LLOVET, T., i JIMÉNEZ ASENSIO, R. (Coords.), *La Carta Municipal de Barcelona. Déu estudis*, Barcelona 2007.

¹⁹⁶ Tot i que hi ha determinats municipis que podrien tenir en aquesta via una solució a alguna qüestió territorial disfuncional, per exemple Sant Hipòlit de Voltregà respecte Les Masies de Voltregà, en la mesura que el primer és un dels municipis amb menys extensió de tota Catalunya, i està tot completament rodejat pel de Masies, i tot amb la forma territorial d’un cercle concèntric.

¹⁹⁷ MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L., i YSA FIGUERAS, T., *Les personificacions instrumentals a Catalunya*, Barcelona 2001.

¹⁹⁸ Temes aquestes darrers que cal també connectar amb les previsions del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s’aprova el reglament d’obres, activitats i serveis dels ens locals. Un Decret que malgrat les seves moltes modificacions, i una necessària actualització avui, ha estat clau en el funcionament de la vida local en aquestes qüestions. Al igual que pel que fa al Decret 336/1988, de 17 d’octubre, pel qual s’aprova el Reglament de patrimoni dels ens locals, una norma també duradora en el temps i d’una molt bona tècnica jurídica.

desenvolupament de la cooperació econòmica dels governs locals de Catalunya¹⁹⁹.

Aquest ha estat l'esquelet normatiu català²⁰⁰, competencial i organitzatiu, en que ha funcionat el municipalisme durant els últims més de trenta anys²⁰¹. Sense un marc local propi per desplegar plenament, amb la indefinició de la seva planta territorial, i des de la proximitat assumint molts més serveis dels que legalment li pertocarien²⁰², i tot sense disposar d'un finançament local clar, permanent i suficient. Amb tot la feina feta pel món local en aquests anys al servei de l'equilibri territorial de Catalunya, i de la cohesió social i la creació d'oportunitats realment ha estat ingent.

Finalment, volem destacar que pel que fa a les divisions del territori en serveis no ha existit una uniformitat al respecte, amb el consegüent garbuix de serveis sobre diferents divisions del territori. El model d'ordenació territorial de quatre províncies i quaranta un consells comarcals s'ha vist superposat al territori per altres divisions per part de la Generalitat. Així per exemple podem destacar en matèria territorial la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, i la 1/1995 que va definir sis àmbits funcionals territorials –avui vuit-. La seguretat s'ha dividit sobre el territori amb nou regions policials que ahora agrupen un conjunt d'àrees bàsiques policials, a partir de la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública. La sanitat, a través de set regions sanitàries, i diverses àrees bàsiques de salut, segons determina el recent Decret 10/2013, de 3 de gener, de delimitació de les regions sanitàries i dels sectors sanitaris del Servei Català de la Salut. L'ensenyament, d'acord amb el Decret 279/2011, de 22 de març, en nou serveis territorials. I això a

¹⁹⁹ En aquest sentit veurem més endavant la STC 109/1998, de 21 de maig, que en regula els aspectes competencials d'aquestes administracions, tot assenyalant la constitucionalitat de l'elaboració d'un Pla únic però sense que això pugui excloure la capacitat de les diputacions de fer també els seus propis plans, si les seves disponibilitats, com ha estat el cas, ho permeten.

²⁰⁰ GENERALITAT DE CATALUNYA, *La nova organització territorial de Catalunya. Textos de les lleis i comentaris*, Barcelona 1986.

²⁰¹ MIR BAGÓ, J., *La reforma del règim local a Catalunya*, EAPC, Barcelona 1991.

²⁰² Malgrat no ser un concepte jurídicament establert s'han definit com a despeses en serveis no obligatoris, que han arribat a gairebé el 30% del total de la despesa local, com veurem més endavant, però que s'han prestat per l'administració local atesa la seva proximitat amb la ciutadania, amb independència de la titularitat competencial. Podem veure un treball en relació al model competencial sobre aquest tema a MEDINA GUERRERO, M., *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entres locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Madrid 2004.

més, tal i com hi tornarem més endavant, amb 7 delegacions del Govern de la Generalitat al territori, tal i com a data d'avui estableix, entre d'altres, el Decret 223/2004, de 9 de març, de reestructuració d'òrgans territorials de l'Administració de la Generalitat. Sense cap mena de dubte urgeix una simplificació i una certa homogeneïtzació territorial al respecte.

II.3.3. Governos locals i Europa

En aquests darrers anys l'impacte de la normativa europea i internacional, així com el propi funcionament de les institucions comunitàries han estat rellevants també per als governs de Catalunya²⁰³. I no només per l'accés als diferents programes de cooperació econòmica, sinó també per la implicació que ha suposat la transposició o aplicació directa de la normativa europea. És per tot això que les relacions entre el món local català i Europa han estat creixents.

Sigui com sigui però el text normatiu més rellevant en aquest camp, comunitari i internacional, ha vingut sobretot a través de la Carta Europea per a l'Autonomia Local de 15 d'octubre de 1985 –CEAL-²⁰⁴. Aquesta és un instrument jurídic del Consell d'Europa que té com a objectiu programàtic reconèixer, promoure i garantir un estàndard comú i uniforme del principi d'autonomia local en tots els estats membres que l'adoptin. Es tracta doncs d'un conveni internacional, amb 18 articles estructurats en tres parts, tots ells vinculats a l'autonomia local amb les singularitats mínimes per tal de fer efectiu plenament el seu objectiu, el respecte i l'aplicació de l'autonomia local, arreu dels estats part²⁰⁵.

El mateix va entrar en vigor el dia 1 de setembre de 1988. L'estat espanyol el va ratificar el 8 de novembre de 1988, tot entrant en vigor a partir del dia 1 de març de 1989. Amb tot, l'estat va objectar i per tant no es considera vinculat

²⁰³ Podeu veure GONZÁLEZ BONDIA, A., *Ens locals i Europa*, a GIFREU FONT i FUENTES GASÓ, *Règim jurídic...* op. cit. pp. 75-94.

²⁰⁴ Sobre la CEAL i la seva incardinació a la jurisprudència constitucional BLASCO DÍAZ, J.L. (et altris), a *L'emparament consitucional del principi d'autonomia local*, Barcelona 2010, pp. 59-67.

²⁰⁵ BANDRES SÁNCHEZ-CRUZAT, M., *La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, a *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, Madrid 2009, pp. 7-22.

pel paràgraf segon de l'art. 3 de la Carta en el sentit que necessàriament el sufragi universal directe s'hagi d'aplicar a totes les entitats locals, amb clara referència a les diputacions provincials que són d'elecció indirecta.

Des d'antuvi però la relació entre el món local i Europa té unes bases molt arrelades a la història bàsicament a partir de la Carta europea de les llibertats municipals de 1953; o a nivell més institucional a través del propi funcionament del Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa; el Comitè de les Regions; o el Consell de Municipis i Regions d'Europa. Fins i tot hi ha xarxes locals en matèria generals o sectorials de treball col·laboratiu al respecte.

La Diputació de Barcelona, en virtut de les seves funcions de cooperació local fins i tot disposa, des de la dècada dels noranta, d'una oficina delegació a Brussel·les, per tal de coadjuvar al món local en les seves gestions i informació d'interès local. Amb tot i per tal de rendibilitzar més aquests recursos i compartir-los amb la resta de governs locals en clau de país, es va signar en data 26 de març de 2013, un conveni de col·laboració del Govern de la Generalitat i de les quatre Diputacions catalanes per compartir els serveis de l'àmbit internacional de la Diputació de Barcelona i coordinar l'estratègia europea respectiva. Tot i això l'AMB des del 2013 també està consolidant un grup de treball al respecte en temes internacionals i comunitaris per a benefici dels municipis metropolitans, estratègia que sens dubte seria bo que en el terreny global respongués a una visió local única catalana, aprofitant el màxim de recursos actuals possibles.

II.4. La jurisprudència constitucional i la dificultat per bastir un model local propi

D'ençà de la primera jurisprudència del TC de l'any 1981 el cert és que el TC va continuar dictant tot un seguit de sentències²⁰⁶, que en bona lògica

²⁰⁶ Es pot veure al respecte BLASCO DÍAZ, J.L., (et altris), *L'emparament consitucional del principi d'autonomia local*, Barcelona 2010. També LASAGABASTER HERRARTE, I., *La ley orgánica y los Estatutos de Autonomía en la delimitación, creación y supresión de las provincias*, a Revista de Administración Pública, núm. 191, Madrid 2013, pp. 81-111. També a TORRES MURO, I., *El*

continuaven amb aquest fil conductor, amb lleugeres excepcions, que dificultaven el desplegament estatutari i per tant la configuració d'un model propi, des de la planta, el règim jurídic i també el finançament²⁰⁷.

En aquest sentit, i en impugnar la Generalitat de Catalunya els pressupostos de l'Estat de l'any 1982, el TC en argumentar qüestions locals relatives a l'abast de la competència exclusiva en matèria local prevista a l'EAC'79, en la STC 84/1982, de 23 de desembre, determina que aquesta competència de la Generalitat és bifront, és a dir, és d'una activitat concurrent amb la previsió de l'art. 149.1.18 de la CE –FJ 4-. Així, en aquest pronunciament del caràcter bifront i l'activitat concurrent, es definirà aquesta teoria de la jurisprudència constitucional que no entén la matèria local com una matèria intracomunitària, sinó bifront, i per tant en un clar respecte del títol de l'estatut amb les previsions constitucionals. Així talment determina:

“(...) la reducción que el Estatuto de Autonomía hace de la competencia del Estado en materia de régimen local al establecimiento de los principios básicos no impide, en modo alguno, que éste dicte normas que no tengan esta naturaleza, pues estas normas, en cuanto concurren con otras dictadas por la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia exclusiva, quedarían solo como normas supletorias. Mientras las normas de la Comunidad Autónoma no existan es imprescindible que el Estado dicte las que juzgue necesarias para el desarrollo de su actividad y quem en el presente caso, aceptada la necesidad de que la Comunidad Autónoma intervenga en los procedimientos de delegación o transferencia, atribuya a un órgano concreto de ella las facultades necesarias para esa intervención. El condicionamiento de ese ejercicio o incluso la atribución del mismo a un órgano distinto puede hacerlo la Comunidad Autónoma dentro de sus competencias propias, però de esa posibilidad no se sigue tacha alguna de inconstitucionalidad para la norma estatal” FJ 5.

Per a MUÑOZ MACHADO²⁰⁸ aquesta tesi del caràcter bifront en que el règim local potser abordat en la seva regulació tant per l'Estat com per les CCAA és una regulació que no té comparació amb cap altre estat federal ni “*amb cap dels federalismes moderns europeus o sigui el que sigui el model que s'utilitzi*”. Al seu parer és una tesi incompatible amb l'art. 148.1.1 de la CE

régimen local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a COSCULLUELA MONTANER, i CARBONELL PORRAS, *Reforma estatutaria... op.cit.* pp. 39-54.

²⁰⁷ AAVV, *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Barcelona-Madrid, 1998.

²⁰⁸ MUÑOZ MACHADO, S., *Els governs locals a l'Estat espanyol, a L'Estatut i els governs locals en el model territorial... op. cit.* p. 48.

que atribueix a les CCAA les competències per a l'autoorganització. Resulta però contradictori amb allò que el mateix autor defensarà quan s'estarà tramitant la reforma local de 2013 hi ho compari amb el marc competencial local català derivat de l'EAC, com veurem.

Amb tot però la STC de 5 d'agost de 1983, en enjudiciar constitucionalment el recurs previ plantejat contra el Projecte de la LOAPA va admetre una certa disponibilitat de la província, en la mesura que en les comunitats uniprovincials aquesta desapareix, tant bon punt queda assumida per la CCAA. Per tant, ni que sigui d'entrada, semblava que el criteri inicial del juliol de 1981 de la garantia institucional podia canviar. Veure'm però que això no fou així.

Pel que fa a la hisenda local, també molt d'inici ja la STC 179/1985, de 19 de desembre, responent un recurs plantejat pel govern de Catalunya i el del País Basc a la Llei 24/1983, de 21 de desembre, de mesures urgents al sanejament de les hisendes locals, afirma que a través dels títols competencials dels arts. 149.1.13 i 14, l'Estat té reconegut també un títol competencial exclusiu relatiu a les hisendes locals, per la qual cosa el marge de les CCAA és necessàriament sens perjudici del criteri del legislador bàsic²⁰⁹.

En aquest repàs jurisprudencial, i ara pel que fa al règim competencial, esdevé molt rellevant la STC 109/1998, de 21 de maig. Aquesta d'entrada ens recorda la teoria de la garantia institucional plantejada per la STC de 28 de juliol de 1981. En tot cas en aquesta sentència però considera que la regulació del PUOSC a Catalunya és constitucional, però això no anul·la l'exercici de la competència de cooperació econòmica fins al punt de fer-la desaparèixer²¹⁰, i per això declara inconstitucional l'art. 2.3 de la Llei 23/1987, relatiu al

²⁰⁹ Aquest criteri es manté també a les STC 96/1990, de 24 de maig, FJ 8; STC/1992, de 15 de desembre, FJ 6, i STC 331/1993, de 12 de novembre, FJ 13.

²¹⁰ La Diputació de Barcelona al respecte va encarregar un Dictamen, que hem analitzat, al professor EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, que el va emetre en data 1 de setembre de 1999, sota el títol: "Dictamen emitido a requerimiento de la Excm. Diputación Provincial de Barcelona sobre el régimen jurídico de las Diputaciones provinciales con los Municipios, con especial referencia a Cataluña", en que determina que la competència autonòmica no esgota la capacitat de la Diputació en aquesta matèria, per la qual cosa es pot dissenyar un model de cooperació provincial.

finançament del PUOSC, que hem vist. Criteri qui intenta precisar-ne encara més l'abast a través de la STC de 27 de juny de 2003, FJ 3 i FJ 4²¹¹.

La STC 214/1989, de 21 de desembre, resol un recurs plantejat per la comunitat de Galícia, i també Catalunya, relatiu a la LBRL, i el seu possible impacte competencial en el marc de la competència exclusiva local autonòmica. Aquesta sentència posa novament de manifest la jurisprudència de 28 de juliol de 1981. En concret al seu FJ 3 determina l'abast de la normativa local bàsica²¹² i es reafirma en la teoria del caràcter bifront i l'activitat concurrent. Igualment en aquest sentit la STC 233/1999, de 13 de desembre, al seu FJ 1²¹³.

Pel que fa a altres aspectes locals podem destacar també la STC 385/1993, que fins i tot determina que és competència estatal la concreció dels noms i les capitals de les províncies, FJ 4. I això a com també determina la STC 48/2004,

²¹¹ Aquesta sentència és relativa al contenciós històric entre la Generalitat de Catalunya i la Diputació de Barcelona en relació als plans d'obres i serveis. De fet, i com ja veurem més endavant, al llarg d'aquesta dècada de la sentència, hi ha hagut múltiples contenciosos en tràmit. Aquesta darrera jurisprudència és la que va donar peu al conveni de 10 de juny de 2004 entre la Diputació i el Govern de la Generalitat. Sens dubte un canvi de partit polític al capdavant de la Generalitat, tot provocant la coincidència d'aquest amb el que històricament havia governat la Diputació, el PSC, en va facilitar aquesta entesa. Així es retiraven els contenciosos històrics, i la Diputació pagava a la Generalitat unes aportacions ordinàries al Pla més unes altres partides en concepte d'endarreriments. Justificava aquest conveni també el resituament de diversos serveis impropis que per raons històriques encara estaven en mans de la Diputació -Institut del Teatre, per exemple-, i que calia traspasar a la Generalitat.. Aquest conveni que tenia vigència fins al 2007 es va prorrogar fins a finals del 2012. Aquests darrers anys el PUOSC no ha estat aprovat en les seves versions clàssiques, sinó en moltes limitacions econòmiques en la mesura que la Generalitat ha prioritzat, encertadament creiem, que els recursos públics disponibles anessin destinats majoritàriament a finalitats socials i educatives, per fer front a la crisi econòmica dels nostres dies, i per atendre a la greu situació econòmica de la Generalitat. Finalment destacar que després d'aquesta sentència -que realment podem dir que no resol el tema de fons, ja en el fons dona la raó a cada part, per la qual cosa la disfuncionalitat es continuarà donant en el futur-, va provocar que la Diputació replantegés el seu model de cooperació en xarxa, tot concertant actuacions des del pacte i l'entesa. Aquest model en l'actualitat és el pla *Xarxa de Governos Locals 2012-2015*. Al respecte podeu veure l'obra que hem coordinat *La cooperació local de la Diputació de Barcelona en el marc del Pla Xarxa de Governos Locals 2012-2015. Memòria de gestió*, Barcelona 2015. També pel que fa al PUOSC aquest ha estat un bon instrument de cooperació local, al respecte podeu veure *30 anys construïnt el món local*, Barcelona 2010. No hi ha cap dubte però que en aquests anys a venir, des del respecte i la lleialtat institucional, serà necessària una redifinició, amb la màxima complicitat i coordinació, dels instruments de cooperació vigents a Catalunya. Caldrà bastir un nou model que superi definitivament els conflictes del passat però que respecti les funcions institucionals de totes les administracions, sobretot d'aquelles més properes als ciutadans.

²¹² Ho farà en similars termes també la STC 291/2005, de 10 de novembre.

²¹³ Aquesta STC alhora serà fonament per a la STC de 25 de març de 2004.

en el sentit que els arts. 137 i 141 de la CE contenen una: “*inequívoca garantía de la autonomía provincial*”, FJ 10.

Amb tot però podem citar també la STC 331/1993, de 12 de desembre, que en el seu FJ 3 reconeix que malgrat la concurrència i el caràcter bifront: “*los entes locales pueden mantener una relación más natural e intensa con la Comunidad Autónoma*”²¹⁴, per la qual cosa obre una línia no tant centralitzadora. Fins al punt que la STC 109/1998, al seu FJ 3 va més enllà encara hi admet que al costat d'allò bàsic, poden haver-hi situacions particulars, encara que aquestes “*precisan ineludiblemente, bien una expresa habilitación constitucional (...) bien (...) un específico anclaje estatutario*”. Criteri aquest que dóna un alt valor a un Estatut d'Autonomia en aquesta temàtica. Aquesta interpretació també la farà la STC 214/1989, FJ 3, i en menor mesura la STC 240/2006²¹⁵, tot determinant una certa disponibilitat de la província.

També sembla que fa una evolució la STC 159/2001, en la mesura que determina que només formarà part del contingut de l'autonomia local constitucionalment garantida, aquelles previsions de la LBRL que:

“Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representan más que exteriorizaciones o manifestaciones forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, des de el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza des de el punto de vista constitucional y ordinamental”, F.J.4.

En aquest sentit doncs la primera jurisprudència constitucional al respecte no va apuntar en una línia favorable a la determinació dels interessos del desplegament estatutari català en clau local. No obstant això, algunes tímides esclertes al respecte, com hem vist, i sobretot la evolució de gairebé de vint anys de funcionament democràtic de l'Estat, feia pensar que es podien començar a donar els elements per a un nou marc de relacions entre governs

²¹⁴ Criteri que es repeteix, tot i que no és té massa en compte després, al FJ 36 de la STC 31/2010 relativa a l'EAC'06.

²¹⁵ Podeu veure'n un comentari a FONT LLOVET, T., *Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso*, a Anuario del Gobierno Local 2006, Madrid 2007, pp. 13-38.

locals, CCAA²¹⁶ i Estat, més basat en la asimetria i la flexibilitat del model constitucional.

De fet era clara alguna jurisprudència al respecte, com hem vist. Però també la realitat comparada en la mesura que la diputació provincial ha estat substituïda per altres corporacions representatives a Canàries, a les diputacions forals basques...de conformitat amb els respectius Estatuts. Així, i com hem vist, ho avalava també la jurisprudència del Tribunal Constitucional permissiva de l'excepció, en determinats territoris, de l'aplicació de la normativa bàsica en matèria de règim local. Situació tinguda per possible sempre, repetim, quan el fonament de l'excepció sigui la mateixa CE -STC 214/1989, de 21 de desembre- o bé un Estatut d'Autonomia -STC 109/1998, de 21 de maig-. Precisament, és aquesta darrera STC la que afirma:

“(...) por más que con la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se persiga «una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación» (por todas, STC 1/1982, fundamento jurídico 1.), no empece en absoluto a dicha noción el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque, como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente, bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, fundamento jurídico 26), bien -como sucede en nuestro caso- un específico anclaje estatutario.(...)En suma, la referida cláusula de «sin perjuicio» permite excepcionar en Cataluña la aplicación del régimen común básico regulador de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las provincias en punto a la cooperación económica con los municipios, que se instrumenta a través de la actividad planificadora” FJ 5.

Així doncs si es donava un “*específico anclaje estatutario*” era possible el desplaçament de la normativa bàsica estatal. A més, en els anys immediatament següents, les reflexions del *Libro Blanco para la reforma local*, que veurem, apuntaven també en una línia similar²¹⁷.

²¹⁶ Hi ha un bon anàlisi respecte la evolució del marc local a l'estat de les autonomies a FONT LLOVET, T., *Gobierno local y Estado autonómico*, Madrid 2008.

²¹⁷ De tot aquest període es pot veure també la doctrina del Consell Consultiu de la Generalitat. Així VICENS MATASA, M., *Règim local*, a *Doctrina del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya (1981-1996)*, Barcelona 1996, pp. 111-132.

II.5. La necessitat de repensar novament el model d'organització territorial: el paper dels experts i l'Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya.

Amb totes aquestes dificultats descrites per al desplegament d'un model territorial local a Catalunya, i amb una jurisprudència constitucional que permetia certes obertures interpretatives però que tot sovint l'acció diària de l'estat no permetia aflorar un règim singular local, es va decidir actualitzar el marc jurídic d'ençà de 1987, justament després de quinze anys. En aquest sentit el primer que es va fer a instàncies del Govern fou la constitució d'un grup d'experts al Parlament de Catalunya per tal d'estudiar i elaborar un informe que permetés revisar el model d'organització territorial, que posteriorment s'hauria de plasmar en iniciatives legislatives.

Així, el 3 d'abril del 2000 el Govern de la Generalitat va acordar la creació de l'esmentada Comissió²¹⁸, que estaria presidida pel Sr. Miquel ROCA i JUNYENT, raó per la qual l'*Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, seria conegut com l'*Informe Roca*²¹⁹.

Aquest Informe parteix del convenciment, segons es reflexa en el mateix, que l'actual model d'organització territorial presenta problemes importants, derivat d'una profusió d'instàncies administratives; un minifundisme municipal que no troba en les instàncies comarcals una eina prou adequada de correcció; una delimitació provincial qüestionada que genera una confusió d'àmbits d'actuació de l'Estat i de la Generalitat, etc. Davant d'aquesta situació el propòsit és que tot respectant l'autonomia local s'enforteixi als ajuntaments en aplicació del principi de subsidiarietat; que s'incrementi la implicació ciutadana en l'Administració local i es millori la representativitat dels ens locals intermedis; es reassigni la comarca en el marc de la col·laboració intermunicipal amb un esquema més fàcil i comprensible; que hi hagi un funcionament més asimètric; descentralització de la Generalitat...i l'actualització i racionalització del mapa administratiu. Aquesta darrera fou

²¹⁸ Aquesta Comissió va estar integrada pels Srs. Miquel Roca i Junyent; Jordi Bonet i Agustí; Jesús Burgueño i Rivero; Robert Casadevall i Camps; Tomàs Font i Llovet; Josep M. Franquet i Bernis; Enric Lluch Martín i Xavier Rubio Cano.

²¹⁹ PARLAMENT DE CATALUNYA, *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, Barcelona 2000.

sens dubte la qüestió més polèmica del mateix, i la que segurament va fer que l'Informe no tires endavant en ser presentat públicament.

Davant d'aquesta situació es proposen mesures amb unes bases clares i permanents, que s'aplicaran gradualment, i adaptant-se a la realitat socioeconòmica del país. El més rellevant en aquest sentit al nostre entendre és la idea de la gradualitat, molt important en definir un model: no és necessari que tot es faci de cop, però tot el que es faci ha de ser en la línia del model, no un seguit de modificacions inconnexes. Així, es vol enfortir el municipalisme, adequar la planta comarcal i introduir la vegueria en el marc de l'organització provincial de l'Estat, per adequar aquesta organització a Catalunya²²⁰. Finalment, els experts fan una crida a la reforma del sistema de finançament dels governs locals, tant pel que fa a la suficiència financera com a l'autonomia de la despesa.

Així, pel que fa als municipis es proposa enfortir als Ajuntaments, no tant en el marc d'un règim competencial explícit, sinó en una nova reordenació del mapa municipal. En aquest sentit es proposa els municipis tinguin una població mínima de 250 habitants, i en aquest sentit es fa una proposta concreta i enumerada d'un pla de fusions i agregacions municipals. A més es considera petits municipis aquells de menys de 1.000 habitants, per als quals s'estableix un règim especial que es fonamenta en agrupaments per a la prestació de serveis bàsics. Alhora però estableix un règim específic també per als municipis de l'entorn metropolità.

Pel que fa al nivell comarcal es proposen millores en la seva representativitat i organització, després d'assumir que no és possible al seu parer fer *tabula rasa*²²¹ a l'actual mapa comarcal per dibuixar-ne un de nou, tot apostant per tal que a les comarques s'augmenti la presència dels alcaldes en la seva organització, a través d'un *consell d'alcaldes*. També es defineix i clarifiquen les seves funcions d'impuls als municipis a través de les prestacions de serveis

²²⁰ En aquest sentit es proposen sis vegueries.

²²¹ Aquesta expressió fou de Lluch i Martin, qui malgrat en anys anteriors era reaci a mantenir la divisió comarcal republicana, en la mesura que aquesta ja s'havia implantat novament en democràcia no es podia ara redibuixar el model. Es pot veure a BURGUEÑO RIVERO, J., *El paper d'Enric Lluch en el debat sobre l'organització i l'ordenació territorial de Catalunya*, a Treballs de la Societat Catalana de Geografia, núm. 76, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona 2013, pp. 75-99.

i de suport. La comarca esdevé alhora el punt bàsic de descentralització de l'Administració de la Generalitat així com la de l'Estat.

Per la prestació dels serveis es preveuen mecanismes de desconcentració a través d'espais *subcomarcals*²²², com a àmbits unitaris de planificació i gestió, opció especialment vàlida en zones limítrofs. A nivell competencial es concreten més les funcions d'assistència i cooperació municipal –fins i tot assumint la prestació dels serveis mínims obligatoris municipals de l'art. 64 del TRLMRLC-, i alhora es proposa l'ampliació del seu ventall competencial amb matèries vinculades als camps d'atenció a la persona, l'ordenació del territori i el desenvolupament i promoció econòmica.

Pel que fa al seu finançament es preveu que participi també, en la mesura que farà funcions reservades a les províncies a la LBRL, en el finançament de les diputacions. Alhora es preveu que puguin establir tributs propis, i recàrrecs sobre els impostos municipals.

Respecte el mapa es proposa la creació de sis noves comarques: Alta Segarra, Baix Llobregat Nord, Moianès, Segre, Selva Marítima i Vall de Camprodon. Alhora preveu, després d'un procés de consulta, que determinats municipis puguin canviar de comarca per tal de tenir una adscripció més adient a la seva realitat territorial.

En relació a l'altre nivell supramunicipal, aposta per les vegueries, tot recuperant així aquest nom històric –però l'òrgan de govern es continuarà dient diputació-. Aquestes es desplegaran evolutivament pel que fa a les seves funcions que passaran a ser més asimètriques.

Defensa un model veguerial coincident amb el Pla Territorial General de Catalunya, per tant amb sis: la de Barcelona, Camp de Tarragona, Catalunya Central, Girona, Ponent, i Terres de l'Ebre. Aquestes tindran una seu institucional, respectivament a Barcelona, Tarragona, Manresa, Girona, Lleida i Tortosa. Alhora es fa una especial consideració a l'Alt Pirineu i a la Val d'Àran. L'Informe reconeix també el paper històric i econòmic de les ciutats de Reus, Manresa, Vic i Igualada. Així doncs es parla de seu institucional sense prejutjar-ne necessàriament la seva capitalitat.

²²² Especificant que és una mesura que es podria proposar al territori del Lluçanès.

Pel que fa a la seva organització s'obre la porta a poder decidir sobre l'elecció directa dels seus membres. També es preveu un tractament específic dels fets metropolitans, tot determinant que la vegueria de Barcelona podria assumir també les funcions del fet metropolità present al seu territori, criteri en el que hi estem molt d'acord perquè així s'evita la creació d'una entitat metropolitana nova i per tant la suma de més nivells.

L'Informe qüestiona també, com hem apuntat abans, la disparitat de divisions territorials de l'Administració de la Generalitat, i en proposa una unificació via Comissió de delimitació territorial.

Al nostre parer però de la vegueria no s'apunta una definició del seu model competencial, per la qual cosa es perd també una oportunitat per bastir una descentralització efectiva de competències de la Generalitat cap al món local.

Aquest treball tot i tractar-se d'un conjunt de propostes interessants, i adoptades per unanimitat, en ser lliurat el 22 de desembre del 2000, no va veure la llum. Una molt forta oposició per part dels municipis petits en veure el perill de ser agrupats forçosament ho va impedir. El món local, i sobretot l'ACM, en va ésser especialment crítica al respecte. Per tot, al final l'Informe només va quedar amb un conjunt de propostes, i per tant la reforma local catalana continuava oberta sense un full de ruta nou²²³.

Estem d'acord amb que cal ser molt cautelós per proposar una reforma municipal basada en agrupacions forçoses de municipis petits, tal i com apunta BALLBÉ MALLOL, però és cert que l'Informe contenia moltes altres propostes noves i suggerents, com hem vist, i que es podien aprofitar bo i salvant aquesta qüestió concreta de la realitat municipal:

“Els petits municipis no només preserven l'equilibri humà en el territori de Catalunya sinó també l'equilibri ecològic i social atès que la desaparició de la població d'un nucli petit suposa la desertització econòmica i mediambiental del territori”²²⁴.

²²³ Sobre l'impacte de la l'Informe podeu veure RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R., *Territorio y Gobierno Local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Navarra 2005, pp. 104-108.

²²⁴ BALLBÉ MALLOL, M., informe jurídic encarregat per l'ACM i que porta per títol *Reflexions sobre els valors dels petits municipis en resposta a l'Informe sobre el model d'organització territorial de Catalunya*, Barcelona 13 de març de 2001.

Per la qual cosa és innegable que és un bon treball i que fou una llàstima no analitzar totes les seves aportacions en més deteniment. De fet moltes de les quals s'han anat desgranant en diverses propostes i estudis territorials en anys següents. El president del grup d'experts, en ROCA JUNYENT, en una de les poques intervencions sobre el mateix que ha tingut ha destacat una idea que en els temps actuals en sembla molt vigent al respecte:

“És un informe que, lògicament, obre i provoca debat i provoca polèmica. Serà aquest o serà un altre, però el que si és cert és que ara ja podem començar a acceptar, tots, que des del punt de vista del funcionament del país, no atacar frontalment els problemes que es deriven d'una organització territorial que té mancances, són problemes cars”²²⁵.

II.6. El desenvolupament institucional i local a través de la heterogeneïtat

A primers de la dècada del 2000 comença a arrelar la idea a Catalunya de la possible elaboració d'un nou Estatut d'Autonomia que superes el del 1979, per millorar i actualitzar l'autogovern. Criteris polítics i jurídics no ho aconsellaven, a parer del President Pujol, tal i com ell mateix ha explicat després perquè tenia informació que obrir aquesta via, sinó sortia bé i per tant amb un Estatut fracassat ens podia deixar en un atzucac institucional. La informació que feien circular els personatges de l'Estat que havien fet la transició democràtica era que un Estatut nou hauria de ser menys ambiciós encara que el del 1979. Tot això porta a que el President Pujol n'encarregui al Professor ARGULLOL i MURGADAS una visió experta. Aquesta es materialitza en base a una teorització²²⁶ que tendia a una alternativa a la reforma estatutària a través d'una *interpretació diferent* de la CE i la seva normativa de desenvolupament, en conseqüència, i la utilització de vies constitucionals d'addició de competències a través de transferència o delegació competencial via arts. 151.1 i 2 de la CE. A més s'apunta a la idea

²²⁵ ROCA JUNYENT, M., Les propostes de l'Informe sobre la revisió del Model d'organització de Catalunya, a Jornades sobre el model d'organització territorial de Catalunya, Fundació Carles Pi i Sunyer, Lleida-Barcelona 2002, p. 72.

²²⁶ ARGULLOL MURGADAS, E., *Criteris per a un desenvolupament institucional*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 1999. El President Pujol en fa referència explícita a tota aquesta interpretació a les seves memòries a PUJOL SOLEY, J., *Memòries. De la bonança a un nou repte* (1993-2011), Barcelona 2012, pp. 86-112

de millora de la hisenda de la Generalitat, en la mesura que aquesta no estaria sotmesa als procediments de revisió constitucionals i estatutaris.

La idea central és fer evolucionar el model autonòmic en base a l'asimetria i la diferenciació, com a reconeixement també de la plurinacionalitat. I això es concreta en base al nou reconeixement en una nova llista de temes, com per exemple, la presència de Catalunya a la Unió Europea i en organitzacions internacionals, tot cercant solucions a l'actual jurisprudència constitucional que si bé és cert que és restrictiva, no ho és menys que *també admet altres solucions legítimes*. Alhora també permetent la gestió autonòmica de certs serveis estatals; modificació d'algunes lleis bàsiques, i finalment, completant alguns traspassos de serveis pendents²²⁷.

En concret en allò que fa referència a la matèria local es proposen tot un seguit de mesures –pp. 58 i 59–, tot partint del reconeixement intracomunitari de les entitats locals, evitant així el criteri del caràcter bifront. També es planteja un règim territorialitzat relatiu als funcionaris d'habilitació nacional amb una ordenació pròpia d'aquesta figura; i, això sens perjudici d'una certa flexibilització per desenvolupar la regulació dels tributs locals, sempre respectant els criteris bàsics dictats per l'Estat.

Malgrat la raonabilitat del plantejament - anys 2000 -, el cert és que l'Estat no ho té en compte. En conseqüència sinó es podia obtenir un major reconeixement d'autogovern més heterogeni, o singular per a Catalunya, s'obria necessàriament la porta a la reforma estatutària, amb el risc que si finalment no acabava bé tot el llarg procés les frustracions institucionals i de la ciutadania ens podien deixar en un veritable atzucac en clau de país. Ha estat però de fet la línia seguida, i ha estat el que ha acabat passant.²²⁸

²²⁷ Al respecte podeu veure BERNADÍ GIL, X., (Dir.), *El traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat. De l'Estatut de 1932 l'Estatut de 2006*, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2010.

²²⁸ També s'hi va referir TORNOS MAS, tot i que a l'any 2010, sota la pregunta relativa a l'EAC: “*Quines possibilitats reals hi havia d'arribar a bon port? Es van mesurar bé les forces abans d'iniciar el camí? Aquests riscos, que mai no es van posar de manifest al poble català, s'han fet evidents amb la Sentència. Però crec que la Sentència no és l'única culpable del resultat final del procés de reforma estatutària iniciat pel Parlament de Catalunya ni dels problemes que ara plantegen el desplegament de l'estatut i el funcionament de l'Estat autonòmic en conjunt*”, a *Valoració General*, Revista Catalana de Dret Públic-Especial Sentència sobre l'Estatut, Barcelona 2010, p. 48.

III. L'ELABORACIÓ D'UN NOU ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA COM A PUNT DE PARTIDA PER A UNA NOVA REFORMA DELS GOVERNS LOCALS CATALANS.

III. 1. L'inici formal dels treballs previs i les aportacions dels diferents grups parlamentaris

Poc abans de finalitzar la VI legislatura del Parlament de Catalunya, i coincidint en el marc de la creació d'una Ponència per a la Reforma de l'Estatut²²⁹, els diferents grups parlamentaris comencen a dibuixar el seu propi model d'autogovern. Així, a partir de les propostes inicials presentades per aquests grups²³⁰, entre els mesos de març i abril del 2003, es comença a perfilar la voluntat d'establir també un nou model territorial en clau local, tot i què amb diferents enfocaments en funció del grup proponent²³¹. Model d'organització territorial, que en bona lògica haurà d'anar acompanyat també d'un nou marc del seu règim jurídic, i també d'un nou sistema de finançament local.

III.1.1. Les aportacions de Convergència i Unió

En aquest sentit, el primer document de referència és el treball presentat a l'abril del 2003 pel grup parlamentari de CiU a través d'unes *Bases per a un*

Tot i això és ben evident que no podem deixar de referenciar que en termes democràtics i institucionals tampoc no deixa de ser una anomalia no reclamar un *cert evolucionsime institucional* després de més de trenta anys d'una experiència no sempre reeixida.

²²⁹ Aquesta ponència serà la que assumirà les primeres orientacions, treballs jurídics i textos polítics que més endavant, tot i que situats formalment a la següent legislatura, començaran a prendre força formal en l'inici de l'elaboració del text estatutari.

²³⁰ A excepció del grup parlamentari del PP, que no va presentar cap proposta en aquest sentit.

²³¹ Per a un estudi complert de tots aquests treballs, i de la seva evolució procedimental i cronològica per a la tramitació i aprovació del nou text estatutari, es pot veure CARRILLO LÓPEZ, M. (Dir.). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics, Vol. I i II.*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 2006. En aquest sentit, i pel que fa als antecedents de la reforma estatutària, pot veure's també BAS VILAFRANCA, A., *L'avantsala de l'Estatut. L'autogovern de Catalunya a la llum de la seguretat pública (1978-2006)*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 2009.

*nou Estatut Nacional de Catalunya*²³², que s'ocupen també de la qüestió territorial. L'objectiu que es presenta, i es vol abordar en aquesta qüestió, és el de poder establir una administració més propera als ciutadans ja que l'experiència ha demostrat, segons s'assenyala en el propi text, que no ha estat possible fins ara articular un sistema administratiu coherent i dependent en exclusiva de la Generalitat. Així es posa en relleu que els mecanismes d'actuació directa de l'Estat a Catalunya s'han incrementat en lloc de reduir-se. Per això la previsió estatutària ha de servir per poder capgirar aquesta situació i convertir la Generalitat en l'Administració única a Catalunya, sens perjudici de les funcions que han de realitzar els municipis i les comarques en desenvolupament de la seva pròpia autonomia. En conseqüència, s'aposta pel reconeixement a la pròpia Generalitat d'una competència àmplia i plena sobre l'organització territorial de Catalunya, exclusiva per tant, que faci possible disposar d'un sistema administratiu propi i molt més coherent que l'actual.

En l'àmbit de la regulació més concreta de l'organització territorial, en aquestes Bases, i en allò relatiu als poders locals, s'especifica que l'organització territorial de Catalunya, així com la pròpia determinació dels nivells polítics i administratius que l'integren, és una capacitat inherent a l'exercici de l'autogovern de les institucions catalanes. Aquesta organització hauria de poder respondre als principis de descentralització, subsidiarietat, autonomia local, proximitat, eficàcia i participació. En aquesta línia apuntada, es considera que amb l'organització territorial del país cal tenir present que els municipis i les comarques són els ens locals bàsics de Catalunya, i a més són també elements integrants de l'estructura territorial de la Generalitat, tot eliminant, en conseqüència, les referències estatutàries actuals a la divisió provincial.

En aquest sentit es determina, a més, la voluntat de substitució de les diputacions provincials pels consells comarcals o altres entitats locals supramunicipals sota la denominació de regions o vegueries²³³. Per poder

²³² CARRILLO LÓPEZ, M. (Dir.). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006... op cit.* pp. 37-99.

²³³ No queda clar, però, si el sistema de doble nivell institucional supramunicipal continuaria com en l'actualitat -diputació provincial/consell comarcal-, o bé quedaria refós, ja que es refereix expressament a la substitució de les diputacions pels consells comarcals o *per unes altres entitats locals que serien les anomenades regions o vegueries*, i on no consta expressament que sigui aquí on també quedarien integrats els consells comarcals. Queda clara doncs la voluntat de substitució de les diputacions però no el nivell, o nivells, supramunicipal on hi serien els consells comarcals i/o les regions/vegueries.

portar a terme aquesta tasca, serà necessari també reconèixer la competència exclusiva de la Generalitat per a la creació, modificació o supressió de les entitats supramunicipals i demarcacions territorials, amb especial consideració a les realitats metropolitanes²³⁴.

Per tant el grup parlamentari de CiU en aquestes Bases apuntava per aprofitar la reforma estatutària, i convertir en norma el propòsit bàsic de la proximitat de l'Administració al territori, tot apostant pel que al seu entendre han de ser els ens locals bàsics a Catalunya: els municipis i les comarques, amb una clara absència de les diputacions. Tot però amb una decisió clara també per la supramunicipalitat veguerial o regional, però en tot cas amb la superació del marc provincial, fins i tot eliminant-ne qualsevol referència estatutària, i substituint-les pels consells comarcals o aquestes altres entitats locals supramunicipals esmentades. I a més, determinant també el reconeixement institucional precís de les realitats metropolitanes - en plural -.

Es podria destacar en aquest aspecte, l'opció que s'està fent en aquest document per les comarques, que de fet gairebé serà singular d'aquest grup parlamentari en la totalitat dels treballs posteriors, fins al nivell d'eleva-lo a ens bàsic, condició que altres ens supramunicipals de nova creació –les regions o les vegueries- no ostentarien, a menys que quedessin integrades dintre les comarques, segons es desprèn d'aquesta proposta. A més, es pot destacar també que la substitució de les diputacions provincials pels consells comarcals no és un tema menor, ja que optant per aquesta possibilitat, i a reserva de tots els condicionants jurisprudencials necessaris en clau constitucional, es racionalitza un nivell administratiu en la bona mesura que els consells comarcals ja són una realitat institucional, cosa que no passaria, si aquesta substitució provincial es fes per un altre nivell que cal incorporar de nou en forma de substitució: les vegueries o regions, com diu el text.

Finalment, cal tenir present que pel que fa al finançament local aquesta mateixa proposta defensa incloure al futur Estatut els instruments necessaris per tal de dotar a la Generalitat, i per extensió al seu nivell local, de la plena autonomia financera per dur a terme, de manera efectiva, les competències i

²³⁴ En aquest sentit, i en la mesura que en els propis textos es pluralitza, es pot entendre que el grup de CiU no està pensant només en la de l'àrea territorial de Barcelona, sinó que s'obre la possibilitat a altres realitats territorials com podrien ser les que conformen les actuals àrees geogràfiques de Girona o el Camp de Tarragona. Sigui com sigui però aquesta és només una interpretació nostra del text.

les funcions que té atribuïdes. Alhora es preveu que caldrà reforçar-ho, amb un nou pacte fiscal, inspirat en el model de concert econòmic, entre la Generalitat i l'Estat. Aquest pacte fiscal s'ha de basar en els principis de responsabilitat fiscal plena, finançament global, plena capacitat en la gestió tributària, reconeixement de l'adequada capacitat normativa, solidaritat interterritorial, *suficiència dels ens locals*, transparència i igualtat de tracte fiscal. Així, i d'entre d'altres propostes es preveu l'atribució a la Generalitat de la plena capacitat per crear i regular els seus propis tributs; la inclusió del finançament local en el marc del model de finançament de Catalunya amb la participació en els impostos estatals cedits i els propis de la Generalitat; i també, la creació de l'Agència Tributària de Catalunya, com a Administració única encarregada de la gestió, la liquidació i la inspecció dels impostos recaptats a Catalunya.

III.1.2. Les aportacions d'Esquerra Republicana de Catalunya

Per la seva banda el grup parlamentari d'ERC va presentar com a treball previ, també a l'abril de 2003, una *Constitució de l'Estat Lliure de Catalunya*, articulat sota un *Projecte d'Estatut Nacional*²³⁵. De fet amb aquest text, i a més coincidint amb el temps, s'estava apostant per un Estat Lliure associat al Regne d'Espanya, amb molts paral·lelismes que després es reflectiren també a l'anomenat *Pla Ibarretxe* basc²³⁶. Pel que fa a l'organització territorial de Catalunya, l'art. 2 d'aquest Projecte i sota la denominació de territori català esmenta *les comarques en què s'organitza territorialment Catalunya*. Posteriorment, i en referir-se a l'art. 8 a l'organització territorial de la Generalitat, es determina que aquesta s'organitzi en municipis, comarques, i si s'escau, en agrupacions supracomarcals i entitats de caràcter metropolità. A més es concreta també la possibilitat de crear agrupacions de comarques amb finalitats específiques.

²³⁵ CARRILLO LÓPEZ, M. (Dir.). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006... op cit.* pp. 102-137.

²³⁶ Es tracta concretament de la *Proposta d'Estatut Polític de la Comunitat d'Euskadi* presentada pel govern basc, i posteriorment aprovada pel Parlament del País Basc en data 30 de desembre del 2004, que també es va anomenar *Proposta del Parlament Basc per a la convivència a Euskadi. Nou Estatut Polític d'Euskadi*. Aquesta fou enviada al Congrés dels Diputats per a al seu debat i votació, i després de celebrar-se aquest en data 1 de febrer de 2005, va ser àmpliament rebutjada per la majoria parlamentària. Amb tot la tramitació jurídica per a la possible consulta al poble basc sobre el seu futur polític va continuar anys després.

D'aquest projecte val a destacar també la interessant previsió que s'estableix a l'art. 8, pel que fa a l'Administració perifèrica de la Generalitat, que s'haurà de desplegar territorialment, i es preveu que podrà actuar també per delegació a través de les entitats locals. Aquesta possibilitat, com veurem, podria tenir rellevància en el marc d'una nova organització territorial en el futur. Així com també la determinació de l'establiment de la competència exclusiva de la Generalitat en relació al règim jurídic, el règim d'hisenda i d'organització de les entitats locals i l'organització territorial -art. 43.1 b).-.

Per tant, d'aquest Projecte, en destaca també una aposta pels municipis, i per les comarques, i en una mesura més accessòria per les agrupacions supracomarçals i entitats de caràcter metropolità – i també expressat en plural- L'ens comarcal, com a ens local supramunicipal, també és determinant per al grup parlamentari d'ERC pel que fa a les previsions que en aquesta matèria hauria de contenir el nou Estatut. Amb tot no hi ha cap previsió relativa a les actuals diputacions ni tampoc a un model supramunicipal veguerial o regional, sinó una senzilla referència a unes agrupacions supracomarçals.

Cal fer referència explícita però a la previsió del Títol Sisè de la Proposta, en la mesura que es preveu la regulació expressa de *les finances, l'economia i les empreses de la Generalitat*. En aquest sentit –art. 62- es preveu que Catalunya disposarà de la seva hisenda pròpia per a l'exercici i el finançament adequats de la Generalitat i les entitats locals, a través d'un concert econòmic. A més, l'art. 64 preveu una regulació dels pressupostos i la hisenda de la Generalitat i dels ens locals. En particular, l'apartat d'aqueix article estableix que correspon a la Generalitat el desplegament de la legislació sobre les hisendes locals respectant llur autonomia. Així mateix es reconeix la competència dels ens locals en la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció dels tributs propis, sens perjudici de la delegació que puguin atorgar per a aquestes facultats a la Generalitat. A més, per norma legal s'haurà d'establir el sistema de col·laboració dels ens locals, de la Generalitat i de l'Estat per a la gestió, la liquidació, la recaptació i la inspecció dels tributs. Finalment, es determina que els ingressos dels ens locals de Catalunya consistents en participacions en ingressos estatals i en subvencions incondicionades es perceben a través de la Generalitat, que posteriorment els distribuirà d'acord amb els criteris legals que hi siguin aplicables.

III.1.3. Les aportacions d'Iniciativa per Catalunya-Verds

El grup parlamentari d'ICV va presentar un treball relatiu a unes *Bases per a la Reforma Constitucional i Estatutària*, amb una *Proposta des del federalisme pluralista i la radicalitat democràtica*²³⁷, i un procés de participació social per a l'elaboració d'un nou Estatut. Aquestes Bases, amb un títol ambiciós, i pel que fa a la proposta que aporta per a un nou règim jurídic local i una nova organització territorial, es determina -base segona- que en aquesta matèria hi ha d'haver una millora competencial, tot eixamplant facultats legislatives dels ens locals, elements instrumentals, règims especials i una major descentralització. A més, a la base onzena, es fa una aposta territorial concreta per tal de convertir Catalunya en província única, tot creant immediatament regions o vegueries com a àmbit de descentralització de la Generalitat²³⁸, així com una *regió metropolitana* prenent com a base de principi *les comarques de l'antiga Regió I -Barcelonès, Baix Llobregat, Vallès Occidental, Vallès Oriental i Maresme-*.²³⁹

Pel que fa al règim jurídic municipal és important també destacar el reforçament que des d'aquestes mateixes bases es preveu cap als Ajuntaments -base onzena, apartat sisè-. En aquest sentit s'aposta per un reconeixement de l'alcalde o alcaldessa com a representant ordinari de l'Estat i la Generalitat en el terme municipal, tot augmentant els recursos econòmics i el reforçament de la dimensió política i l'autoritat de les administracions municipals.

El grup d'ICV doncs es decanta per un model municipal fort, així com un model regional o veguerial com a àmbit descentralitzador de la Generalitat, i constituït un cop Catalunya s'hagués convertit en província única²⁴⁰. A la vegada aposta per una, en singular, regió metropolitana. No hi ha cap concreció, ni tant sols cap referència, al nivell comarcal.

²³⁷ CARRILLO LÓPEZ, M. (Dir.). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006... op cit.* pp. 139-159.

²³⁸ Fins i tot es concreten i queden anomenades: Terres de l'Ebre, Catalunya Central, Regió Metropolitana de Barcelona, Girona, Tarragona, Ponent, Alt Pirineu i Val d'Àran.

²³⁹ Es refereix a la Regió I de la divisió territorial de Catalunya de la II República.

²⁴⁰ Amb tot no resulta gens fàcil aquesta articulació de la Catalunya uniprovincial ja que malgrat des de l'any 1987, com hem vist, està també previst a la legislació local catalana no ha estat desenvolupada, ni concretada, ni per llur complexitat jurídica i constitucional res fa preveure que resulti fàcilment possible la seva aplicació.

En el relatiu al finançament la base novena del text preveu que la Generalitat a través de la seva Administració Tributària serà la responsable de la gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels impostos a Catalunya. A més, el finançament dels ens locals respondrà dels criteris de suficiència, autonomia financera, equitat entre els ciutadans, reequilibri territorial, corresponsabilitat fiscal i coordinació entre institucions. Així mateix, s'estableix taxativament que la Generalitat serà la responsable del finançament dels ens locals a Catalunya, i que el finançament d'aquests garantirà la suficiència de recursos d'acord amb una distribució competencial basada en els principis de descentralització, subsidiarietat i simplificació administrativa.

III.1.4. Les aportacions del Partit Socialista de Catalunya

El grup parlamentari del PSC realitzà també la seva pròpia proposta, al març del 2003, a partir d'unes *Bases per a l'elaboració de l'Estatut de Catalunya*²⁴¹. En les mateixes hi ha una previsió expressa, concretament a la base setena, relativa a l'organització territorial i el govern local. Així s'estableix que, d'acord amb allò establert per la CEAL, els municipis, les comarques, la Val d'Aran, i les vegueries de Catalunya compten amb l'autonomia, les competències i el finançament necessaris per tal de defensar eficaçment els interessos dels seus ciutadans i ciutadanes i gestionar-los en el seu benefici. I, de la mateixa manera que hem vist en la proposta d'IC-V, s'estableix que els alcaldes i alcaldesses són els representants ordinaris de la Generalitat en els seus municipis, per bé que aquí res es determina respecte si també ho serien de l'Estat, com si es referenciava en l'altra proposta examinada.

Pel que fa a la seva configuració territorial, es determina clarament que el territori de Catalunya es divideix en set vegueries²⁴², que es defineixen com *comunitats territorials i àmbits per a la descentralització i desconcentració de la Generalitat*. Aquesta idea és rellevant, ja que donaria a entendre que la

²⁴¹ CARRILLO LÓPEZ, M. (Dir.). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006... op cit.* pp. 161-170.

²⁴² També queden concretades i anomenades, de fet són les mateixes que també esmentava el grup parlamentari d'IC-V, si bé la nomenclatura no sempre és coincident: Alt Pirineu i Aran, Terres de Lleida, Terres de l'Ebre, Camp de Tarragona, Catalunya Central, Comarques gironines i Regió Metropolitana de Barcelona.

futura vegueria no només hauria d'assumir competències locals, sinó que també seria l'àmbit de descentralització de la Generalitat. A més, i per tal de fer efectiva la màxima autonomia local, també la mateixa Generalitat serà la que exercirà les seves competències d'acord amb el principi de subsidiarietat, descentralitzant i desconcentrant tot el que sigui possible aquest exercici en benefici dels ciutadans i de l'eficiència de la seva actuació. Aquesta idea de descentralització de la Generalitat cap a les noves vegueries, pot tenir una connotació de racionalització de l'administració pública catalana en el seu conjunt gens trivial, com més endavant veurem. Finalment, s'aposta també per un règim especial, sota la denominació de Carta o Llei especial per a la ciutat de Barcelona, on haurien de quedar regulades les seves competències, el seu govern i el seu finançament, i s'explicita clarament que l'organització territorial de Catalunya contemplarà l'especificitat de l'àrea metropolitana de Barcelona.

Per tant, el model del grup del PSC és apostar pel nivell municipal, fins i tot amb les singularitats territorials més accentuades com la mateixa ciutat de Barcelona o l'Àrea Metropolitana, les comarques, la Val d'Aran i set vegueries. Aquestes últimes, a la vegada, amb funcions pròpies derivades de la descentralització de la pròpia Administració de la Generalitat de Catalunya.

Pel que fa al finançament local no s'hi fa una previsió més precisa que el que hem ressenyat en la pròpia base setena, sense que en la base novena, que és la relativa al finançament en general, hi hagi referències expressives cap al món local.

III.1.5. Síntesi de les aportacions dels grups

Del resum de totes aquestes primeres aportacions dels grups parlamentaris se'n desprèn la voluntat de determinar un nou model territorial propi, en el marc d'un nou avanç en l'autogovern. Les propostes tenen alguns punts en comú, sobretot pel que fa al reforç del municipalisme i dels grans principis clàssics en defensa del món local i de l'exclusivitat de la Generalitat en l'exercici de la competència que se'n deriva, una opció descentralitzadora des de la Generalitat cap al món local. Tot i això, les diferències són evidents, sobretot pel que fa a com determinar el nivell supramunicipal, ja que hi ha

opcions que es decanten per un ens comarcal bàsic, i en canvi altres que fins i tot parlen d'una Catalunya directament uniprovincial i llur transformació immediata per nous ens regionals o veguerials.

En aquest sentit veiem com el grup CiU singularitza com a ens bàsics el municipi i la comarca, dotant a aquesta última certament d'un paper cabdal en el nou model territorial que es proposa. A més, i en voler eliminar tota referència a la província, aposta per un model supramunicipal conformat per aquestes comarques o en tot cas per altres ens supramunicipals, sota el nom de regions o vegueries²⁴³, sempre reconeixent però el paper de les realitats metropolitanes. En aquest sentit el grup d'ERC també defensa una Catalunya organitzada comarcalment, amb municipis, comarques i, si s'escau, agrupacions supracomaricals i entitats de caràcter metropolità. Podríem dir per tant que ambdós grups tenen com a eix principal de la nova proposta d'organització el municipi i la comarca.

En canvi, el grup d'IC-V determina la conversió de Catalunya en província única, per crear d'immediat set regions o vegueries que a la vegada seran l'àmbit de descentralització de la Generalitat. En aquest sentit el seu model es diferencia en que no hi ha aposta per l'ens comarcal. Finalment, el grup del PSC determina que els municipis, les comarques, la Val d'Aran i les vegueries estaran dotats d'autonomia, competències i finançament. Posteriorment però en determinar la divisió del territori de Catalunya es posiciona també directament per set vegueries, tot reconeixent tanmateix un paper destacat a la ciutat de Barcelona, que comptarà amb un règim especial de Carta. Per tant l'àmbit supramunicipal comarcal que si s'esmenta, no sembla així d'estar dotat tampoc d'aquest caràcter bàsic, sinó que en tot cas s'aposta per les vegueries com a nivell singular.

També pel que fa al finançament local en termes generals se'n fa una aposta, sobretot els grups parlamentaris de CiU i ERC, amb una regulació del

²⁴³ No deixa de sorprendre encara aquesta doble denominació de *regió* o *vegueria*, al llarg de tots els textos. I és que de fet cueja encara, com si no hagués estat aquesta una qüestió, la del nom de l'ens, resolta ja normativament l'any 1937, com hem vist. Segurament però ajuda a aquesta doble denominació el fet que anys després, i sobretot a la transició política i en els textos normatius de caràcter territorial posteriors, al referir-s'hi ho tornen a fer utilitzant de nou els dos termes, enlloc de centrar-se ja només en el de vegueria, la qual cosa està perdurant fins els nostres dies: regions sanitàries, policials...

finançament nacional i local més exhaustiva. El grup parlamentari d'IC-V fa una proposta més distributiva d'entre els diferents nivells locals, tot fent garant del finançament local la mateixa Generalitat. En canvi la proposta del grup parlamentari del PSC és mancada d'una concreció més expressa en aquest aspecte ja que si bé s'esmenta la suficiència financera del món local, no s'aborda clarament, en canvi, sota quins eixos es vertebrava i s'ha d'articular.

III. 2. Les aportacions tècniques de l'Institut d'Estudis Autònoms

D'aquestes propostes inicials aportades pels grups parlamentaris, i fins a l'elaboració de les primeres versions formals dels treballs, es pot observar com els canvis en el camí recorregut foren amplis. Així, i després de la presentació d'aquests primers textos, i constituïda al Parlament ja la comissió encarregada de treballar el nou text estatutari²⁴⁴, el primer document de treball ja homogeneïtzat per començar els treballs formals de redacció articulada el constitueix el *Document de treball elaborat per l'Institut d'Estudis Autònoms i lliurat a la ponència parlamentària constituïda en el si de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local*, elaborat entre el juliol del 2004 i el juny del 2005²⁴⁵.

III.2.1. Organització territorial

Pel que fa al tema relatiu a l'organització territorial, aquest queda englobat en el proposat títol tercer que regularà les *Institucions*. D'aquest títol cal destacar

²⁴⁴ Iniciada ja doncs la VII legislatura, i desenvolupant-se l'acord polític al que havien arribat, fruit del resultat de les eleccions de 16 de novembre de 2003, els grups del PSC, ERC i IC-V. Així en aquest acord signat al Palau del Tinell de Barcelona sota el nom d' *Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya -Barcelona, 14 de desembre de 2003-*, s'explicita la voluntat d'iniciar la reforma estatutària tot renovant l'autogovern. Així, i entre d'altres qüestions, es proposa ordenar les administracions catalanes basant-se en tres nivells territorials: les vegueries o regions, les comarques i els municipis, i en particular *convertir les vegueries o regions en el lloc de trobada entre totes les administracions: àmbit territorial per a la descentralització de la Generalitat amb la reordenació de les actuals delegacions dels departaments del Govern-*, *àmbit per a la cooperació local -amb la revisió i reorganització de les funcions de les diputacions-* i *àmbit per a la reorganització de l'administració estatal en substitució gradual de les demarcacions provincials estatals-*.

²⁴⁵ CARRILLO LÓPEZ, M. (Dir.). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006... op cit.* pp. 171-401.

ja la primera aproximació a la interiorització del govern local en la pròpia definició de la Generalitat. En aquest sentit, es determina clarament que en funció de si es fa una interpretació àmplia d'aquesta el títol podria anomenar-se *Institucions de la Generalitat* i, en canvi, si s'opta per una interpretació més estricta existiria la possibilitat de crear un títol específic sobre el *Govern i l'Administració local*.

En l'esborrany del text normatiu proposat es dedica a la qüestió territorial i local la secció primera del capítol sisè, sota el títol el Govern i l'Administració local, i l'organització territorial local. Així en la proposta d'article 38, sota la rubrica de l'organització del govern local de Catalunya, es preveu que:

- “1. Integren l'organització territorial de Catalunya els municipis i les vegueries. També en formen part les comarques i les altres entitats locals supramunicipals que creï la Generalitat.
2. El municipi és l'entitat bàsica de l'organització territorial de Catalunya i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics.
3. La vegueria és una entitat local de caràcter representatiu formada per l'agrupació de municipis i dotada de personalitat jurídica i d'autonomia per a la gestió dels seus interessos. La vegueria també és la demarcació territorial en què s'organitzen els serveis de l'Administració de la Generalitat (*i, en el seu cas, la divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat*).
4. La comarca és una entitat local que es fonamenta en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis. Té com a funcions la gestió de competències i serveis municipals i els que li encarregui la vegueria respectiva i l'Administració de la Generalitat. L'òrgan de govern de la comarca està format pels alcaldes dels municipis que la integren.
5. La creació, la modificació i la supressió d'aquestes entitats locals, així com l'establiment del seu règim jurídic, es regula per una llei del Parlament.
6. La Generalitat promou l'actuació coordinada dels municipis i de les altres entitats locals per tal de garantir l'equilibri, la solidaritat i l'equitat entre tots els territoris de Catalunya)”.

Cal destacar en aquest sentit una aposta clara pel municipi i la vegueria en l'organització territorial i, en una línia més tímida, l'existència de la comarca, així com d'altres entitats locals supramunicipals creades per la pròpia Generalitat. Tot i això, es proposa que sigui el municipi l'ens bàsic d'aquesta organització i també el canal directe de participació de la comunitat local en els afers públics. La vegueria, a la vegada, és proposada com una entitat amb personalitat jurídica, de caràcter representatiu i que estarà formada per l'agrupació de municipis, dotada de plena autonomia per a la gestió dels seus

interessos. Però no només això, aquesta entitat local, a més, serà la demarcació territorial en què s'organitzaran els serveis de l'Administració de la Generalitat. Cal destacar, per tant, aquesta diferència respecte la previsió inicial que volia preceptuar que en la mesura que la vegueria pogués respondre al compliment de les funcions de les actuals províncies, aquesta divisió nova servís també per al propi compliment de les activitats de l'Estat.

En aquesta regulació prevista la comarca sembla que queda ja en un segon nivell, de fet no es preveu ni que tingui el caràcter d'ens local bàsic. Així aquesta es fonamenta en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis, assumint com a principals funcions la gestió de les competències municipals que li siguin delegades, així com les que li encarregui la pròpia Generalitat o la vegueria. En aquest sentit podríem dir que, en certa manera, assumint també el paper d'ens de descentralització de la vegueria al territori. Amb tot, i s'entén que per simplificar la seva pròpia estructura orgànica interna, l'òrgan de govern és format per tots i cadascun dels alcaldes o alcaldesses del propi territori, en forma d'un *consell d'alcaldes*. Sens cap mena de dubte, i pel que fa l'òrgan de govern doncs, estem al davant d'una novedosa forma de règim jurídic al nivell comarcal que d'entrada simplifica l'actual.

III.2.2. Règim jurídic

Més agosarada competencialment sembla la proposta feta que tots aquests ens es crearan, modificaran i suprimiran, així com es determinarà el seu règim jurídic, mitjançant llei del Parlament de Catalunya. I això perquè no es pot oblidar el marc competencial de l'Estat en aquesta matèria, ni tota la evolució jurisprudencial constitucional, com ja hem tractat, i com veurem evolucionadament en les pàgines següents.

Per tant, en aquesta primer text normatiu sembla que ja s'avança cap a un model territorial integrat per municipis i vegueries, i amb les comarques, però a un segon nivell, més prestador de serveis que de caire representatiu. I les vegueries a més de ser ens locals seran també demarcacions territorials en què s'organitzaran els serveis de la Generalitat, i eventualment la divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat.

Els articles següents regulen el municipi i l'autonomia municipal, el principi democràtic en el model local, així com els d'organització i funcionament, la potestat normativa municipal i les competències municipals i el principi de subsidiarietat. Destaca doncs aquesta última previsió en la mesura que després de reconèixer una àmplia capacitat competencial municipal, es determina que més enllà del llistat preestablert llur distribució es farà en funció del principi de subsidiarietat reconegut a la CEAL, entre les distintes administracions territorials locals; és a dir, pel nivell local més proper al ciutadà.

Es preveu també una regulació precisa i necessària pel que fa a les relacions entre la Generalitat i els municipis, a través de la previsió de creació d'un *Consell de Municipis* -art. 44-. Aquest Consell es fonamentaria en què les relacions entre la Generalitat i els municipis es regeixen pels principis de lleialtat, cooperació i coordinació. En aquest sentit, els municipis bé sigui directament, o bé a través de les entitats locals associatives més representatives²⁴⁶ tenen dret a intervenir en els procediments normatius, de planificació i decisió que si bé corresponen a la Generalitat afecten, directament als municipis. Així aquest Consell de Municipis seria l'òrgan de representació dels municipis en les institucions de la Generalitat, havent d'ésser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten a les administracions locals. La seva organització, funcionament i composició, que haurà de recaure en alcaldes i alcaldesses, serà regulada per llei però amb el mandat que haurà de garantir la representació de tot el territori i de la diversitat demogràfica dels municipis.

Finalment es fa una regulació exhaustiva del principi de diferenciació, atesa la realitat local municipal de Catalunya, com a element a tenir en compte en l'exercici de la capacitat legislativa, i es preveu un règim especial per a Barcelona, així com una règim institucional propi per al territori de l'Aran -si bé enquadrat ja al capítol VII, art. 47-.

²⁴⁶ En clara referència a l'Associació Catalana de Municipis i Comarques –ACM- i a la Federació de Municipis de Catalunya –FMC-, ja que de fet en el moment de la redacció d'aquest precepte són les úniques associacions representatives del món local existents a Catalunya. Amb tot, i en l'actualitat i tot i que no podria ser considerada com a entitat local més representativa, cal tenir present també l'existència de l'Associació de Micropobles de Catalunya –AMC-, si bé circumscrita només a municipis menors de 500 habitants. I en termes més polítics, i per tant no com un instrument d'assistència integral als municipis, l'Associació de Municipis per la independència –AMI-.

Finalment, en allò que fa referència al règim jurídic dels governs locals cal atendre el que es disposa al propi títol cinquè: competències de la Generalitat. En concret a l'article 39 del capítol segon, és on es regulen les matèries competencials, i en particular el règim local i l'organització territorial. En aquest sentit es disposa la competència compartida de la Generalitat en matèria de règim electoral dels municipis en el marc de les disposicions comunes fixades per l'Estat sobre les eleccions. Però correspondrà a la Generalitat la competència exclusiva sobre l'organització territorial i la població dels ens locals, que d'entre altres comprendrà la determinació, la creació, la modificació i la supressió de les entitats que configuren l'organització territorial de Catalunya. En aquest sentit, i en aquests treballs previs, es va pensar també en distingir entre Govern i Administració Local en base al fet que l'Estat no té reservada expressament cap competència específica sobre Govern Local per la CE, i així s'hagués pogut intentar configurar aquesta submatèria com a exclusiva. Amb tot aquesta opció no fou la recollida per la dificultat de justificar i entendre que la Generalitat pugui tenir competències més àmplies sobre govern local que sobre administració local, ja que en alguns casos la divisió podria certament resultar una mica artificiosa.

III.2.3. Finançament local

Amb això però cal acabar aquest apartat fent especial menció a una de les qüestions de més transcendència a l'abordar la qüestió de l'organització territorial i dels governs locals, com és la que es refereix al finançament local. En aquest sentit a l'article 45 es preveu que els municipis han de disposar dels recursos necessaris per exercir les funcions que la llei els atribueix amb un estàndards de qualitat²⁴⁷ adequats a la naturalesa de cada servei. Així, i en aquesta línia, es disposa que els municipis gaudiran de capacitat normativa per regular les seves pròpies finances, però en el marc de les normes aprovades, tot i que aquesta capacitat ha d'incloure la potestat de fixar la quota o el tipus

²⁴⁷ Aquesta qüestió dels estàndards de qualitat que necessàriament hauria d'anar vinculada a una posterior i acurada avaluació de les polítiques públiques, i no només en termes econòmics sinó analitzant moltes altres variables, és una de les qüestions bàsiques a tenir en compte en la prestació de serveis del món local en l'actualitat. De fet ens els anys a venir, com veurem, serà una de les qüestions sota les quals pivotaran els projectes de reforma local.

dels tributs locals dintre també d'aquest límit normatiu establert. A més els municipis disposen d'autonomia pressupostària i de despesa en l'aplicació dels seus recursos, on cal sumar-hi també les participacions que es perceben a càrrec dels pressupostos de la Generalitat o de l'Estat²⁴⁸.

III. 3. L'avançament dels treballs en seu parlamentària

En base a l'aprofundiment d'aquests treballs i les aportacions de la Ponència s'arribà finalment a un text més definitiu. En aquest sentit es va elaborar la *Proposta de proposició de llei orgànica per la qual s'establia l'Estatut d'autonomia de Catalunya i es derogava la Llei orgànica 4/1979, del 18 de desembre, de l'estatut d'autonomia de Catalunya*²⁴⁹. Prèviament, la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local del Parlament de Catalunya, en la sessió del dia 29 de juliol de 2005, i havent estudiat el text de la proposta de reforma de l'Estatut, elaborada per la Ponència, així com les esmenes presentades pels grups parlamentaris, les esmenes transaccionals proposades i l'Informe de la Ponència, va emetre el seu Dictamen relatiu a aquesta proposició de llei orgànica per tal d'elaborar el nou text estatutari. En aquest text s'avança definitivament ja en algunes de les qüestions que hem anat apuntant anteriorment. Així, en l'article 2.3, en regular la institució de la Generalitat es preveu ja definitivament que els municipis de Catalunya, les vegueries i els altres ens locals que les lleis determinen integren el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de la seva autonomia. Per tant la interiorització dels governs locals en la Generalitat queda ja palesa d'una forma clara.

Pel que fa a la regulació substantiva dels governs locals i llur organització, trobem la seva previsió al capítol sisè del títol segon. En aquest sentit, i avançant en previsions anteriors, podem destacar com es preveu que Catalunya estructurí la seva organització territorial en municipis i vegueries, que tenen garantida a més la seva autonomia política i administrativa en els termes que s'estableix tant a la CE com a la CEAL -art. 79-. Així

²⁴⁸ Amb tot queda sense desenvolupar-se el *Títol Novè: Hisenda, pressupost i patrimoni de la Generalitat: hisendes locals*.

²⁴⁹ Es pot consultar el text íntegrament al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 213, de data 1 d'agost de 2005.

definitivament es preveu que la comarca quedi en un segon terme, en la mesura que tant aquesta, així com altres ens supramunicipals que creï la Generalitat, es fonamenten en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis, sense que per tant se'n desprengui explícitament que formin part de l'organització territorial bàsica. De fet les competències i la prestació dels serveis que els hi corresponen seran els que els hi encomanin els ajuntaments dels territoris respectius o les delegades per la vegueria i l'Administració de la Generalitat.

Es preveu també la creació d'un Consell de Governos Locals, en un posicionament més avançat i inclou el Consell de Municipis que hem vist anteriorment. A més ara ja no és exclusiu dels municipis, sinó que és l'òrgan de representació dels municipis, però també de les vegueries; per tant, hi ha falta de previsió expressa, no així de les comarques.

En relació a la regulació d'aquestes vegueries -arts. 85 i 86-, s'avança considerablement en la seva aposta, enteses ara també com:

“1... l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia. La vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització dels seus serveis.

2. La vegueria, com a govern local, té naturalesa territorial i gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos”.

Amb tot però la veritable novetat significativa s'estableix en regular ja per via estatutària a qui correspondrà el seu govern i administració: al consell de vegueria, format pel president o presidenta i pels consellers de vegueria. Però el realment significatiu d'aquesta previsió és sens dubte l'apartat tercer de l'article 86:

“3. Els consells de vegueria substitueixen les diputacions. La creació, la modificació i la supressió i també l'establiment del règim jurídic de les vegueries es regulen per una llei del Parlament”²⁵⁰.

²⁵⁰ Veurem més endavant amb tota la seva extensió la veritable transformació d'aquesta substitució de les Diputacions provincials pels Consells de vegueria, ja que malgrat hi ha un vincle històric realment significatiu, té molts obstacles de viabilitat constitucional si s'ha d'abordar en la vertadera voluntat estatuent que sembla desprendre's del procés engegat, atenent des d'inici les aportacions dels grups i les conclusions dels treballs posteriors.

Pel que fa a la matèria competencial d'aquesta qüestió, la regulació es preveu al capítol II del títol IV: de les competències. En aquest sentit l'article 154 determina pel que fa a l'organització territorial que correspon a la Generalitat la competència exclusiva, que entre d'altres inclou la determinació, la creació la modificació i la supressió dels ens que configuren l'organització territorial de Catalunya. A més, l'art. 155, preveu també que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que entre d'altres i *en tot cas* inclou també les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, així com també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals, i també entre aquests i l'Administració de la Generalitat.

Val a destacar també les previsions del Títol VI de la Proposta, anomenades *Del Finançament*. En aquest sentit, i després de fer una regulació de les finances de la Generalitat, i de l'Agència Tributària de Catalunya, i ja en el Capítol III –arts. 212 a 216–, es regulen les finances dels governs locals. En aquest sentit s'articulen els principis rectors d'aquestes, inspirats per la suficiència de recursos, l'equitat, l'autonomia i la responsabilitat fiscal, tot garantint la Generalitat el compliment d'aquests²⁵¹.

A més, però, i per tal d'afrontar la possible prestació de serveis que no els són propis als governs locals sinó que directament els presten en la mesura que les lleis no els hi atribueixen de manera específica a cap altre nivell administratiu, i que responen a necessitats socials consolidades i no ateses per altres administracions, s'hauran d'establir els corresponents mecanismes financers²⁵². Aquesta mesura que també anirà acompanyada en el fet que qualsevol nova atribució de competències ha de comptar amb l'assignació dels recursos suplementaris suficients, i sense aquesta transferència o delegació no

²⁵¹ A més, el rellevant però es que es determini que Catalunya, en el marc establert per la CE, té la competència legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals, i a més en té l'exercici exclusiu de la tutela financera sobre els governs locals, bo i respectant, s'insisteix, la pròpia CE. En canvi, els governs locals, i en el marc que reguli la normativa vigent, tenen però la competència per gestionar, recaptar i inspeccionar llurs tributs, sens perjudici de la possibilitat de la seva delegació a la Generalitat i de la seva participació en l'Agència Tributària de Catalunya. Tot però per tal de garantir als governs locals els recursos suficients per tal d'afrontar la prestació dels seus serveis.

²⁵² Es refereix a la despesa no obligatòria que en determinats casos pot assolir més del 25% de la despesa global dels municipis, com ja hem dit. En aquest sentit es poden veure els estudis de VILALTA FERRER, M., i MAS FONCUBERTA, D.: *El Gasto no obligatorio de los municipios españoles*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid 2006; i, dels mateixos autors, *La despesa municipal de caràcter discrecional i el seu finançament*, Diputació de Barcelona, 2008.

pot entrar en vigor dita nova prestació. Tot això, però, en el marc d'una nova llei de finances locals que el Parlament haurà d'aprovar, que és la clau perquè la qüestió del finançament local suara reclamada pel municipalisme des de fa dècades s'ha d'abordar de forma definitiva i generalitzada, i no amb ajustos puntuals o concrets.

En els tràmits posteriors amb les esmenes i els vots particulars que van elaborar els distints grups parlamentaris, podríem destacar la defensa de la comarca que fa el grup de CiU, per a qui aquesta hauria de ser un ens territorial al mateix nivell que el municipi i la vegueria. També les contínues referències del grup del PP per defensar la necessària presència provincial en l'organització territorial de Catalunya. O destacar la rellevància de les esmenes del grup d'ERC en voler addicionar a la regulació de la vegueria, la previsió que aquesta fos també adoptada per la Generalitat de Catalunya per a l'organització territorial dels seus serveis, *així com per al compliment de les activitats de l'Estat*. Tanmateix, i pel que fa al finançament, destacar la voluntat del grup de CiU d'incorporar esmenes d'addició als efectes de consolidar més les finances locals, i en canvi les esmenes de supressió del capítol corresponent a aquestes finances locals, proposades pel grup del PP.

III.4. Abans de l'aprovació per part del Parlament, la seva adequació constitucional i estatutària: el Dictamen previ del Consell Consultiu

Per tal de dotar el nou text estatutari de la màxima cobertura jurídica possible els grups parlamentaris, en el marc de les previsions dels llavors vigents arts. 41 de l'Estatut de 1979 i 8 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, que regulava el Consell Consultiu, varen sol·licitar²⁵³ a aquest últim que dictaminés per tal de determinar sobre l'adequació a la CE del text de la Proposició de llei orgànica d'aprovació del nou text estatutari i derogació de l'anterior. Així mateix es sol·licitava que el Dictamen del Consell es pronunciés talment sobre les esmenes i vots particulars reservats que acompanyaven el dictamen de la

²⁵³ Sol·licitud publicada al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 214, de data 4 d'agost de 2005.

Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, que hem vist.

Amb tot, el grup parlamentari socialista, i per tal de complementar la sol·licitud d'aquest Dictamen, i a la vista d'eventuals dubtes de constitucionalitat que els hi oferien determinats preceptes, varen sol·licitar també al Consell Consultiu que mostrés el seu parer en relació a un seguit de qüestions, i d'entre aquestes aquelles relatives a l'abast de la proposada competència de la Generalitat en matèria de règim jurídic, contractació, expropiació forçosa, responsabilitat i funció pública de la Generalitat, així com en matèria de règim local -arts. 112, 113, 114 i 155-.

En el que ens interessa, cal fer menció al respecte de la previsió competencial del nou article proposat 155, en la mesura que el grup socialista considerava fonamental el tractament de forma separada de la competència de la Generalitat en matèria d'Administració de la Generalitat i en matèria de règim local, malgrat que ambdós prenen com a punt de partida l'art. 149.1.18 de la CE.

En aquest punt es justifica per part del grup socialista que havien sostingut que per efecte del mencionat art. 149.1.18 de la CE, la competència de la Generalitat en matèria de règim local no pot qualificar-se d'exclusiva i que fins i tot en cas de reconèixer algunes submatèries amb caràcter exclusiu en aquest sector, el llistat hauria de ser taxatiu. Per aquest motiu entenen que seria fonamental resultar coneixedors del parer del Consell Consultiu sobre els efectes de la inclusió de l'expressió *en tot cas* que encapçala l'apartat primer de l'art. 155. Es justifica aquest posicionament de dubte de possible manca d'adequació constitucional tot citant Dictàmens precedents del mateix Consell on aquest ha tingut ocasió de destacar el paper del legislador estatal i català en aquesta matèria²⁵⁴. Amb tot però, i determinadament també a la vista de la

²⁵⁴ En aquest sentit els Dictàmens 256 i 261, de 17 de febrer de 2004, en els que es dictaminava que *“quan es tracta de legislar sobre qüestions que fan referència directa a la composició, estructura i competències dels ens locals i dels seus òrgans de govern i administració, les comunitats autònomes han de respectar les bases establertes per la legislació estatal ja que es consideren com a aspectes bàsics del règim local la representativitat i estructura dels òrgans de les entitats locals, com també les mateixes nocions d'interessos peculiars, de competències pròpies, de serveis mínims i les potestats decisòries d'aquestes”*. Més àmpliament però, en el Dictamen núm. 135, de data 11 de març de 1987, el Consell Consultiu també va afirmar que *“les competències de l'Estat en matèria de règim local no han estat esmentades específicament a l'art. 149.1 de la CE, en enumerar les que exclusivament li*

jurisprudència constitucional, justifiquen aquestes possibles incerteses estatutàries en virtut de la doctrina constitucional, ja de primera hora²⁵⁵, per la qual es determina taxativament que la garantia institucional de l'autonomia local és de caràcter general i configuradora d'un model d'Estat, per la qual cosa comporta la possibilitat d'entendre que correspon a aquest fixar els principis o criteris bàsics en matèries organitzatives i competencials.

Així, el dia 3 d'agost del 2005 té entrada al Consell Consultiu la petició del Dictamen. Aquest reunit el mateix dia, i amb relació al preceptiu tràmit d'admissió de la petició de dictamen va acordar per la majoria dels membres del Consell acceptar la sol·licitud presentada. Amb tot, hi va haver el parer contrari a l'emissió del mateix per part dels dos consellers²⁵⁶, els quals posteriorment varen presentar un vot particular justificant el seu parer contrari a l'emissió del Dictamen per escapar de l'àmbit material que normativament tenia encomanat el Consell Consultiu, en la mesura que, i d'entre altres, no es tractava d'un projecte o proposició de llei sotmès a debat i aprovació del Parlament de Catalunya, ja que formalment estem en el tràmit d'aprovació d'una llei orgànica estatal atesa la naturalesa legal dels textos estatutaris, i per tant que es sotmetia en última instància a aprovació per part de les Corts Generals.

Sigui com sigui, el debat fou intens però ràpid, així en un mes el Dictamen va estar llest, i la primera setmana de setembre de 2005 el Consell Consultiu lliurava el Dictamen núm. 269 de data 1 de setembre de 2005²⁵⁷. Es tracta d'un Dictamen elaborat amb ponència conjunta, de més de 250 pàgines, i nombrosos vots particulars, que evidencien la complexitat del mateix.

En els aspectes que ara ens interessin, i pel que fa al règim local i a seva organització trobem la seva fonamentació jurídica en el fonament quart i setè.

estan reservades per tal de delimitar l'àmbit estatutari de les competències autonòmiques; però, en incloure, en el núm. 18, una clàusula referida a les Administracions públiques en general, s'entén –i així resulta dels mateixos Estatuts i de la jurisprudència constitucional– que atribueix competències estatals en matèria de règim local”.

²⁵⁵ Al respecte poden veure's les STC 32/1981, i 124/1989.

²⁵⁶ Els Consellers Jaume Vernet i Llobet i Jaume Camps i Rovira.

²⁵⁷ Es pot consultar al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 217, de data 6 de setembre de 2005 - última visita 10 de març de 2013-.

En primer terme, en el seu fonament jurídic quart, i havent examinat ja anteriorment la motivació jurídica del proposat art. 5 relatiu als drets històrics del poble català on també hi ha referències al sistema institucional en que s'organitza la Generalitat, s'analitza la constitucionalitat del Títol II de la Proposta, que porta per títol *De les Institucions* -arts. 53 a 89-, destacant una extensa regulació de la matèria relativa al Govern local inclosa al títol de les institucions de la Generalitat. En aquest sentit s'analitzen els proposats arts. 79.1 i 86.3 així com l'esmena número 151 relativa a les vegueries, i la número 160 relativa a l'Àran. Analitzat el text el Consell Consultiu arriba a la conclusió que d'acord amb la regulació prevista es pot afirmar que a Catalunya les vegueries substitueixen les províncies en tant que entitat local. A partir d'aquesta situació cal estudiar si aquesta substitució, és qüestionada pel Consell Consultiu, és ajustada amb l'existència obligatòria de l'ens local provincial a la CE. Per fer-ho analitza els preceptes constitucionals que fan referència a l'ens provincial, i arriba a la conclusió que a la CE la província es configura amb una triple funcionalitat: com a ens locals; com a divisió territorial de l'Estat i com a circumscripció electoral, de fet en idèntics termes a com s'havia establert en el FJ 3er. de la STC 32/1981, de 28 de juliol. Entrant a fons en aquesta qüestió, i basant-se en la doctrina constitucional justificada en aquesta sentència, basada en la garantia institucional i en "*los términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar*". De tal sort que només es podrà entendre vulnerada aquesta garantia institucional quan "*la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre*". Així doncs, afirma el Consell Consultiu:

"Tot acceptant aquesta doctrina, creiem que es pot afirmar que els preceptes de la Proposta de Reforma que examinem no vulnereu la garantia institucional de l'ens provincial, en tant que es limiten a modificar el nom de l'ens provincial (que a Catalunya passarà a denominar-se vegueria), tot respectant en els altres aspectes que són els substancials, els elements identificadors de l'ens provincial".

Pel que fa al canvi de nom de l'ens, però, matisa el Consell Consultiu, és cert que existeix una doctrina del TC segons la qual el canvi de nom de les províncies forma part de les bases del règim local, però aquesta Doctrina no es refereix al canvi del nom de l'entitat en general, sinó al nom que identifica una província concreta, cosa que sens dubte és un canvi de menor transcendència que el que ara es proposa. Malgrat això indica que fora convenient assenyalar

que l'art. 155 de la Proposta de Reforma determini que correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva per modificar la denominació de l'ens provincial, la denominació de les províncies i la seva capitalitat²⁵⁸.

És important fer esment però d'aquest apunt constitucional que formula el Consell Consultiu, sobretot pels termes en que després es plantejarà el possible canvi de nom de l'ens. En efecte, el Consell Consultiu s'està referint a l'art. 25.2 del RDL 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de les disposicions legals vigents en matèria de Règim Local, que determina que el territori espanyol es divideix en cinquanta províncies amb els límits, denominació i capitals que tenen en l'actualitat. A més, prossegueix només mitjançant Llei aprovada per les Corts Generals es podrà modificar la denominació i la capitalitat de les províncies. Per tant el simple canvi de nom d'una província no és un tema menor, i quan el TC s'hi ha pronunciat ho ha fet explicitant que hi ha una reserva legislativa bàsica, per la qual cosa és indispensable per al legislador autonòmic:

“la imposición de nombre o su cambio encajan sin embargo dentro de las bases cuya determinación corresponde al Estado. Denominación y capitalidad, elementos muy unidos son dos aspectos esenciales en la configuración de un ente público territorial cualquiera en más de un sentido. Sin una sede con nombre propio no parece concebible tampoco ninguno. Una y otro, por tanto, son elementos necesarios y pueden considerarse básicos sin esfuerzo alguno. En consecuencia, no le pueden resultar indiferentes al Estado y su intervención en este punto no significa extralimitación alguna de su ámbito de competencias, en la distribución que de ellas se hace por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía respectivos” -FJ 4 STC 385/1993, de 23 de diciembre-²⁵⁹.

²⁵⁸ Amb tot l'art. 154 de la Proposta de Reforma relatiu a l'organització territorial, determinava ja que era competència exclusiva de la Generalitat l'organització territorial i la població dels ens locals, que inclou en tot cas...b) La creació, la supressió i l'alteració dels termes tant dels municipis com dels ens locals d'àmbit territorial inferior; *la denominació*; la capitalitat i els símbols dels municipis i dels *altres ens locals*; els topònims, i la determinació dels règims especials. En l'actualitat aquest precepte es correspon amb l'art. 151 de l'EAC, tot i que fent constar explícitament que bo i respectant la garantia institucional que estableixen els arts. 140 i 141 de la CE. Sens dubte per a un futur canvi de nom de l'ens provincial pel veguerial hagués resultat molt més motivat incorporar aquesta adició al text que proopsava el Consell Consultiu, per tal de poder esbair qualsevol mena de dubte de legalitat.

²⁵⁹ Amb tot, aquesta STC compta amb un vot particular formulat pel Magistrat Sr. RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE que malgrat haver estat el ponent de la mateixa, discrepa del parer majoritari que n'ha resultat, i que al nostre entendre ho fa de forma més encertada que no pas com finalment el tema quedà sentenciat: “*Así como es incuestionable el carácter básico de la delimitación del territorio provincial, que viene dado por la propia Constitución y cabe aceptar la misma*

Finalment pel que fa a l'organització territorial, i en concret el nivell veguerial, el Consell Consultiu estableix que cal posar de manifest que si es pretenen modificar els límits territorials de les actuals províncies, creant noves vegueries –atenent a algunes propostes dels grups parlamentaris que ja parlaven de set vegueries, cal suposar -, serà necessari que aquests nous límits s'estableixin en una llei orgànica, tal i com determina l'art. 141.1 de la CE. A més indica també que la denominació vegueria i les noves delimitacions territorials només seran efectives en relació amb la província com a ens local, però no en relació amb la província com a circumscripció electoral i com a demarcació de l'administració perifèrica de estatal. Així mateix, la nova legislació de governs locals catalans que crearà i establirà el règim jurídic de les noves vegueries, haurà de respectar les bases del règim local en els termes en que es defineixi aquesta mateixa competència en el propi Dictamen.

Pel que fa a l'addició de l'esmena 151 presentada pel grup d'ERC per la qual es preveu afegir al text estatutari la frase final que el model veguerial també és el que s'utilitza territorialment *per al compliment de les activitats de l'Estat*, en la mesura que tracta d'imposar a l'Estat l'obligació d'adequar la seva

calificación para el establecimiento de su capitalidad, según previene la Ley de Bases, no puede predicarse lo mismo cuando se trata del nombre de la provincia, al cual no se hace referencia alguna en el Texto constitucional, preocupado tan sólo de los límites, ni en la Ley de Bases, que guarda silencio sobre este aspecto y los colaterales, sede y denominación, elemento el último no incluido tampoco en el traído y llevado art. 205 del Texto Articulado y Refundido de 1955 (...)la denominación no es un elemento estructural de la persona pública territorial llamada provincia, aun cuando nadie niegue su utilidad o conveniencia. No tiene, pues, carácter esencial, sino convencional y muy bien pudiera, en hipótesis, ser sustituido por otros medios como la simple numeración ordinal. Es claro que aquí el nombre no hace a la cosa. Con esto queda despejada la incógnita, aun cuando no releve de algunas consideraciones complementarias, conceptuales unas y extraídas del ordenamiento jurídico otras. Entre las primeras hay que traer a capítulo la sedicente «garantía institucional», noción más intuitiva que perfilada con el rigor jurídico deseable, impresión o quizá imagen, con un origen jurisprudencial. (...)Tampoco parece viable, y sí artificiosa, la distinción entre cambio de la denominación provincial por consecuencia de variar la de su municipio capitalino y cambio por imposición de un nuevo nombre, desligado de aquel topónimo, ni tampoco ofrece trascendencia a este respecto, complicando así un tema muy sencillo y distinguiendo allí donde el elocuente silencio de la norma básica ha dicho cuanto tenía que decir, sin dejar nada en el tintero al albur de un posterior desarrollo. (...)Al contrario, los nombres, y también el de las provincias, están muy pegados a la tierra, a su Historia y a su paisaje, a su idiosincrasia y a la conciencia que de su propia identidad tengan sus habitantes, pero sobre todo a su lenguaje, en el cual se refleja todo ello. En consecuencia, bien puede negarse carácter básico a la norma que materialmente desplaza la competencia para imponer nombre a las provincias desde la legislación sobre régimen local correspondiente a ciertas Comunidades Autónomas, entre las cuales Cataluña y el País Vasco (arts. 9.8 y 10.4 de sus respectivos Estatutos) hasta las Cortes Generales, lo que arrastra su desajuste con la Constitución”.

ordenació territorial perifèrica al nou model territorial català és inconstitucional. Finalment destacar també la referència del Consell Consultiu al fet que l'Àran s'haurà d'englobar, ultra les modificacions territorials estatals pertinents, en nova vegueria sinó s'encabeix en cap de les existents, ja que en la mesura que la vegueria és la nova denominació de la província, cap territori pot no estar englobat dintre d'una província, ara hi ha Catalunya vegueria.

D'aquests apartats també sobta la determinació del Consell Consultiu en establir taxativament, i de forma restrictiva, que la vegueria no és més que el canvi de nom de la província a Catalunya. A més, explicita que fins i tot en aquest únic i limitat supòsit cal matisar que el canvi de nom s'hauria de preveure com a competència exclusiva de la Generalitat per tal que en posterioritat no siguin possibles interpretacions constitucionals restrictives que posin en dubte fins i tot la possibilitat d'aquesta única possibilitat de tipus nominativa. La fonamentació constitucional en la que es basa el Consell, no és altra que la dictada més de vint anys abans, la tant citada STC 32/1981, de 28 de juliol. Per tant estem no al davant de la nova configuració d'un ens, sinó de la mera substitució nominativa, de província a vegueria.

No obstant això, no hi ha referència contrària a la previsió de l'art. 5 relativa als drets històrics, en la mesura que pugui servir per justificar jurídicament una certa singularitat institucional local, també per tant veguerial, però més matisadament després ho connecta amb la proposta de disposició addicional primera, relativa a l'actualització i emparament dels drets històrics de Catalunya en l'organització territorial pròpia i en el seu règim local. En aquest sentit per al Consell Consultiu tot plegat no és més que una interpretació, i no pas un reconeixement competencial concret:

“Per la seva banda, l'article 5 de la Proposta de Reforma és un precepte que no constitueix un títol autònom d'atribució de competències. Perquè, en efecte, quan estableix que “l'autogovern de Catalunya es fonamenta en els drets històrics del poble català que aquest Estatut incorpora i actualitza”, no hi ha cap obstacle constitucional per ubicar aquesta prescripció general continguda en el títol preliminar de la Proposta de Reforma, en un context de referència interpretativa per als poders públics, sense que, en aquest sentit, es pugui fer cap rebuig d'inconstitucionalitat”. -F.J. 2-.

Al Fonament setè del Dictamen s'analitzen també els apartats de la Proposta de Reforma que es refereixen a les competències de la Generalitat sobre el

règim local, en la mesura que la Proposta les qualifica com a exclusives, encara que limitades per l'apartat 149.1.18 de la CE.

Conseqüentment es dictamina que aquestes competències no són exclusives, ja que han de respectar no només aquest precepte constitucional citat –bases i règim jurídic comú de les administracions públiques- sinó que en allò que es refereix als governs locals estan afectades també per la garantia institucional de l'autonomia local, que correspon garantir no només a la Generalitat sinó també a l'Estat. Per tant aquesta exclusivitat només és predicable respecte els ens locals de lliure creació de la Generalitat que no apareixen protegits per la garantia de l'autonomia local, o per qüestions que escapin pròpiament de les bases del règim jurídic comú²⁶⁰.

Finalment, i sense entrar en les moltes altres interessants qüestions que planteja el Consell Consultiu tant pel que fa al propi cos del dictamen com en els consegüents vots particulars, cal fer una última referència al Fonament Desè, on s'estudien els preceptes referits al finançament. En aquest sentit, i pel que fa a l'art. 189 del Projecte de Reforma en que s'estableix el sistema

²⁶⁰ En concret el Consell Consultiu pel que fa a aquesta possible competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local afirma que: *"Aquesta qualificació ja és present a l'article 9.8 de l'Estatut vigent, encara que el mateix precepte s'encarrega de desactivar-la immediatament mitjançant la clàusula abans citada de "sens perjudici". En canvi, l'article 155 opta per una nova configuració normativa, en la qual la clàusula indicada és substituïda per l'explicitació de sis submatèries de les quals sembla excloure's totalment la competència estatal per dictar bases. Aquesta operació planteja dubtes importants, almenys pel que fa a les lletres b ("La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals...") i d ("La determinació dels òrgans de govern dels municipis i dels altres ens locals...") de l'article 155.1. En efecte, el Tribunal Constitucional s'ha manifestat en diverses ocasions sobre aquesta qüestió, deixant clar que la competència bàsica sobre el règim jurídic dels ens locals, en la mesura que resulta afectada per la protecció de la garantia institucional de la seva autonomia, inclou allò relatiu tant als aspectes organitzatius i institucionals com a les competències necessàries per fer recognoscible aquesta garantia. Així, en la coneguda Sentència 214/1989, de 21 de desembre, llegim: "El razonamiento, en concreto, de este Tribunal es el siguiente: 'Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley'. Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la 'garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia'" -FJ 11-*

general de distribució de competències entre la Generalitat i l'Estat en matèria financera, s'afirma que “*la Generalitat té la capacitat normativa i la responsabilitat fiscal sobre tots i cadascun dels impostos estatals suportats a Catalunya*”. Doncs bé, a parer majoritari del Consell quan s'afirma que “*la Generalitat té la capacitat normativa i la responsabilitat fiscal sobre tots i cadascun dels impostos*”, estableix una reserva de tota la potestat normativa i tota la responsabilitat fiscal a la Generalitat, per la qual cosa el precepte és inconstitucional. Per acabar, s'analitza també el proposat art. 213 que atribueix a la Generalitat la competència legislativa per establir i regular els tributs propis dels governs locals, tot i que haurà de respectar la competència estatal en matèria d'hisenda general -art. 149.1.14 de la CE-, així com la competència estatal en matèria de règim local. Amb tot, i en la mesura que es preveu una comptabilització entre norma estatal i estatutària, el precepte és constitucional.

III.5. La tramitació i aprovació del text estatutari al Parlament de Catalunya i llur remissió a les Corts Generals

Lliurat el Dictamen per part del Consell Consultiu aquest fou analitzat al Parlament, i posteriorment debatuda i analitzada la proposta final en sessions plenàries els dies 28, 29 i 30 de setembre, amb la seva votació final. El Títol II, el relatiu a les *Institucions*, fou debatut el dia 28 de setembre, i després de les corresponents deliberacions dels grups i votacions de les esmenes presentades fou àmpliament aprovat. Del debat en destaca la defensa del model veguerial que tant els grups d'ERC com d'ICV en fan al llarg de les seves intervencions, com també sobretot la defensa finalment del grup de CiU per la consolidació del nivell comarcal en el text final²⁶¹. Constaven doncs, en el que aquí ara interessa, les aportacions i sobretot com hem vist les conclusions de caràcter interpretatiu pel qual determinats preceptes eren constitucionals si s'interpretaven en el sentit del fonament corresponent.

²⁶¹ En aquest sentit es poden veure la totalitat de les intervencions al Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, de data 28 de setembre de 2005 -número 52, sessió número 68, primera reunió-, que es pot consultar a <http://www.parlament.cat/activitat/dspcp/07p052.pdf> -última visita 15 de març de 2013-.

Finalment el text de l'EAC fou votat i aprovat pel Ple del Parlament que comptà amb l'assistència dels 135 diputats en la sessió del dia 30 de setembre. El resultat fou de 120 vots a favor -CiU, PSC, ERC i IC-V-, i 15 en contra – PP-. El text finalment aprovat fou remès a les Corts Generals, per a continuar en la seva tramitació.

III.6. La tramitació i aprovació a les Corts Generals

El text estatutari a les Corts Generals va tramitar-se a partir de la presentació de la iniciativa i de la seva admissió, i posteriorment amb la presentació d'esmenes i l'Informe de la Ponència conjunta, la discussió a la Comissió Constitucional amb els representants de la delegació catalana designada pel Parlament, elaboració del Dictamen sobre la proposta de reforma, remissió del text al Congrés dels Diputats, remissió al Senat, aprovació per la Comissió general de CCAA, aprovació al Senat i referèndum el 18 de juny de 2006, per finalment poder aprovar-se com a Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'EAC²⁶². Amb tot el resultat de la votació final ja no va resultar coincident amb allò succeït feia menys d'un any abans al Parlament de Catalunya, ERC hi va votar en contra en la mesura que l'EAC havia estat retallat àmpliament en algunes qüestions claus respecte la proposta aprovada al seu dia a Catalunya.

Amb tot, i pel que fa als debats cal dir que els mateixos foren intensos sobretot per allò que es refereix a les relacions Catalunya-Espanya. Pel que fa a les qüestions que ara ens interessen, model territorial, règim competencial i finançament local, les mateixes foren tractades i debatudes de forma singular en les sessions de la Comissió Constitucional celebrades el 10 de març -model territorial-, 15 de març -règim competencial local -i 17 de març -finançament-²⁶³. Segurament el més rellevant i discutit de tots però fou el debat relatiu al model territorial local proposat per l'EAC. En efecte, en la sessió de la Comissió Constitucional del 10 de març de 2006 s'estudià a fons aquesta qüestió que no era menor, com qualsevol de les de l'EAC, en aquells moments

²⁶² BOE núm. 172 de data 20 de juliol de 2006.

²⁶³ A l'espai web <http://www.congreso.es> es poden consultar els corresponents Diaris de Sessions, números 499, 509 i 511 –última visita 14 de març de 2015-. Totes les frases citades en cursiva en aquest apartat són reproduccions íntegres de dits butlletins, que cal consultar en la seva integritat.

de certa transcendència normativa. Ho reconeixia així també el diputat del grup Popular a les Cortes Sr. ACEBES PANIAGUA *“nada de lo que aparece en esta propuesta estatutaria es inocente, carece de relevancia o es meramente simbólico”*.

En el debat els diferents membres s'intercanvien les reflexions sobre el nou model proposat, i alhora es dibuixa clarament la oportunitat del moment legislativament parlant. Així, el diputat popular a las Cortes el Sr. ELGORRIAGA PISARIK critica clarament el paper poc descentralitzador de la Generalitat envers el model local, ja que esmenta que la Generalitat a través de l'EAC aposta per una sèrie de competències i prerrogatives noves per reforçar el model local però enlloc de fer residir aquestes en seu local ho deixa en mans de la Generalitat, al igual que en matèria de finançament, fins al punt d'explicitar que tot plegat *“desprende un tufo de una voluntad neocentralista sobre los entes locales”*, i que el que hauria de fer l'EAC i no fa és *“atribuir competencias propias de la comunidad autonoma a los entes locales, pero es precisamente lo que no hace”*. En una línia similar s'expressarà el diputat també popular Sr. FERNÁNDEZ DÍAZ anunciant que en la definició del model territorial, i en la mesura que cal preservar la garantia institucional de la entitat local provincial, s'està creant un nou nivell amb el veguerial, la qual cosa significa no racionalitzar el sistema institucional local, i en la mesura que el que s'intentarà constantment serà atacar aquesta realitat amb la via veguerial s'està obrint una *“fuente de litigiosidad segura”*.

A aquesta intervenció hi respondrà el diputat republicà Sr. RIDAO MARTÍN dient que no s'està sumant un nou nivell amb el veguerial sinó que en tot cas *“lo que se sustituye no es la provincia, se sustituye el órgano de Gobierno en la provincia que es la diputación (...)”*, tot afegint, *“como la comarca, que evidentemente, cuando se reformen las leyes territoriales de 1987, tendrán otra funcionalidad y otro papel muy concreto”*. Però a més, i aquesta és una de les qüestions que haurà de ser clau en l'esdevenir legislador s'està amb la vegueria al davant *“de un ente que en el futuro –ya se lo anticipo- será básicamente un instrumento para que la Generalitat actúe de forma desconcentrada y también descentralizada en el territorio de Cataluña, y también como ente local.”* El diputat Sr. RIDAO MARTÍN continua advertint una sèrie de possibles dificultats en el desenvolupament de l'EAC per esmenes que s'estaven introduint –que finalment es varen aprovar- relatives a l'art. 84 de l'EAC, en la mesura que quan es fixa el llistat de competències a exercir

d'entre els diferents governs locals de Catalunya, s'hi pretenia afegir, com va passar, la expressió “*en els termes que determinin les lleis*”. En efecte, del substrat de la discussió s'identifica que s'està al davant d'un intent de fer-hi incidir en el desenvolupament legislatiu d'una futura llei de governs locals a Catalunya la legislació bàsica de règim local com a possible escull. I finalment, apunta de forma molt preventiva, però molt encertada, que el debat de bona part del model veguerial pot quedar amb un no res en la mesura que una esmena del grup del PSOE, que ara veurem i que és la mateixa en que es justificava la qüestió anterior, proposa substituir la capacitat del Parlament de Catalunya per tal de determinar “*el règim jurídic veguerial*”, pel “*desenvolupament del règim jurídic*”. El que suposarà, efectivament, “*un arco de triunfo por el que va a entrar la legislación bàsica para desapoderar a la Generalitat (...)*” la qual cosa convertirà al Consell de vegueria “*en una prolongación moderna de las diputaciones provinciales, eso sí, con un nombre distinto*”. Fet i fet, el mateix que havia dictaminat mesos abans el Consell Consultiu. No és el mateix normativament determinar el règim jurídic, que només llur desenvolupament, per més garantia institucional que sempre i en tot cas calgui respectar. Així les coses el model veguerial queda en poca innovació més a la vista pel que a descentralització estatal es pugui aspirar. La qual cosa es lamentava el Diputat RIDAO MARTIN era el suficientment important que feia que tots plegats havien d'apartar les diferències, i fer-hi una reflexió, del contrari tot plegat seria “*un autogol, pero además un autogol por la escuadra*”.

Aquestes darreres reflexions del Diputat RIDAO MARTIN, molt rellevants al nostre entendre, eren oposades a les que havia defensat el diputat socialista FERNÁNDEZ GONZÁLEZ. En aquest sentit aquest justament defensava el contrari, i és després de justificar que aquesta proposta estatutària era molt municipalista, anunciava que anava en la línia de la modificació de la normativa local de bases que el govern estatal estava treballant. Per això la seva proposta d'esmena i modificació de l'art. 84 EAC apostant per tal que les competències locals ho eren en els termes de les lleis aprovades pel Parlament de Catalunya però també en els termes de les lleis en general, per la qual cosa es donava una complexa entrada a la legislació estatal, com dissortadament després va passar per a determinar un model local estatal amb la LRSAL a finals de 2013. A més aquest diputat, dels socialistes catalans sorprenentment, també defensava la introducció de la previsió a l'EAC d'allò que diu la CE relatiu a que qualsevol modificació dels límits provincials s'haurà de fer per

llei orgànica. No feia falta reproduir-ho en la mesura que ja estava previst a la CE però alhora es donava una imatge encara més desdibuixada del model veguerial.

Continuant amb aquest debat el diputat ecosocialista Sr. BOSCH MESTRES defensava que es tractava d'un EAC molt municipalista, tant que aquells mateixos dies el President de la FMC *“expresó su satisfacción por cómo ha quedado la regulación de los municipios”*, afegint a més que molts Ajuntaments i les entitats municipalistes i les quatre diputacions catalanes n'havien donat el seu suport. A més, i donant resposta al diputat Ridao, i amb un excés d'optimisme infundat jurídicament al nostre parer, afirmava taxativament que el model veguerial podria ser creat i regulat per part del Parlament, per tant no estàvem en absolut davant un autogol, sinó que *“hay un gol por la escuadra al centralismo donde más le duele”*. Per tant allò que l'EAC del 1979 no va fer, en la mesura que les Corts no van convertir Catalunya en un territori uniprovincial, ara si que serà possible, i a més altres territoris com les Terres de l'Ebre o el Pirineu podran veure reconeguda la seva personalitat en la mesura que les actuals diputacions podran ser substituïdes per diferents Consells de Vegueria, sens perjudici de plantejar simultània o posteriorment l'alteració dels límits provincials. Per tant una reflexió molt allunyada del parer del Consell Consultiu quan dictaminava l'EAC. El debat continuà avançant amb la intervenció del diputat del grup de CiU Sr. CAMPS BATALLA que fa una defensa del nivell comarcal, fins al punt que esmenta l'anècdota que justament acabaven de donar-se els primers divuit anys de la seva aprovació al Parlament l'any 1987, *“me permitirán la licencia de decir que ayer cumplieron 18 años en tanto en cuanto fueron constituidas el 9 de marzo de 1988, son entidades recientes, pero ya tienen mayoría de edad y el grupo de CiU todavía les da una solemnidad para hacerlas presentes en esta intervención, para que los ámbitos distintos en que se puedan organizar la Generalitat y el territorio de Cataluña se tengan presentes en el futuro”*.

En les rèpliques destacar ja només l'intent de desdibuixar el debat jurídic per part del diputat Sr. FERNÁNDEZ DÍAZ i portar-ho al terreny més polític en la mesura que afirma referint-se al model veguerial *“todo eso es por un complejo nacionalista. Los que somos de allí lo sabemos. No pueden olvidar que la provincia es de Javier de Burgos, siglo XIX, una cosa española y hay que alejarse de la provincia como sea en denominación y, si es posible, hasta*

en definición territorial (...) Porque la gente, con independencia de que es de su pueblo, de su comarca, tiene conciencia de que es lleidatà, gironí, barceloní. No crren problemas a la gente derivados de complejos nacionalistas y de quererse distinguir como sea de la organización territorial del Estado". A aquesta intervenció hi varen respondre en línies similars els diputats Srs. RIDAO MARTÍN i CAMPS BATALLA, tot i que mentre el primer continuà fent reflexions sobre els nivells locals, deixant un paper més subsidiari per la comarca i dotant el paper d'ens bàsic al municipi i la vegueria, el segon demanava traslladar el debat al Parlament de Catalunya, per tal que fos aquest qui l'abordés en la mesura que en tenia la competència per fer-lo, lliure de perjudicis tant pel que fa al futur del nivell veguerial com també del comarcal²⁶⁴.

Aquest fou el debat i la votació posterior que quedà aprovada per les majories parlamentàries, i finalment incorporat al text de l'EAC. Així respecte al projecte d'EAC remès des del Parlament de Catalunya, en relació al text finalment aprovat, i pel que fa al model territorial, el nivell competencial local i el finançament, hi ha algunes precisions a fer. Així, pel que fa a l'art. 2 del text finalment aprovat s'hi va incorporar respecte la interiorització dels governs locals a la Generalitat que aquests també l'integraven, no que *de facto* ja hi estaven integrats, com es desprenia de la proposta catalana. A l'art. 84, al determinar les competències pròpies dels governs locals, s'hi afegeixen, com hem vist, l'expressió "*en els termes que determinin les lleis*". A l'art. 91 que regula el Consell de vegueria, s'afegeix un apartat quart, resultat de dividir i ampliar el tercer. Així, el Parlament ja no té la competència de "*l'establiment del règim jurídic de les vegueries*", sinó que ara només en té *el desenvolupament* d'aquest. A més, s'hi afegeix preventivament que l'alteració de límits provincials s'haurà de fer en els termes que l'art. 141.1 de la CE determina.

Així mateix, i pel que fa al bloc competencial del règim local, a l'art. 151 relatiu a la competència de la Generalitat en l'organització territorial s'hi afegeix que haurà d'acord amb el respecte de la garantia institucional

²⁶⁴ De fet és evident que durant tota la tramitació també a les Corts foren els diputats de CiU els que defensaren constantment el model comarcal. Així en la negociació tingueren present que aquesta era una qüestió de les més importants. Confirma aquesta afirmació un dels diputats intervinents SÁNCHEZ LLIBRE, J., a *Les veritats de l'Estatut. Allò que no s'ha publicat al Diari de Sessions*, Barcelona 2006, p. 65.

establerta als arts. 140 i 141 de l'EAC. Pel que fa a l'art. 160, competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local, es suprimeix l'expressió *en tot cas*, i s'hi afegeix que sempre respectant el principi d'autonomia local. A més es limita la competència de regular i crear els òrgans de govern complementaris dels ens locals, només quan aquests siguin creats per la Generalitat, al igual que pel fa al seu règim electoral, que serà competència de la Generalitat en les entitats que hagi creat, i per tant s'excepcionen explícitament les entitats locals constitucionalment garantitzades. Queda suprimida també la competència exclusiva de la Generalitat pel que fa al procediment per a l'elaboració i aprovació de les normes locals.

En el que es refereix al bloc del finançament es manté que l'Agència Tributària de Catalunya pot exercir per delegació dels municipis les funcions de gestió tributària en relació als tributs locals. Pel que fa a l'art. 222 on es regula la competència de la Generalitat en matèria de finançament local, s'hi afegeix que aquest ho és en el marc establert per la CE i la normativa estatal. A més, la resta de l'article es va adaptant a la competència estatal en la matèria, i finalment es matisa que l'exercici de la tutela financera de la Generalitat sobre els governs locals, serà exercida respectant l'autonomia que li reconeix la CE. L'article però que queda més modificat és el 223, en la mesura que entre molts canvis restrictius que s'incorporen pel que fa al possible marc català s'hi afegeix que l'aprovació de la llei de finances locals requerirà una àmplia majoria de tres cinquenes parts, la qual cosa dificulta encara més la seva aprovació. A més, és eliminat l'apartat que preveia que caldrà tenir en compte la prestació de serveis impropis per tal de millorar el finançament local.

Aprovat el nou EAC, i per Decret 305/2006, de 20 de juliol, pel qual es dona publicitat a la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya es dona publicitat formal de la nova norma. Es va publicar al DOGC núm. 4680, de data 20 de juliol de 2006, justament el mateix dia, com hem vist, que també es va publicar al BOE²⁶⁵.

²⁶⁵ De fet val a destacar que el procés estatutari català fou tramitat en el marc de tot un procés renovador d'estatuts d'autonomia de diverses CCAA. Així, en aquets període que compren des del 2004 al 2007 foren tramitats i aprovats també els Estatuts de la Comunitat Valenciana, Andalusia, Illes Balears, Aragó i Castella i Lleó. Així mateix es varen tramitar però no varen arribar a ser aprovats en aquest període, per causes diverses, el d'Euskadi, Canàries i Castella la Manxa.

III.7. L'EAC es recorregut al Tribunal Constitucional

Pocs dies després, el 31 de juliol de 2006, el Grup parlamentari Popular del Congrés dels Diputats va presentar davant el TC, amb la suma de més de cinquanta diputats, un extens recurs contra el mateix²⁶⁶. En aquest sentit es demanà la inconstitucionalitat i nul·litat d'un seguit d'articles. Dels que ara ens interessien destacar, i d'entre altres, dels arts. 5, 83.1, 84.2 i 3, 86.5, 90 i 91 relatius al nou model territorial; arts. 151, 160.1 a), b), c), d) i 3, pel que fa al règim competencial local; i arts. 218.2 i 5; 219.2 i 4 pel que fa al finançament local. Fou el recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045/2006²⁶⁷. Pel que fa a les qüestions que estem estudiant, l'objecte del recurs es centra en l'anàlisi dels articles esmentats que han estat objecte d'impugnació.

Així, i en primer terme, i més enllà de la impugnació de l'art. 5 relatiu als drets històrics on es fonamenta en que l'autogovern de Catalunya només pot tenir com a referent a la CE i no pas els drets històrics en aquells territoris per

²⁶⁶ Aquests altres recursos d'inconstitucionalitat plantejats contra l'EAC foren diversos, i per temes ben diferents tots -arxius històrics, la figura del Síndic de Greuges, etc-. I és que la qüestió de l'EAC es convertí més en un intens debat polític de les relacions Catalunya-Espanya, i entre distintes CCAA, que no pas jurídic, si s'atén a les formulacions dels mateixos. Fet i fet, per exemple, i d'entre tots els recursos plantejats resultà evident que s'havien impugnat preceptes de l'EAC que existint de forma gairebé mimètica a altres Estatuts aprovats aquests no havien estat recorreguts. Amb tot, aquests altres recursos presentats, i ja sentenciats, no afecten de ple en l'objecte d'aquest estudi. A títol d'exemple però el recursos foren presentats pel Defensor del Pueblo; la Regió de Múrcia; la Comunitat de la Rioja; el Consell de Govern de la Diputació General d'Aragó; la Comunitat Valenciana i les Illes Balears.

²⁶⁷ La tramitació d'aquest recurs fou objecte de molta polèmica, en la mesura que tot plegat fou objecte d'un debat polític i territorial. Es tracta d'un recurs extens, d'atac jurídic frontal, i utilitzant-se tots els arguments de debat jurídic possibles. Així, per exemple, fins a dos magistrats del TC foren recusats durant el procés. L'Excm. Sr. PABLO PÉREZ TREMPS fou recusat pel PP per haver rebut encàrrecs del Govern de la Generalitat en relació a l'EAC abans de ser membre del TC, i finalment fou apartat. Així mateix, el Govern de la Generalitat va recusar l'Excm. Sr. JORGE RODRÍGUEZ-ZAPATA per haver rebut encàrrecs similars però en aquest cas a més per a estudis relacionats amb els governs locals, de part de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals -amb seu a Barcelona i integrada entre d'altres per la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona i la Diputació de Barcelona-. En aquest cas però el TC no va observar causa de possible imparcialitat i aquest no fou apartat. De fet, i com veure'm més endavant, quan es dictà la STC de l'EAC aquest magistrat fou un dels que hi tingué una reacció més virulent contra la mateixa, en la mesura que aquesta, al seu parer, no era prou contundent en declarar-lo més intensament inconstitucional. En fa un resum molt acurat de bona part d'aquests antecedents ALBERTI ROVIRA, E., *La sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'Estat de les autonomies*, a Revista Catalana de dret públic – Especial Sentència sobre l'Estatut, Barcelona 2010, p. 12.

aquesta no previstos - més enllà de la legislació civil -, i pel que fa al capítol IV del títol II, de les Institucions -arts. 83 a 94-, s’afirma que el mateix és inconstitucional. Es justifica en la mesura que es realitza una regulació del règim local impròpia d’un Estatut ja que desplaça la legislació bàsic i impedeix l’exercici de la competència estatal sobre la matèria:

“Todo este Capítulo IV tiene la misma finalidad: una total “interiorización” del gobierno local con la que se pretende aniquilar el llamado “carácter bifronte” del régimen local que se desprende del art. 149.1.18ª CE y que ha consagrado siempre la jurisprudencia del TC, desde su sentencia 84/1982, de 23 de diciembre “...carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales (...) que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como intracomunitario”. Contra ello, este Capítulo, unido a los arts. 151 y 160 del mismo Estatuto, donde se proclama la competencia exclusiva de la Generalidad sobre organización territorial y régimen local, pretende limitar que el Estado dicte bases sobre esta materia que resulten aplicables en Cataluña y desplazar a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), así como en buena parte a la Ley de Haciendas Locales y a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General en lo que a los entes locales concierne.

Se dice que “los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat”. Se busca así un pretexto para esta “interiorización” y para dar cobertura a la regulación estatutaria de la Administración local para que ello entre en la previsión del art. 147.2.c) de la CE. Pero de nada puede servir esa estratagema: ni los entes locales son instituciones ni nada de la Generalidad (si acaso lo son de Cataluña, pero no de la Generalidad que es la organización política de autogobierno de Cataluña), sino instituciones por sí y para sí, esto es al servicio de sus propios intereses (art. 137 CE), ni el art. 147.2.c) CE se deja engañar tan fácilmente pues habla, con una precisión que parece pensada para evitar tergiversaciones de esta especie, de “instituciones autónomas propias”. No hay, pues, justificación para el tratamiento que el Estatuto hace de los entes locales equiparable al que hace del Parlamento o Gobierno de la Generalidad. Naturalmente que son entes locales de Cataluña pero no de ninguna de las maneras parte del sistema institucional de la Generalidad. Tampoco son, desde luego, parte del Estado en sentido estricto o Estado aparato, sino del Estado global como supraordenamiento que es lo que se refleja en el art. 137 donde también aparecen, junto con los Municipios y Provincias, las Comunidades Autónomas. Se desborda ampliamente el ámbito propio del Estatuto según el art. 147.2.c) CE sin que el capcioso argumento de considerar a los entes locales parte del sistema institucional de la Generalidad lo desmienta”.

A més justifica també la inconstitucionalitat dels preceptes en la mesura que no és té en compte i es cita la legislació bàsica estatal, i en canvi l’art. 84 EAC atribueix competències als governs locals les bases de les quals corresponen a l’Estat, com per exemple passa en les Juntes de Seguretat. A més destaca la

possible inconstitucionalitat de l'art. 86.5 de l'EAC en la mesura que atribueix el control dels municipis a la Generalitat marginant l'Estat, cosa que no és certa en la mesura que el precepte explícitament cita que sens perjudici de les accions que pugui emprendre-hi l'Estat en defensa de les seves competències, i per tant també de les seves competències en matèria de règim local.

Especial interès mereixen les previsions estatutàries de les vegueries, on “*el Estatuto alcanza cotas de obscuridad casi insuperables*”. A partir d'aquesta afirmació s'extén sobre la possible triple identificació de la vegueria, en la mesura de si és un ens diferent de la província, la substitueix o n'és només un canvi de nom. De l'esperit de la norma es decanten perquè la mateixa és una substitució, per la qual cosa la inconstitucionalitat, al seu parer, és evident, en la mesura que la província no pot desaparèixer en virtut de la garantia institucional, per tant tot plegat es “*la demostración completa de que no estamos nada más que ante un nuevo ensayo de burlar la garantía institucional de la provincia*”. Ni en el supòsit que només fos un canvi de nom seria possible salvar-ne llur constitucionalitat en la mesura que la creació, la modificació i la supressió de les mateixes vegueries -art. 91.4 EAC-, no seria competència de la pròpia Generalitat.

Pel que fa a l'organització territorial -art. 151- el recurs planteja la seva inconstitucionalitat en el seu conjunt, de fet defensant-ho com una estratègia d'augment competencial de la Generalitat en la mesura que de no ser així aquest article aniria unit al 160, amb referències també a l'art. 2.3 relatiu a la interiorització del règim local. Per tant, només entenen que podria ser constitucional aquest article si són sens perjudici de les competències que disposa l'Estat via art. 149.1.18 CE, manta vegades citat, és a dir, reservat també si s'escau a les bases de règim local. Del contrari sinó:

“Es un truco más en la maraña urdida para evitar que el art. 149.1.18 CE despliegue sus efectos. Se trata de no mencionar nunca el término Administración y de disfrazar una parte de la materia de régimen local vistiéndola de organización territorial para darle un aspecto de cuestión puramente doméstica”.

Aquesta argumentació de les bases de règim local amplies en pro de l'Estat és també el que s'argumentarà per tal de motivar la inconstitucionalitat de l'art. 160, en la mesura que la competència en matèria de règim local no potser exclusivament de la CCAA catalana.

“No se trata aquí de ninguna de las maneras de negar la competencia de la Generalidad para regular ampliamente estas materias; ni siquiera se discute que las bases estatales en estos aspectos han de ser reducidas. Pero, aun admitiéndolo así de buen grado y admitiendo que cualquier exceso estatal debe ser anulado por el TC, otra cosa bien distinta es que se niegue por completo cualquier posibilidad al Estado de aprobar bases a este respecto. Con toda seguridad el art. 149.1.18ª CE lo consiente y la coherencia del sistema lo exige. El concepto material de bases y hasta su concepción más restringida permite sin duda que el Estado pueda establecer unos mínimos uniformes sobre las relaciones entre entes locales o entre estos y las Administraciones autonómicas, que pueda prever un mínimo sobre los consorcios, las mancomunidades o los convenios interadministrativos, sobre la colaboración y la cooperación o sobre las delegaciones de unas Administraciones en las locales. Quizá, incluso, es materia especialmente justificada para las bases en cuanto afecta al sistema de Administraciones en su conjunto y desborda, en realidad, a cada una de las concretas Administraciones implicadas en cada relación”.

Finalment, i pel que fa al finançament local aquest és també directament impugnat en aquest recurs. De fet en aquest sentit es citen directament STC que són bastant clares en aquesta matèria, així per exemple la STC 104/2000, que determina:

“Ha sido la LHL la que ha concretado –como opción del legislador en un momento dado- los recursos financieros de las Entidades Locales en orden a la consecución de su suficiencia como medio de alcanzar la autonomía constitucionalmente proclamada para la gestión de sus intereses. Según la reciente STC 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 31), reiterando la doctrina expuesta en la STC 96/1990, de 24 de mayo (FJ 7): es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Corporaciones Locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas Locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art.138 CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos Entes locales de su participación en los ingresos del Estado”.

En base a aquests pronunciaments constitucionals anteriors per als recurrents l’art. 218.2 de l’EAC en la mesura que afirma que la Generalitat té competència en matèria de finançament local és inconstitucional, ni que afirmi, com ho fa, que aquesta competència és en el marc establert per la CE i la normativa estatal. En aquest sentit:

“Se manifiesta aquí un fenómeno legislativo que se viene denunciando a través de todo el recurso. El Estatuto sin perjuicio de un reconocimiento formal de la

Constitución y del marco legislativo estatal procede a un vaciamiento material de las competencias estatales mediante la “ocupación” de la materia legible. Una vez ejercida la competencia reconocida en el artículo 218.2, mediante la Ley de Haciendas Locales a que se refiere el artículo 220.1 del Estatuto esta convierte en irreversible la asunción de competencias hasta ese momento estatales. De la misma forma que se establece por un lado la tutela financiera de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre los gobiernos locales y por otro se afirma que se respeta la autonomía municipal que queda maltrecha en ese mismo precepto. Se produce por tanto en esta materia de la legislación básica una regulación sustitutoria de la legislación estatal a la que la Constitución se remite, blindando así las competencias asumidas por el Estatuto”.

Per aquesta mateixa justificació, segons els recurrents, esdevé inconstitucional l'art. 219.2 de l'EAC, en la mesura que s'infringeix l'art. 140 de la CE que consagra l'autonomia municipal, i els arts. 149.1.14 –hisenda en general- i 149.1.18 de la CE, sense que cap mesura de pes sustenti tal afirmació.

Aquest recurs, i les pretensions dels recurrents assenyalades, foren replicades a través del Gabinet Jurídic i demés lletrats de la Generalitat, així com també pel propi Parlament de Catalunya. De forma més sintètica, i pel que fa a les referències als governs locals, en els textos de defensa, es justifica la perfecta constitucionalitat de les previsions estatutàries. I és que amb bona lògica, i en la mesura que s'està duent a terme una norma institucional bàsica d'una CCAA, procediment estatuent, és lògic que s'intenti innovar en les noves formes d'autogovern, ja que del contrari es produeix la petrificació normativa de tot plegat. A més, i en concret a les referències al model local es determina que no hi ha grans diferències excepte el que l'EAC 79 havia ja determinat - art. 5, la Generalitat estructura la seva organització en municipis i comarques, i serà una llei del Parlament la que ho regularà -, excepte el referent al model veguerial. A més respon al recurrent quan afirma que el món local no és de la Generalitat sinó de l'Estat com a *super-ordenament*, ja que aquesta pretensió té encaix amb el mateix art. 3.1 de l'EAC on anuncia que la Generalitat és Estat. Finalment, és cert també com afirma la Generalitat que ara el nou EAC millora i esmenta que és Catalunya, i no la Generalitat, la que s'estructura territorialment. Aquesta defensa deriva fins i tot del propi TC qui en la STC 331/1993, afirmà:

“Junto a la relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas. Así, Cataluña no sólo tiene competencia exclusiva en materia de

régimen local (sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 CE), sino que al igual que el resto de las Comunidades Autónomas está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad”.

Pel que fa a la crítica dels recurrents al llistat competencial de l’art. 84 es recorda que no és res més que elevar a categoria normativa estatutària, un llistat actualitzat d’allò que en l’actualitat ja recull l’art. 66 del TRLMRLC.

Pel que fa a les previsions del model veguerial és cert que el recurs parteix de molts perjudicis, ja que com afirma la Generalitat, la possibilitat de crear vegueries deriva directament de l’art. 141.3 de la CE quan afirma que “*se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia*”, o l’art. 141.2 de la CE quan determina que el govern i administració autònoma de es províncies serà encomanat a les Diputacions o “*a otras Corporaciones de carácter representativo*”. La Generalitat afirma que l’art. 91.3 de l’EAC respon directament a aquesta previsió constitucional. Així, contundentment, i per tal de defensar la constitucionalitat del model veguerial, es determina:

“En el recurso se barajan varias esperpénticas hipótesis descartadas por el propio recurrente por no adecuarse al texto estatutario. Finalmente se admite, a través de lo que se llama la tercera interpretación, que en Cataluña, mediante el Estatuto, los consejos de vejería sustituyen a las diputaciones. Así, en la STC 32/1981 el Tribunal entendió que se habían suprimido las Diputaciones por qué no se había dotado a los órganos llamados a sustituirlas de las competencias de dichos entes locales “u otras similares”, sino que allí era la propia Generalidad la que asumía dichas competencias. Ahora no es así. De entrada es la norma institucional básica de la Comunidad la que aplica los artículos 149.2 y 3 CE, con su especial naturaleza de ley orgánica estatal, y además a través de unas entidades dotadas de personalidad jurídica propia y autonomía para la gestión de sus intereses (art. 90.2 EAC)”.

Així doncs la Generalitat defensa la viabilitat constitucional de les vegueries en la mesura que és el resultat d’aplicar estrictament els arts. 141.2 i 3 de la CE, i a més respectant escrupolosament l’art. 141.1 de la CE pel que fa a la necessària alteració dels límits provincials, si s’escau, per llei orgànica, per tant tot amb plena consonància amb el contingut determinat pels propis preceptes constitucionals.

Pel que fa als retrets d’inconstitucionalitat de l’art. 151 de l’EAC relatiu a la competència en matèria d’organització territorial la Generalitat respon dient que és sorprenent que el recurrent no hagi dubtat de la constitucionalitat de la

gairebé idèntica redacció de l'art. 58 de l'Estatut d'Andalusia, que llavors s'estava tramitant²⁶⁸. Amb tot es defensa la tècnica seguida amb l'EAC de les *submatèries*, per la qual cosa es permet afirmar tal exclusivitat malgrat que en la globalitat existeixi una competència bàsica estatal. A més en el precepte assenyalat existeix la referència clara al respecte a la garantia institucional, i bona part de les qüestions regulades ja ho feia també l'EAC 79.

Igualment pel que fa a l'art. 160 de l'EAC, on la Generalitat argumenta que sobta la novedosa inconstitucionalitat del precepte quan afirma la exclusivitat de la competència en règim local, quan aquesta deriva directament de l'art. 9.8 de l'EAC 79. Així mateix, i en idèntic sentit ho regula l'art. 59 de la Proposta d'Estatut d'Andalusia, aprovat ja al Congrés dels Diputats amb els vots del grup popular, i no ha estat objecte de discussió. A més, afirma que *“la norma estatutaria será constitucional si el margen del legislador básico es suficiente para realizar la función que le encomienda la Constitución, y el mismo recurrente reconoce que se trata de materias en las que la intervención estatal de existir debe ser muy menor”*.

Finalment s'afirma també taxativament respecte la lletra d) de l'art. 160.1 de l'EAC una evident contradicció del recurrent en la mesura que:

“Finalmente, la letra d) del artículo 160.1 EAC, se refiere a la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalidad y el régimen de adopción de los acuerdos de dichos órganos. El recurso sólo lo considera inconstitucional si se entienden incluidas las veguerías. El argumento es que se desconoce el artículo 38 de la LRBRL. Pero los artículos 39 y siguientes de la misma Ley regulan los regímenes especiales de las provincias que por especificidades estatutarias se apartan del régimen general. No se ve por cual razón el Estatuto de Cataluña no puede contener regímenes especiales donde otros Estatutos los han previsto”.

Pel que fa al finançament local -arts. 218 i 219, parcialment recorreguts-, la Generalitat afirma que els mateixos són plenament respectuosos amb l'autonomia local i les competències estatals, tot fent reproducció dels arts. 48.1 i 2 de l'EAC 79 que pràcticament tenen idèntica regulació. És per això que s'afirma:

²⁶⁸ Respecte el conjunt de les reformes estatutàries es pot veure GARRIDO RUBIA, *Las reformas estatutarias*, a FERRI DURÁ, J., *Política y gobierno en el estado autonómico*, València 2013, pp. 424-446.

“Al contrario de lo que parece desprenderse del recurso presentado, dichos preceptos, y sus análogos vigentes desde 1979, no quebrantaron la autonomía local ni las competencias del Estado, ni lo hicieron los de 1979 ni los ahora vigentes. Y es que en el recurso se obvia las competencias en materia local de las Comunidades Autónomas, y en concreto las de la Generalidad de Cataluña, de forma que se reputa inconstitucional toda relación autonómica-local. No se acepta la ya existente tutela financiera autonómica sobre los entes locales (art. 48.1 EAC 1979), ni que la potestad legislativa autonómica puede afectar a los entes locales, los cuales están sometidos a las leyes ordinarias, entre ellas las autonómicas”.

A més aquestes motivacions s’acompanyen de la corresponen jurisprudència constitucional que la sustenta. Així, entre d’altres, la STC 233/1999, en estableix:

“(…) el sentido de la expresión “Régimen local” del artículo 9.8 EAC tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las “Haciendas Locales”. (...) Así pues, y en virtud de lo dispuesto en el art. 9.8 EAC, en materia de Haciendas locales ostentaría en principio la Comunidad Autónoma competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los Entes Locales, a que hace referencia el art. 48.1 EAC, y la función ejecutiva incluida la inspección, conforme al artículo 25.2 EAC; todo ello, por supuesto, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre dicha materia.”

Per tant, la constitucionalitat d’aquests preceptes i el cert marge competencial de la Generalitat en matèria de finançament local estava plenament justificat també.

Amb tot aquestes al·legacions de la Generalitat al recurs d’inconstitucionalitat estaven datades a 9 de novembre de 2006, i la seva tramitació per a la resolució mitjançant STC no va tenir lloc fins al 28 de juny de 2010, és a dir gairebé quatre anys més tard. Així, i en la mesura que no és vigent al nostre ordenament jurídic, actualment, la suspensió cautelar d’un Estatut d’Autonomia, i tot fent preveure que la seva resolució aniria per a llarg en la mesura que la discussió en molts punts anava més enllà de la mera discrepància jurídica, en molts aspectes l’EAC es va començar a desenvolupar, i també en bona part en allò que es refereix al món local, en la mesura que es volia donar un nou marc institucional a la planta local catalana, i unes noves lleis de governs locals i de finances locals.

IV. EL DESENVOLUPAMENT DE L'ESTATUT EN CLAU LOCAL

IV.1. Aspectes bàsics

Amb l'EAC aprovat calia ja començar sense demora el seu desenvolupament, en la mesura que el mateix significava també assolir més quotes d'autogovern per a Catalunya.

Així, després del referèndum estatutari, i passat el període estival i atès que els partits del Govern que havien impulsat els treballs de l'EAC havien tingut divergències sobre el posicionament final respecte aquest i el sentit del vot en el referèndum²⁶⁹, es convocaren eleccions al Parlament de Catalunya per al dia 1 de novembre de 2006 donant per finalitzada prematurament la sisena legislatura governamental des de l'establiment de la democratització institucional -2003-2006-. Aquestes eleccions les guanyaria novament CiU, sense obtenir però majoria parlamentària. Així els grups del PSC, ERC i IC-V, que si sumaven novament majoria reeditaren un pacte de govern, tal i com havia succeït en la legislatura passada, per la qual cosa a finals del mes de novembre s'inicia la setena legislatura -2006-2010-, sota la presidència del MHP José MONTILLA AGUILERA que substituïa en el càrrec al fins llavors MHP Pasqual MARAGALL i MIRA.

En matèria de règim local s'estava al davant d'un repte estatutari per desenvolupar. A parer de FONT i LLOVET²⁷⁰ l'organització territorial de Catalunya i les relacions entre la Generalitat i les institucions de Govern local havien adquirit ara amb l'EAC una perspectiva i una nova dimensió respecte allò que havia regulat l'EAC 79. I és que amb el nou EAC s'està al davant, per aquest autor, d'un pas més que no amb la norma estatut del 1979 ja que aquesta es tractava:

²⁶⁹ Fins al punt que ERC fou expulsada del Govern per mostrar-se contrària a votar-lo afirmativament després d'un procés obert i crític promogut per les mateixes bases de la militància d'aquesta històrica formació política

²⁷⁰ En relació al sistema de fonts i les funcions d'un nou Estatut, i per tant les noves oportunitats normatives derivades del desplegament d'aquests, podeu veure FONT LLOVET, T., *Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso...op.cit.* pp. 13-38.

“d’una regulació estatutària mínima, que ha permès desplegar una legislació d’organització territorial i de règim local bastant àmplia en extensió, però vinculada en els seus continguts pels límits substantius i competencials indicats, de manera que poques són les innovacions reals i de significat profund que s’han pogut dur a terme. Bàsicament, la creació dels consells comarcals, amb un resultat més que discutit; la reordenació d’unes quantes funcions provincials; el desmembrament de l’Àrea Metropolitana de Barcelona, amb la consegüent complexitat administrativa que n’ha derivat; l’aprovació de la Carta Municipal de Barcelona; i, en els últims temps, la flexibilització de les formes de cooperació municipal. Però d’una manera substantiva i material no s’ha pogut avançar en l’establiment d’un sistema propi de relacions entre la Generalitat i els ens locals que determini la posició respectiva dins el marc estatutari”²⁷¹.

Tot això, perquè s’ha hagut d’acceptar el caràcter bifront²⁷² del Govern local, connectat bàsicament i simultàniament amb l’Estat i la Generalitat. Per això és significatiu que ara s’incorpora una regulació substantiva de l’organització territorial de la Generalitat molt més detallada i, en particular, de la posició del municipi i de les altres entitats locals en el conjunt de les institucions de Catalunya, de manera que es permet desplaçar l’aplicació de les bases estatals en allò que sigui específic de Catalunya en virtut de l’EAC.

En aquest sentit val a destacar doncs l’aposta clara per la interiorització del Govern local a l’EAC. En efecte, com hem vist l’art. 2.3 estableix que tant els municipis, com les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin *integren també el sistema institucional de la Generalitat*, com a ens en els quals aquesta s’organitza territorialment, i sens perjudici de la seva autonomia. I és que aquesta no és una qüestió menor a tenir en compte en el

²⁷¹ FONT i LLOVET, T., *El Govern local en el nou Estatut d’Autonomia de Catalunya, Activitat parlamentària, Especial Govern local*, pp. 21-22, Barcelona 2007.

²⁷² Establert bàsicament a partir de la STC 84/1982, de 23 de desembre, que en referència a la competència en matèria de règim local de l’EAC 79 afirmava: “*Algunas comunidades autónomas y, entre ellas, la de Cataluña han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8 del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante ley del Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (art. 5 del EAC). Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales, aun en aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, asumen el maximum 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. Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas (...) hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como “intracomunitario” o “extracomunitario”.*”

desenvolupament legislatiu de l'EAC²⁷³ en matèria de règim local en la mesura que se'n pot desprendre, d'entrada, que aquesta integració permet sostenir la configuració de les entitats locals com a *Institucions* pròpies d'aquests sistema institucional de la Generalitat esmentat, per tant com a *Institucions* exclusivament catalanes.

En el seu desenvolupament hi ha altres qüestions també rellevants per als governs locals, així per exemple l'art. 76 de l'EAC en regular el nou Consell de Garanties Estatutàries –Consell Consultiu- determina que aquest pot dictaminar, entre d'altres, l'adequació dels projectes i les proposicions de llei i els projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern a l'autonomia local. Així mateix, ha de dictaminar abans de la interposició de conflicte en defensa de l'autonomia local davant el TC²⁷⁴.

A més, val a destacar també el necessari desenvolupament de tot el capítol del règim local, on com a ens bàsics en la organització territorial en que s'estructura Catalunya han quedat definits els municipis i les vegueries. Tot i què l'àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques que s'hauran de regular doncs per una llei del Parlament -art. 83-. I a partir d'aquí el desenvolupament de tots els altres preceptes locals, des de l'art. 84²⁷⁵ que determina les competències locals que l'EAC estableix que la seva distribució entre els diferents nivells locals haurà de tenir en compte la capacitat de gestió i els principis de subsidiarietat d'acord amb la CEAL, diferenciació, i d'acord

²⁷³ En aquest sentit pot veure's un interessant treball de GALÁN GALÁN, A., *El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los gobiernos locales en las comunidades autónomas*, Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici, núms.1-2, pp. 141-171 Itàlia, 2010.

²⁷⁴ De fet en el mateix desenvolupament estatutari d'aquest Consell de Garanties, mitjançant la Llei 2/2009, de 12 de febrer, al seu art. 3.3 preceptua que dels tres membres del Consell que són d'elecció per part del Govern, un dels quals ho és a partir d'una terna proposada pel Consell de Govern Locals de Catalunya. El Consell de Garanties Estatutàries està compost de sis membres mes que són escollits pel Parlament. El total de membres doncs, són nou.

²⁷⁵ La rellevància de l'art. 84 de l'EAC ho és també en la mesura que es determina un llistat a través d'una norma estatuària; és a dir, no és la legislació ordinària sinó aquesta de caràcter orgànic la que assegura el marc competencial local concret. Sense cap mena de dubte una de les grans novetats de l'EAC, i sense dubte una bona referència i model per a altres normes estatutàries, com per exemple després recollirà amb alguns paral·lelismes l'art. 92 de l'Estatut d'Andalusia de 2007, per bé que mentre a Catalunya el repartiment competencial es farà d'entre els governs locals en base a determinats principis –diferenciació, subsidiarietat, etc.- a Andalusia es fa directament als municipis a través del seu Estatut, sense tenir doncs una visió tant global de model local com l'art. 84 de l'EAC permet. En aquest sentit es pot veure ZAFRA VICTOR, M., *Garantía estatutaria de la autonomía local*, a Anuario del Gobierno Local 2008, Madrid 2009, p. 60.

amb les característiques que presenta la realitat municipal, i pel principi de suficiència financera. A més el precepte determina que la Generalitat fixarà els mecanismes de finançament dels nous serveis derivats de l'ampliació de l'espai competencial dels governs locals. I tot sense oblidar la referència clara i expressa de l'encapçalament de l'art. 84.1: *Aquest Estatut garanteix als municipis un nucli de competències...* per tant essent directament l'EAC el que s'erigeix com a garant directe de les competències dels municipis. Ho explica molt clarament ARGULLOL i MURGADAS:

“Por otra parte, las referencias del Estatuto a las competencias locales constituyen una previsión de extraordinaria importancia. Una primera aproximación al artículo 84 puede dar la impresión que el Estatuto asume el sistema de la ley básica de régimen local de 1985; eso es, el señalamiento de unos campos materiales en los que posteriormente las leyes sectoriales van a atribuir competencias. Es verdad que la mecánica es parecida. Lo que sucede es que hay dos elementos extraordinariamente significativos que alteran esta aparente similitud. No es una ley ordinaria sino un elemento del bloque de la constitucionalidad como el Estatuto, la norma que prescribe que en determinada materia o trozos de la realidad deben asignarse potestades públicas –por lo tanto, configurarse competencias- a los gobiernos locales. Es un salto extraordinario desde un punto de vista de su significación institucional. Asimismo, la previsión tiene el realce propio de la posición del Estatuto en el ordenamiento²⁷⁶”.

L'art. 85 de l'EAC determina el Consell de Governos Locals²⁷⁷ com a òrgan de representació de municipis i vegueries –no inclou comarques i altres ens- en les institucions de la Generalitat. Aquest Consell que té certes similituds amb el *Consiglio delle Autonomie Locali* italià, ha d'ésser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter local²⁷⁸. Un Consell doncs, rellevant que es va desenvolupar legislativament²⁷⁹, però que el seu propi funcionament pot resultar allunyat de

²⁷⁶ ARGULLOL MURGADAS, E., *El desarrollo estatutario de los gobiernos locales en Cataluña*, Anuario del Gobierno Local 2008, Madrid 2009, p. 71.

²⁷⁷ L'art. 220 de l'EAC estableix també que les facultats en matèria de finances locals que s'atribueixen a la Generalitat s'han d'exercir amb respecte a l'autonomia local i havent escoltat el Consell de Governos Locals.

²⁷⁸ En aquest sentit es pot veure VILALTA REIXACH, M., *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Madrid 2007.

²⁷⁹ La Llei 12/2010, de 10 de maig, que configura el Consell de Governos Locals com a òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat, es va anticipar a l'aprovació de la Llei de Vegueries, i per això la disposició transitòria de la Llei diu que fins a la

les previsions estatutàries. Amb tot podem estar d'acord amb dos singularitats rellevants que ha assenyalat FONT LLOVET²⁸⁰ en la mesura que es defineix com a òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat, encara que les vegueries no són, ara com ara, d'elecció directa i probablement no es pot justificar amb igual força aquesta representació com en canvi si tenen els municipis. A més, cal destacar que no es tracta d'un òrgan de composició mixta ens locals-comunitat autònoma - per bé que la llei de desenvolupament l'hagués pogut determinar així ja que la composició diu l'EAC que queda obert a la legislació que al respecte aprovi el Parlament -, més concorde amb la figura dels òrgans amb funcions de col·laboració o de coordinació. Es tracta d'un òrgan de participació, de representació, i, per tant, més pròxim a una institució política que a un òrgan administratiu. En similars termes s'hi refereix també FERRET JACAS²⁸¹, en qualificar-lo en tant que no és un òrgan de participació, sinó un òrgan polític de representació.

Aquestes singularitats diferencien aquest Consell d'altres òrgans mixtos que han previst altres Estatuts com el valencià o l'andalús. Amb tot i des de la FMC²⁸² mitjançant el seu president, que en aprovar-se la Llei n'esdevindrà el primer president, es considera que aquest és una peça clau per al desenvolupament immediat d'un nou context institucional de pluralisme polític territorial, per això mateix la FMC elaborà diferents resolucions per demanar-ne la seva constitució el més aviat possible, tant en la XVII Assemblea General de la FMC el 3 de març de 2006, com als consells nacionals de juliol i novembre de 2007. Per això al seu parer havia de ser *el*

creació de les vegueries són membres nats del Consell de Governos Locals els presidents de les diputacions provincials. La seva sessió constitutiva es va produir el 27 d'octubre de 2011 al Saló de Cent de l'Ajuntament de Barcelona, sota la presidència de la Hble. Sra. Joana Ortega, vicepresidenta del Govern de la Generalitat i consellera del Departament de Governació i Relacions Institucionals. Durant l'acte es va escollir per unanimitat el primer president del Consell, Manuel Bustos, alcalde de Sabadell i president de l'FMC. Amb tot tractant-se d'un Consell amb més de cent membres tot fa preveure que el seu funcionament serà escàs, i per tant molt allunyat de les bones previsions al respecte de l'EAC. Finalment, cal fer constar que la Llei del Consell de Governos Locals fou modificada posteriorment per la Llei 8/2011, de 27 de desembre, pel que fa a diversos aspectes organitzatius i funcionals, però sense entrar en qüestions de fons respecte a això que hem anunciat.

²⁸⁰ FONT i LLOVET, T., *El Govern local en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya*, op. cit. p. 27.

²⁸¹ FERRET i JACAS, J., *Les relacions interadministratives dels ens locals*, a GIFREU FONT i FUENTES GASÓ, *Règim jurídic...* op. cit. p. 149.

²⁸² BUSTOS GARRIDO, M., *La necessària presència dels municipis en l'activitat parlamentària*, op cit. pp. 57-61

primer pas per posar fil a l'agulla al desenvolupament estatutari en matèria local, com de fet així va ser.

L'art. 86 de l'EAC regula el municipi definit com a *ens local bàsic de l'organització territorial de Catalunya i el mitjà de participació de la comunitat local en els afers públics*. Al llarg de l'article, al igual que als arts. 87 i 88, es fa una regulació del seu govern i administració, la seva capacitat d'autoorganització, i el seu dret d'associació i cooperació, així com la seva potestat normativa. Alhora encomana al legislador el desenvolupament del principi de diferenciació en la mesura que determina que les lleis que afectin al règim jurídic, orgànic i funcional, competencial i financer dels municipis hauran de tenir en compte de forma necessària les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen.

El municipi de Barcelona, però, és regulat específicament a l'art. 89 de l'EAC, en la mesura que disposa d'un règim especial que estableix la mateixa llei del Parlament. A més l'Ajuntament té iniciativa per a proposar i modificar aquest règim i d'acord amb allò que es determini al Reglament del Parlament participa en l'elaboració dels projectes de llei que incideixen en aquest règim especial i ha d'ésser consultat en la tramitació parlamentària d'altres iniciatives legislatives sobre el seu règim especial.

Sens dubte però són els arts. 90 i 91 de l'EAC els més novedosos pel que fa a l'organització territorial en la mesura que regula el nou ens: la vegueria i la seva forma d'organització jurídica, el Consell de Vegueria. En ser definit es fa com:

“l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia. La vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis”.

A més, té naturalesa territorial i gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos. Ho examinarem més endavant, però la seva definició no dista gaire de la fa que l'art. 141 de la CE per a la província. I més encara en regular els aspectes substantius del Consell de vegueria, com a govern i administració autònoma de la mateixa.

El més destacat però del Consell de vegueria és certament que aquests *substitueixen les diputacions* -art. 91.3 EAC-. Aquest precepte per si sol, i la seva interpretació és sens dubte l'element més significatiu que el Parlament ha de tenir en compte a l'hora de desenvolupar legislativament aquest precepte²⁸³. D'aquí, en deriva també la posterior possibilitat de crear, modificar i suprimir, així com determinar el desenvolupament legislatiu d'aquests Consells, bo i tenint en compte que l'alteració dels límits provincials, si s'escau, s'ha de portar a terme d'acord amb allò que s'estableix a l'art. 141 de la CE.

Així doncs i en un anàlisi molt ràpid i contundent elaborat per FONT i LLOVET²⁸⁴

“la vegueria es prefigura com una alternativa a la província com a entitat local, ja que el seu òrgan col·legiat de govern, el Consell de Vegueria, substituiria les diputacions, fent ús de la possibilitat que preveu l'article 141 de la Constitució. Així, es recull una de les orientacions establertes per la Comissió d'Experts sobre la Reforma del Model d'Organització Territorial de Catalunya que cinc anys abans ja havia proposat que²⁸⁵, en lloc de multiplicar els nivells administratius, feia falta refondre les institucions de segon nivell –províncies i vegueries-, sens perjudici de l'increment del nombre d'unitats que requerissin l'organització i la representació correctes del territori. En la mesura que això últim impliqués modificació dels límits provincials, es plantejaria la necessitat d'una llei orgànica específica”.

L'art. 92 de l'EAC regula la comarca, que ja no és ens local bàsic. Amb tot es configura com a ens local amb personalitat jurídica pròpia i és formada per municipis per a la gestió de competències i serveis locals. La seva creació, modificació i supressió, així com l'establiment del seu règim jurídic es regularan per Llei del Parlament. La comarca doncs, i com hem vist, durant bona part del procés estatutari en discussió sobre la conveniència de la seva pervivència, que finalment ha quedat incorporada a l'EAC, però no com a ens bàsic, per la qual cosa seria opció del legislador decidir si s'estén a tot el territori o només a part d'aquest de forma més asimètrica.

A la vegada, serà també una Llei del Parlament també la que podrà crear altres ens locals supramunicipals, com per exemple les àrees metropolitanes, com la

²⁸³ ARGULLOL MURGADAS, E., *El nou Estatut i l'organització territorial*, a l'Estatut del 2006, Societat Catalana d'Estudis Jurídics – Institut d'Estudis Catalans, Barcelona 2008, pps. 105-114.

²⁸⁴ FONT i LLOVET, T., *El Govern local en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya*, op. cit. p. 28

²⁸⁵ Cal tenir en compte, com ja hem vist, que el Prof. Dr. T. FONT i LLOVET en fou membre d'aquesta Comissió.

de Barcelona. I és que l'art. 93 determina que els altres ens locals supramunicipals es fonamenten en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis.

Finalment, és l'art. 94 de l'EAC el que reconeix l'organització institucional pròpia de l'Aran, que disposa d'un règim jurídic específic. De fet, és l'art. 11 del propi EAC el que estableix que el poble aranès exerceix l'autogovern mitjançant la pròpia norma estatutària, el Conselh Generau d'Aran i les altres institucions pròpies. A més, aquest EAC i reconeix, empara i respecta aquesta singularitat i reconeix l'Aran com a entitat territorial singular dins Catalunya, la qual serà objecte d'una particular protecció per mitjà d'aquest règim específic que serà objecte de desenvolupament també legislatiu.

Pel que fa al règim competencial l'art. 151 de l'EAC determina finalment que bo i respectant la garantia institucional establerta als arts. 140 i 141 de la CE, correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre l'organització territorial, que inclou en tot cas i entre d'altres: la determinació, la creació, la modificació i la supressió dels ens que configuren l'organització territorial de Catalunya; la creació, supressió i l'alteració dels termes tants dels municipis com dels ens locals d'àmbit territorial inferior; la denominació, la capitalitat i els símbols dels municipis i dels altres ens locals; els topònims, i la determinació dels règims especials; i l'establiment per mitjà de llei de procediments de relació entre els ens locals i la població, respectant l'autonomia local. Pel que fa al règim competencial l'art. 159.1 de l'EAC atribueix a la Generalitat la competència sobre la matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques, respectant l'art. 149.1.18 de la CE; per tant també del règim jurídic i del procediment dels ens locals, com de fet i en posterioritat ha previst l'art. 3 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques catalanes.

A més, l'art. 160 de l'EAC determina que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local, inclou les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, les tècniques d'organització i relació per a la cooperació, les formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials. També la determinació de les competències i les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, així com el règim dels béns i les modalitats de prestació dels serveis públics; la determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests, i

el règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals. Així mateix en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment. En tot allò no esmentat, la Generalitat en té la competència compartida.

Com hem vist aquest precepte que regula tot aquest conjunt de submatèries locals és especialment rellevant també a l'hora de definir el model legislatiu de governs locals a desenvolupar.

Finalment, i pel que fa a les finances locals, es regulen a partir de l'art. 217 i fins al 221 de l'EAC²⁸⁶. En aquests es determina, entre d'altres, els principis rectors de les finances locals regits per la suficiència financera, la equitat, l'autonomia i la responsabilitat fiscal. A més es garanteix l'autonomia i la competència financera del món local, així com la suficiència de recursos amb l'aprovació d'una llei de finances locals de Catalunya que, paradoxalment, per a la seva aprovació requereix una majoria de tres cinquenes parts -art. 219.2-.

Per tant, el desenvolupament legislatiu dels governs locals, des d'un punt de vista del seu règim jurídic i organitzatiu, així com dels finançament local, no és una qüestió trivial. A més, i ateses les especials i cròniques dificultats econòmiques del món local que històricament a maldat per un millor sistema de finançament, i un reconeixement de la seva tasca i millor encaix competencial, sobretot per la prestació de les *competències impròpies* històricament assumides, era i és d'especial transcendència per la qual cosa calia posar-hi fil a l'agulla d'immediat.

IV. 2. Els primers treballs de desenvolupament

Des de poc abans d'iniciar-se la tramitació de l'EAC i durant la seva redacció es començaren a perfilar diversos treballs relatius a l'organització territorial, en virtut de l'acord del Govern de data 3 de febrer de 2004, creant una Comissió d'Organització Territorial. Aquesta comissió quedà integrada pels Consellers de Relacions Institucionals i Participació, que actuà com a

²⁸⁶ En aquest sentit es pot veure VILALTA FERRER, M., *La financiación local ante la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña*, a Anuario del Gobierno Local, Madrid 2006, pp.153-179.

president, el de Governació i Administracions Públiques i el de Política Territorial i Obres Públiques, i cadascú d'aquests dels quals es féu acompanyar, al seu torn per dos membres dels seus respectius departaments. El 27 de juliol de 2004 acabaren els treballs que portaren per títol *Bases per a l'organització territorial de Catalunya*. Aquest document havia de servir com a punt de partida per a l'elaboració de les noves lleis d'organització territorial de Catalunya. Amb tot per a NEL·LO COLOM²⁸⁷ són diversos els factors que convergiren per motivar que aquestes no fossin aprovades formalment pel Govern: les forces polítiques que l'integraven donaren mostres de dubitacions i tensions sobre el tema; alguns governs locals expressaren clarament la seva oposició als intents de reforma -amb especial èmfasi els president de les diputacions provincials-²⁸⁸; sorgiren, a vegades impulsades per alguna de les forces que donaven suport al govern, diversos focus de reivindicacions locals sobre el mapa veguerial - en particular al Penedès, l'Anoia i les comarques del Ter -; prevalgué la decisió d'elaborar un projecte de conjunt i no avançar iniciatives parcials; i finalment, el calendari del debat estatutari complicà qualsevol tramitació relativa a lleis de caràcter institucional. I finalment, tot i que NEL·LO COLOM no ho esmenta en el cos del treball citat, la redacció del document va anar tenint esmenes i millores internament en el si dels treballs continuats dels seus promotors, fins al punt que a finals de la legislatura, que acabà prematurament, com hem vist, no va ésser possible que el Govern l'aprovés.

El contingut d'aquestes Bases l'explica també el geògraf SANCLIMENS SOLERVICENS que en tant que assessor especial que fou del Conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació en matèria d'organització territorial de Catalunya participà en els treballs²⁸⁹. Per a aquest es tracta d'un document molt treballat, debatut i finalment redactat per una comissió constituïda *ad hoc* pel Govern, i hauria de ser un punt de partida i de

²⁸⁷ Per veure una exposició àmpliament detallada sobre el contingut d'aquestes Bases, NEL·LO COLOM, O., *L'organització territorial en El nou Estatut d'Autonomia de Catalunya. Gènesi i concreció d'una reforma incompleta*, p. 528, en l'obra col·lectiva *L'organització del territori, un repte per al segle XXI*, Barcelona 2008.

²⁸⁸ Al respecte es pot veure BURGUEÑO RIVERO, J., *Ara ja toca? Pors, dubtes i incerteses davant l'organització territorial de Catalunya*, a *L'organització del territori: un repte per al segle XXI?*, Fundació Universitat Catalana d'Estiu-Institut d'Estudis Catalans, Barcelona 2008, pp. 83-107.

²⁸⁹ SANCLIMENS SOLERVICENS, X., *Perspectives de l'organització territorial local a Catalunya*, a *L'organització del territori...* op. cit. pp. 31-41. D'aquest mateix autor *Els treballs de la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya (2004-2006)*, a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núms. 67-68, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona 2009, pp. 221- 248.

referència per a les reformes legislatives que s'emprenguessin en el futur. A més, es constatà que al seu torn, aquestes *Bases* recullen també els trets principals de l'*Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya* del 2000, si bé en aquestes no és qüestionada al contrari de l'Informe l'actual mapa municipal de Catalunya, emfatitza.

El més destacat d'aquestes *Bases* és el relatiu als principis sobre els quals ha de respondre l'organització territorial: eficiència, racionalitat i simplicitat, descentralització, proximitat i subsidiarietat. Així mateix el document conté una clara aposta pel model veguerial substituint l'organització provincial vigent, i determinant un total de set vegueries: Girona, Barcelona, Lleida, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, Catalunya Central i Alt Pirineu. Amb tot es regulava també les comarques i les àrees metropolitanes. Respecte aquestes últimes, i en concret a l'Àrea de Barcelona, maldava encertadament al nostre entendre per tal que alguna de les funcions de caràcter metropolità i, especialment les de planificació, resultés més encertat que fos plantejada a nivell de la vegueria de Barcelona. Fet i fet però aquesta Comissió no entrà en el detall dels temes relatius a la Llei municipal, la redacció de la qual quedà assignada al Departament de Governació i Administracions Públiques que tot hi treballar en alguns esborranys de documents de treball els mateixos no foren finalment aprovats.

Així la legislatura fou closa i els treballs esmentats no veieren la llum. Amb tot i al començament de la setena legislatura, i fruit de diverses converses entre el Departament de Governació i Administracions Públiques, amb el seu Hble. Conseller Joan Puigercós i Boixassa al capdavant, amb professors de la Universitat Rovira i Virgili²⁹⁰, relatives a l'anàlisi de la complexa situació jurídica i administrativa que afectava al món local, se'n va derivar un nou encàrrec formal a la Càtedra Antoni Pedrol i Rius del Departament de Dret Públic de dita Universitat, per tal de realitzar els treballs preparatoris per a la redacció d'una Llei de Governos Locals de Catalunya²⁹¹, a la llum de l'EAC²⁹².

²⁹⁰ En primer terme els professors Jaume Renyer i Alimbau, Josep Ramon Fuentes i Gasó, i, Juan Ignacio Soto Valle, per bé que després el grup s'amplia notablement amb tot un conjunt d'experts del dret local i la hisenda pública d'arreu de Catalunya.

²⁹¹ Per bé que el conjunt dels encàrrecs fou de major abast en la mesura que entre d'altres es feren aportacions després a l'Avantprojecte de Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona; la redacció de l'esborrany del restabliment del municipi de la Canonja o, també, es participà en la redacció de l'esborrany de l'Avantprojecte de llei d'actualització i millora del règim especial d'Aran, etc.

Per tal de començar els treballs, i examinant tots els antecedents anteriors dels últims anys en aquesta matèria, es redactà un full de ruta previ amb els elements bàsics a configurar el nou règim jurídic dels governs locals i el nou model institucional, per tal de poder preparar posteriorment un Document de bases per a la elaboració d'un avantprojecte de llei, i finalment un esborrany del mateix.

Per fer-ho es partia també com a referent d'un document inicial datat al juliol de 2007, i elaborat per un conjunt de professors de la mateixa Universitat sota el títol *Informe sobre una nova configuració de l'administració local supramunicipal a partir de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*²⁹³, que havia estat encarregat per l'ACM amb l'objectiu, per part d'aquesta entitat municipalista, de disposar d'un document de treball per a la fixació del posicionament polític davant el nou repte de les futures lleis d'organització territorial i de règim local de Catalunya. Essencialment es tractava de cercar quins models d'organització territorial eren possibles, i quins altres aconsellables, per tal d'aconseguir un correcte desenvolupament de les previsions de l'EAC, així com intentar dissenyar un model que permetés el desenvolupament de les competències encomanades a cada nivell tot potenciant el reequilibri territorial, i aplicant el principi de subsidiarietat consagrat a la CEAL, i a l'EAC²⁹⁴.

En aquest *Informe* previ es fa una breu reflexió de la divisió històrica de Catalunya per entrar seguidament en el nou model veguerial i comarcal que tot desenvolupant l'EAC es podria dibuixar. Atesa la seva claredat i sobretot el fet que es tracta d'un dels primers documents existents al respecte, i que després fou seguit àmpliament pels treballs d'esborranys de textos encarregats pel Govern, en fem una àmplia referència.

²⁹² *Vid in totum*, RENYER i ALIMBAU, J.; FUENTES i GASÓ, J.R.; SOTO VALLE, J.I.; i, FORCADELL ESTELLER, X., *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*, València 2011.

²⁹³ *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*, op cit. pp. 457-499.

²⁹⁴ Aquest document en posterioritat es convertí en la *Ponència sobre la Llei de governs locals de Catalunya*, aprovada pel Consell Nacional de l'ACM en data 18 de juliol de 2008, i defensada per l'Il·lm. Sr. Josep Poblet i Tous, President de la Diputació de Tarragona i Alcalde de Vila-seca, i fou editada per l'ACM a Barcelona, juliol del 2008.

En el mateix es comença dibuixant un anàlisi que ha de marcar necessàriament el legislador relatiu al marc constitucional de la província i l'estatutari de la vegueria, per tal d'analitzar l'encaix veguerial en l'organització provincial estatal. Així es determina que l'EAC ha seguit la CE a l'hora de determinar l'organització territorial de Catalunya, tot establint dos nivells *bàsics* de govern local: d'una banda, el municipi, i de l'altra, la vegueria -art. 83.1-. I com hem vist, i sense perjudici del paper que pugui assignar-se a les comarques, es crea un *àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local* que se situa a un nivell similar a la província. Aquesta però no apareix esmentada en el nou EAC -art. 90.1-, i en tot cas quan ho fa es només de forma indirecta, per a dir que el Consell de vegueria substitueix la diputació provincial – òrgan de govern -, o que l'eventual alteració dels límits provincials s'ha de fer seguint l'art. 141 de la CE -art. 91-.

Així en principi es determina que mentre la província a la CE és una entitat local amb personalitat jurídica pròpia, la vegueria a l'EAC es configura com una demarcació territorial per a la cooperació local. Ara bé, el mateix EAC, s'encarrega de precisar que també la vegueria gaudeix de personalitat jurídica -art. 90.1-. S'empara, d'aquesta manera, en la possibilitat prevista en l'art. 152.3 de la CE, que permet a les CCAA la creació de circumscripcions territorials pròpies amb personalitat jurídica. Així, aparentment, es produeix una confluència entre dues modalitats d'entitat local al nivell de govern supramunicipal: una regulada i protegida a la CE i l'altra a l'EAC. La similitud entre la província i la vegueria augmenta, en la mesura que l'Estatut atribueix a aquesta darrera el caràcter de divisió territorial de la Generalitat per a l'organització dels seus serveis, amb la qual cosa l'art. 90.1 acaba també coincidint amb la essència de l'art. 141.1 de la CE.

Des d'aquest punt de vista, i tot interpretant les previsions estatutàries al màxim nivell, la coexistència de dos nivells de govern supramunicipal, un d'origen estatal i un altre autonòmic, que, alhora, funcionen com a divisions territorials en un cas per a l'Administració de l'Estat i, en l'altre, per a l'Administració de la Generalitat, plantejaria pocs problemes des del punt de vista jurídic. Tot més enllà de la crítica que es podria formular a una multiplicació innecessària d'administracions en el nivell supralocal, en el qual, a més de província i la vegueria, caldria esmentar la comarca (art. 92) i *els altres ens locals supramunicipals* de l'art. 93, fonamentalment concretats en la

figura de les entitats metropolitanes. Però aquesta no és la voluntat de l'EAC ja que es dibuixa clarament una ferma voluntat en la intenció de vincular la vegueria amb la província que es manifesta de manera diàfana en l'art. 91.3 de l'EAC, en la mesura que determina meridianament que els Consells de vegueria substitueixen les diputacions provincials. Així doncs, i com a punt de partida s'afirma que aquesta disposició obliga a considerar la relació entre les províncies i les vegueries a Catalunya o, dit d'una altra manera, quin efecte té sobre les províncies la implantació de les vegueries d'acord amb el nou EAC.

Per tant, d'entrada, i a reserva del que posteriorment acabés sentenciant el TC al respecte, EAC en ma, es podrien plantejar fins a quatre models bàsics a l'hora de resoldre l'articulació entre províncies i vegueries en el nou model plantejat per l'EAC, i per tant quatre possibilitats constitucionals i estatutàries viables, que serien:

1. La substitució de les províncies per les vegueries com a entitats locals sense modificar les demarcacions provincials

1.1. Amb unes vegueries idèntiques territorialment a les províncies actuals

En aquesta cas es produiria una substitució merament nominal de les províncies a Catalunya per les vegueries. Les noves vegueries es correspondrien a les províncies actuals i els seus òrgans de govern i administració rebrien el nom de consells de vegueria. Des del punt de vista d'implantació de les vegueries, aquest model seria el més simple de tots, en la mesura que no alteraria en absolut l'estructura territorial de Catalunya fora del nom de vegueria que rebrien les províncies catalanes, i que com hem vist ja anteriorment semblaria ser possible malgrat els pronunciaments constitucionals apuntats de l'any 1993. D'altra banda, els Consells de vegueria serien materialment idèntics a les diputacions provincials, de manera que també aquí es produiria un canvi purament nominal.

No hi hauria cap problema de constitucionalitat, ja que a més i d'acord amb l'art. 141.2 els Consells de vegueria poden ser òrgans representatius diferents de les diputacions. En aquest cas, la previsió constitucional cobriria senzillament un canvi de nom.

Tot i que, òbviament, aquest model no presenta cap problema ni règim de jurídic ni d'implementació pràctica, no sembla que respongui a la voluntat de modificació del model local de Catalunya que l'EAC pretén, tal i com a més s'ha anat veient en tota la tramitació, i de forma ben especial en la seva discussió a la Comissió Constitucional a les Corts Generals.

1.2. Amb unes vegueries territorialment diferents de les províncies actuals

1.2.1. Amb la desaparició de les províncies actuals com a entitats locals

Una altra possibilitat més ajustada a l'esperit de l'EAC consisteix a plantejar la substitució de les províncies com a entitats locals a Catalunya per les vegueries, sense modificar els límits provincials que subsisteixen com a demarcació per al compliment de les activitats de l'Estat i com a circumscripcions electorals per al Congrés dels Diputats i per al Senat.

Per tant canvi en l'aspecte local, però no en allò que es refereix a la demarcació per al compliment de les activitats estatals i circumscripcions electorals. Amb tot aquí el problema jurídic essencial que planteja aquesta variant per oposició a la primera és si la substitució de la província a Catalunya com a entitat local, per una vegueria amb uns límits territorials diferents de la província demarcació subsistent, és compatible amb la garantia institucional que la CE atorga a la província com a entitat local. I és que apunta clarament l'*Informe*:

“D'acord amb la STC de 28 de juliol del 1981, l'establiment d'agrupacions de municipis diferents de la comunitat autònoma no pot dur “a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses”. D'acord amb això, sembla que, efectivament, no hi hauria la possibilitat constitucional d'operar aquesta substitució. Tanmateix, el mateix TC reconeix que “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”.

D'acord amb aquest punt de vista, pensem, es podria afirmar que la *consciència social* actual a Catalunya, formulada a través de l'EAC, configura

la província com a entitat local d'una manera diferenciada de la província com a demarcació de l'Administració de l'Estat i com a circumscripció electoral per als comicis al Congrés dels Diputats i al Senat. Aquesta província com a entitat local és entesa, en aquest sentit, com una agrupació municipis que assegura un nivell de govern supramunicipal, situat entre el municipi i la comunitat autònoma i que rep el nom tradicional de vegueria.

El que es pretén en aquest sentit, és que a Catalunya en la mesura que la garantia institucional no assegura un contingut concret, sinó *la preservació de la institució*, es podria entendre que aquesta preservació es produeix en la mesura que la que es té de la institució avui i aquí és la de *l'existència necessària d'un nivell de govern supramunicipal que es vehicula a través de la vegueria com a forma catalana de la província*²⁹⁵. En la mesura que això no afecta per a res ni l'activitat de l'Estat ni la configuració de les circumscripcions en les eleccions generals, es podria entendre que és innecessària la llei orgànica per a la modificació dels límits, ja que els antics límits provincials existeixen per a allò que té efectes fora de Catalunya, i, en qualsevol cas, l'única cosa que canvia, eventualment, és l'àmbit territorial de l'agrupació de municipis que assegura el govern supramunicipal a Catalunya, com a manifestació genuïnament catalana de la província en tant que entitat local²⁹⁶.

D'acord amb això, les províncies a Catalunya, des del punt de vista del govern local, serien les vegueries i la determinació del seu règim jurídic correspondria al Parlament de Catalunya, d'acord amb el que disposa l'art. 91.4 de l'EAC.

²⁹⁵ En aquest sentit LASAGABASTER HERRARTE: “*De lo que se trata, con el análisis de los dos apartados anteriores, es precisamente de situar la realidad provincial en el espejo de su diferenciada consideración por el legislador; ya que en unos casos se funde con otras estructuras, en otros se plantea la fusión de varias provincias, para así evitar el problema de la falta de tradición jurídica de la estructura provincial en lugares como Cataluña, y en otros la provincia es absorbida por otra estructura política como los Territorios Históricos, tal como sucede en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La imagen de la provincia, tal como la define la teoría de la garantía institucional, se corresponde con una multiplicidad de realidades e ideas sobre la provincia que produce cierta perplejidad*”, a *La Ley Orgánica y los Estatutos... op. cit.* p. 91.

²⁹⁶ Cal notar, d'altra banda, que l'àmbit material de la llei orgànica s'entén tradicionalment de manera restrictiva, per evitar justament la petrificació de l'ordenament jurídic. En aquest sentit, la garantia de la llei orgànica de l'art. 141.1 de la CE cal entendre-la com que l'alteració dels límits provincials pugui afectar a la configuració de les Corts Generals en tant que òrgan representatiu de la sobirania popular, però no pas quan d'allò del que es tracta és de configurar l'àmbit territorial del nivell supramunicipal del govern local que constituïria, en última instància, allò garantit per la CE en els seus arts. 137 i 141.

Així, el règim jurídic de la *província-vegueria* restaria fora de les competències atribuïdes a l'Estat per l'art. 149.1.18 de la CE i les disposicions relatives a la província contingudes a la LRBRL, no serien d'aplicació a Catalunya, en la mesura que fossin incompatibles amb la consagració estatutària de la vegueria com a entitat local de nivell supramunicipal a Catalunya. En resum, com una manifestació catalana de la província compatible amb la garantia institucional recollida en la CE. La interpretació és agosarada, per això a més cal atendre a si legalment i des d'un punt de vista del règim competencial té elements substantius que permetin encaixar-la, per això l'*Informe* conclou:

“D'altra banda, l'abast de la competència estatal vindria modulada, tant pel contingut material de l'Estatut al qual ens hem referit, com pel que fa la distribució competencial que s'opera en l'art. 160 de l'EAC, de manera que la Generalitat, tot respectant el principi d'autonomia local, regula en exclusiva el règim local i, en conseqüència, l'aplicació de la LRBRL a Catalunya ve condicionada, tant per les disposicions estatutàries materialment referides al règim local, entre les que hi ha les referides a les vegueries com per la futura legislació catalana a l'empara de l'article 160 EAC²⁹⁷”.

L'argumentació anterior reposa sobre la interpretació de la garantia institucional de la província en tant que entitat local en la CE, o com a garantia institucional d'un nivell de govern local supramunicipal, que canviaria en relació amb el seu contingut en funció del temps, i el lloc; tal i com determina el TC en la ja citada sentència de 28 de juliol del 1981, fins i tot diferenciant-se de la província com a demarcació de l'Estat o circumscripció electoral.

Es podrà dir, però, que és una interpretació agosarada del text constitucional i, eventualment, que no es pot distingir allà on la CE no distingeix. D'acord amb aquesta objecció, la província seria un concepte unitari en la CE que es projectaria en diversos àmbits: administració local, demarcació de l'Estat,

²⁹⁷ En aquest sentit es cita a RIDAO MARTÍN, J., a l'article *El nou Estatut i l'Administració local. Perspectives i reformes*, publicat a la *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 34, 2007 (www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes/notes/Notes/2007Ridao_ca.pdf): “L'Estatut no troba massa límits constitucionals per a l'ordenació orgànica i funcional de la província: l'Estatut pot desplaçar l'aplicació a Catalunya dels preceptes de la LRBRL i de la LHL, referits a les províncies; i també pot, entre d'altres possibilitats, disposar la forma d'integració dels municipis en les províncies, optar per una organització descentralitzada i desconcentrada de les províncies, integrar les comarques en l'organització provincial, disposar la participació d'altres ens territorials en els recursos provincials o autoritzar una modificació de les circumscripcions electorals provincials”.

circumscripció electoral. Entesa d'aquesta manera la CE no es podrà dir que es respecta la garantia institucional de la província quan se segrega la seva manifestació com a entitat local de les altres, es defensa un àmbit territorial diferent per a la província entitat local i per a la resta de manifestacions de la província i, a més, aquesta delimitació s'atribueix a la Comunitat Autònoma i no a l'Estat.

Per tant un plantejament valent d'entrada, però del qual no es pot defugir en un moment en que cal desplegar amb tota la seva intensitat el model estatutari aprovat.

1.2.2. Amb les províncies actuals subsistents com a entitat local

Tenint en compte i acceptant les possibles objeccions, o interpretacions àmplies anteriors, hi ha la possibilitat encara, d'articular de manera diferent províncies i vegueries des del punt de vista territorial sense substituir la província com a entitat local, però atribuint el seu govern als consells de vegueria.

En aquest cas, les províncies catalanes actuals es subsistirien, però, el seu govern estaria encomanat a uns Consells de vegueria, que projectarien la seva activitat sobre un àmbit territorial diferent que el de les diputacions provincials, però amb encaix a dintre dels límits provincials actuals²⁹⁸. La base constitucional per a aquesta solució es trobaria en l'art.143.3 de la CE, en la mesura que permet atribuir el govern de les províncies *a altres corporacions de caràcter representatiu* diferents de les diputacions provincials. Res no exclou que aquestes altres corporacions de caràcter representatiu siguin més d'una i tinguin un àmbit territorial diferent de la província, encara que la suma del territori governat per aquestes corporacions en cada província hauria de ser idèntic al de la província. En aquest sentit s'expressa clarament que:

“el que aquí s'opera no és una substitució de la província ni una segregació del concepte unitari de província, sinó un repartiment del govern d'una província entre diferents corporacions de caràcter representatiu que projecten la seva activitat a un

²⁹⁸ Aquest model sembla el més ajustat al contingut estatutari, si més no, això se'n deriva de la lectura que fa en la nota 11 del treball citat de RIDAO MARTÍN, *El nou Estatut... op. cit.*, ja que es planteja que la situació de partida per a la reforma estatutària és justament la idea de què les diputacions provincials no estan garantides constitucionalment com ho està la província, de manera que el govern d'aquesta pot ser transferida a institucions diferents de les diputacions.

sector de la província. Això seria el que hauria volgut l'Estatut en establir que els consells de vegueria substitueixen les diputacions provincials. Així en aquelles províncies que coincideixen territorialment amb una vegueria, l'àmbit territorial del Consell de vegueria serà idèntic al de l'antiga Diputació Provincial, mentre que aquelles que contenen més d'una vegueria, l'antiga Diputació serà substituïda per dos (o més, si escau) Consells de vegueria amb àmbits territorials de poder diferenciats a l'interior de la província. Com es pot veure, d'acord amb aquesta variant, no es modifiquen els límits provincials en absolut i la província subsisteix a Catalunya com a entitat local, si bé amb uns òrgans de govern diferenciats dels de les províncies de la resta de l'Estat. En aquest cas, és clar que es respecta la garantia institucional, tot entenent que la província avui a Catalunya es governa a través de Consells de vegueria que poden ser únics o múltiples en cada cas”.

Seguint aquesta interpretació però, en el cas que hi hagués alguna vegueria que tingués un àmbit territorial que abastés fragments de territori de més d'una província, caldria una modificació dels límits provincials mitjançant una llei orgànica per mandat de l'art. 141.1 de la CE, ja que es parteix, en aquest cas, d'un concepte unitari de província, els límits de la qual només es poden modificar per llei orgànica estatal segons el mandat constitucional. Per tant aquesta possibilitat és viable si a dintre dels límits de l'actual província de Tarragona hi ha dos Consells de Vegueria: el del Camp de Tarragona, i el de les Terres de l'Ebre. En canvi no ho seria, per exemple, en la mesura que s'hagin d'alterar els límits provincials ja que llavors cal recórrer a llei orgànica. Aquest és el cas que d'entrada impediria al Parlament de Catalunya crear algunes vegueries que es trobessin en aquesta situació, com per exemple la Vegueria del Penedès, ja que el territori que eventualment abastaria aquesta es troba a cavall dels actuals límits provincials de Tarragona i Barcelona²⁹⁹.

Aquesta interpretació, encertada malgrat no ser compartida pel Consell de Garanties Estatutàries, com veure'm més endavant, s'adequa perfectament a

²⁹⁹ Aquesta és també segurament l'explicació que d'entrada utilitza el Parlament de Catalunya en no poder atendre les peticions de possible reivindicació territorial d'aquest territori, i finalment acaba atorgant-li un primer reconeixement amb la creació del territori del Penedès delimitat com a àmbit de planificació territorial en virtut de la Llei 23/2010, de 22 de juliol, de modificació de la Llei 1/1995 i de la Llei 23/1983, amb totes les complexitats posteriors del seu desenvolupament. Amb tot no s'ha acabat creant una nova vegueria, ni Consell de vegueria a cavall de dos províncies limítrofs, sinó un àmbit de planificació territorial. Aquesta solució no ha estat tampoc ben rebuda al territori i a més dificulta posteriorment que la Generalitat de Catalunya determini d'una vegada per totes un únic mapa territorial on encaixin totes les divisions i descentralitzacions existents. Per seguir acuradament el debat de la vegueria del Penedès es pot veure l'espai web que la Plataforma creada *ad hoc* manté <http://www.vegueriapropia.org>

l'article 91.4 de l'EAC, en la mesura que l'establiment, la modificació i la supressió de les vegueries es fa mitjançant una llei del Parlament de Catalunya, però si això implica una alteració dels límits provincials és d'aplicació l'article 141.1 de la CE. Aquesta interpretació permet unes vegueries d'àmbit territorial diferent a les províncies, encara que mai un límit provincial podrà transcórrer per l'interior d'una vegueria, sinó que sempre haurà de constituir el límit exterior d'alguna d'elles. Així algunes reivindicacions territorials com la vegueria de les Terres de l'Ebre, hi podien tenir cabuda *de facto*.

Amb tot val a dir que resulta rellevant tenir en compte la opinió al respecte de FERRET i JACAS pel que fa a aquesta interpretació de llei orgànica de l'art. 141.1 de la CE amb concordança amb l'art. 91.4 de l'EAC. En aquest sentit, per a aquest autor es pot considerar que l'art. 141 de la CE no es refereix a les modificacions dels límits territorials de la província en qualsevol de les seves accepcions - segons va determinar la STC 32/1981: circumscripció electoral, entitat titular d'iniciativa per a la constitució de CCAA, divisió territorial per al compliment de les finalitats de l'Estat i sobretot entitat local -. Per tant, prossegueix l'autor, la reserva de llei orgànica s'ha d'entendre limitada a la província com a circumscripció electoral - reserva de llei orgànica de l'art. 81.1 de la CE -. Així interpreta l'expressió si s'escau de l'art. 91.4 de l'EAC en el sentit que es refereix als supòsits en que l'alteració dels límits de les vegueries tinguessin repercussions més enllà de l'esfera local. Amb tot estem absolutament d'acord amb aquest autor quan afirma que *no tindria sentit paraitzar les necessàries reformes del règim local a Catalunya, a l'espera de l'aprovació d'una llei orgànica políticament poc probable*³⁰⁰.

2. L'articulació territorial interna d'una província catalana única en vegueries

A més de les possibles interpretacions anteriorment, encara se'n poden afegir algunes altres. Així un altre model alternatiu consistiria en convertir Catalunya en una província única que, internament, s'organitza lliurement. En aquest cas, les quatre diputacions provincials passen a ser substituïdes per la Generalitat de Catalunya, estructura institucional pròpia d'una eventual comunitat autònoma catalana uniprovincial. A partir d'aquí, el règim local intern, en la

³⁰⁰ FERRET i JACAS, J., *Les relacions interadministratives...* op. cit. p. 149.

mesura que el nivell provincial s'assimila a l'autonòmic, depèn estrictament de la Generalitat i aquesta pot desplegar lliurement les vegueries en la mesura que no interfereixen en absolut amb el mapa provincial i, per tant, no afecten de cap manera a les disposicions constitucionals relatives a la província. En qualsevol cas, és necessària una llei orgànica que alteri els transformi les quatre províncies catalanes actuals en una de sola. Amb tot resulta evident que, tot i que la legislació catalana anterior a l'EAC com hem vist apostava per la Catalunya uniprovincial, presenta dos inconvenients significatius que recull l'*Informe*:

“En primer lloc, en la mesura que depèn d'una llei orgànica de l'Estat, el model territorial de Catalunya sempre dependria, en última instància, de l'existència d'una majoria al Congrés dels Diputats favorable a l'existència d'una província a Catalunya. Res no impediria, des del punt de vista jurídic, que les Corts Generals, mitjançant una nova llei orgànica, tornessin a fraccionar el territori de Catalunya en més d'una província, amb els efectes que això produiria, eventualment, en l'organització territorial interna decidida pel Parlament de Catalunya. D'altra banda, en qualsevol cas, Catalunya experimentaria una severa pèrdua de representació en les Corts Generals o, si més no, en el Senat”.

Tot i això és evident que la interpretació per si mateixa no sembla que sigui la que l'estatut havia volgut crear, en la mesura que es preveu expressament que siguin els Consells de Vegueria, i no pas la Generalitat de Catalunya, les que substitueixen les Diputacions Provincials, d'acord amb l'article 91.3 de l'EAC. Amb tot, i de materialitzar-se, el problema estaria resolt a nivell intern a l'hora de definir un concret mapa de divisió territorial sense cap tipus d'impediment ni d'interpretació constitucional que no el fes possible.

3. La identitat entre vegueries i províncies adequant els límits provincials a unes vegueries diferents territorialment a les províncies actuals

Si partim, sumant una altra interpretació possible, del fet que les vegueries tindran un àmbit territorial diferent de les províncies actuals, però que, tanmateix, es pretén fer coincidir aquest nou àmbit territorial amb el de les províncies, és possible interpretar que es produeix una identitat entre vegueries i províncies. En aquest cas, el que es requereix, d'acord amb l'art. 141.1 de la CE i 91.4 de l'EAC, és una llei orgànica de l'Estat que modifiqui el mapa provincial a Catalunya.

En la mesura que les propostes amb les que es treballa donen per fet que les futures vegueries seran, en qualsevol cas, més nombroses que les províncies actuals -ja que en les propostes que hem vist dels partits es parlava de fins a set- no planteja cap problema juridicoconstitucional, però resulta ben evident que la des d'un punt de vista polític pràcticament resulta descartable, com a mínim pel fet que suposaria més representació territorial catalana, almenys al Senat.

4. La modificació dels límits de les províncies catalanes com a entitats locals tot igualant-les amb les vegueries, sense alterar els límits de les províncies catalanes en tant que demarcacions administratives de l'Estat o circumscripcions electorals

Finalment es podria interpretar, de forma mixta sumant alguna de les possibilitats que ja hem vist, que les províncies, com a entitat local, no desapareixen, sinó que s'ajusten a la divisió amb vegueries, això sí, mitjançant una llei orgànica de l'Estat per modificar els límits de les províncies actuals. En aquest sentit, la solució fora idèntica a la que acabem de veure. Ara bé, la província manté els seus límits actuals en tant que demarcació administrativa de l'Estat i en tant que circumscripció electoral, de manera que no es modifica la representació de Catalunya en les Corts Generals ni s'afecta l'organització administrativa de l'Estat. Per tant, la província es conserva en tots els seus aspectes, però, en canvi, té una demarcació diferent, que cal modificar per llei orgànica, en funció de l'aspecte que escaigui³⁰¹.

Tanmateix, sembla més raonable defensar que les vegueries no són províncies, sinó que les substitueixen respectant el contingut de la garantia institucional d'un nivell supramunicipal de govern local -d'acord amb el conjunt de l'art. 141 de la CE-, que no pas dir que hi ha dos tipus de demarcacions provincials superposades: les províncies-entitats locals -anomenades vegueries- i les províncies-demarcacions de l'Administració de l'Estat-circumscripcions electorals.

³⁰¹ Aquest model no sembla que ofereixi cap avantatge en relació amb els anteriors, encara que potser pot semblar més compatible amb la CE que altres, si més no, des del punt de vista de la doctrina majoritària, i menys costós políticament. Això és possible que expliqui que el Consell Consultiu, en el seu dictamen 269/2006 que hem estudiat, treballés amb aquest model a l'hora d'afrontar allò relatiu al règim jurídic de les vegueries en el nou EAC.

Vistes totes aquestes possibilitats d'interpretació, es conclou en aquest *Informe* que l'opció més raonable de cara a la futura divisió territorial de Catalunya en vegueries es implementar la substitució-actualització de la província en la vegueria, fent una interpretació de la garantia institucional prevista en la CE com una garantia de l'existència d'una entitat local supramunicipal les manifestacions de la qual depenen del temps i de l'espai, o bé, manteniment de la província transferint el seu govern als Consells de vegueria.

De fet, estem totalment d'acord amb aquesta interpretació màxim quan es tractava de desenvolupar no una norma nova, sinó un nou règim estatutari. En aquest sentit doncs la fonamentació no té perquè fer-se només des de la petrificació d'una garantia institucional determinada pel TC des de l'any 1981, com després ens hi tornarem a referir, atès que el paper interpretador de la CE més de 25 anys després forçosament havia de ser diferent, amb un estat de les autonomies ja plenament normalitzat i amb manta textos jurídics que avalarien aquesta nova interpretació constitucional, com el *Libro blanco para la reforma del gobierno local*³⁰².

Compartim en aquest sentit plenament unes paraules de MUÑOZ MACHADO al referir-se a la doctrina constitucional del ja llunyà 1981, a la que ara se li vol continuar donant tota la vigència encara:

“La resposta més important, transcendent i duradora en el temps que es fa a aquest requeriment és la que aporta Carl Schmitt, com és ben conegut, que formula la seva doctrina de la garantia institucional. En aquell temps, en el qual la jurisdicció constitucional estava amb prou feines desenvolupada, era enormement important,

³⁰² En aquest sentit ens referim al Libro Blanco para la reforma del gobierno local, elaborat l'any 2005 pel Ministerio de Administraciones Públicas. Es tracta d'un text amb propostes interessants per abordar una futura reforma local en clau estatal. El mateix es pot consultar a http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografia_s/parrafo/011111111111111118/text_es_files/Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf -última visita 14 de març de 2015-. Amb tot va servir de base per als projectes de reforma de la llei bàsica estatal dels anys següents que no es varen aprobar, ni per tant passar d'esborranys de textos normatius, però no per això el conjunt d'aportacions en perden interès. En relació a aquest es pot veure també l'obra col·lectiva coordinada per COLÁS TENAS, J., *La reforma del gobierno local en España*, Revista de Estudios Locales CUNAL, núm. extraordinari, Madrid 2005. Es pot veure també TORRES COBAS, F., *Estudio comparativo de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local y en los proyectos de modificación de los estatutos de autonomía*, a Anuario del Gobierno Local 2005, Madrid 2006, pp. 93-121. També ALONSO HIGUERAS, C., *El municipio: organización i règim jurídic*, a GIFREU FONT i FUENTES GASÓ, *Règim jurídic...* op. cit. pp. 272-274.

quan la constitució es remetia a lleis, establir-ne quins eren els límits amb què les lleis podien fer regulacions que la Constitució els encomanava, no fos cas que en ocasió de regular una institució la llei la fes desaparèixer, l'evaporés, senzillament la desconeugués. La doctrina de Schmitt que pretén justament és evitar que la llei, en regular l'autonomia local, la faci desaparèixer o la desconegui. És una doctrina plantejada contra la llei, contra l'omnipotència del legislador perquè les regulacions facin, perquè les seves regulacions preservin el sentit de les institucions (...). Però patia ja des del seu origen d'un defecte essencial: és una tècnica contra la llei però no diu en cap moment en què consisteix l'autonomia que està defensant (...). La tècnica de la garantia institucional per a allò que serveix és per preservar les entitats locals de la seva extinció o de la seva desaparició o el seu desconeixement, però no explica en què consisteix el poder local.

N'hi ha prou de llegir les exposicions de Schmitt per comprovar que quan ell mateix exposa la seva doctrina de la garantia institucional fa excepció expressa a la possibilitat que el legislador suprimeixi, si ho desitja, algunes entitats locals en concret o les buidi de contingut, com és natural, perquè la planta que tingui l'Administració local i els seus diferents nivells en un moment històric determinat no s'han d'imposar als legisladors del futur d'una manera inescapable sense cap possibilitat d'opció o de reorganització. Aquesta doctrina la va aplicar el Tribunal Constitucional al cas de la província per impedir, apel·lant a la imatge històrica i social de la província, lleis que les buidessin de contingut. Però em sembla a mi que l'organització local ha d'estar essencialment disponible per als estatuts d'autonomia i la legislació autonòmica, i en la mesura que hagin de produir-se reformes de les estructures locals decidides no hi ha obstacle a la Constitució que impedeixi que puguin fer-se. Això vol dir que en matèria d'organització són les normes de les comunitats autònomes les que essencialment defineixen la que ha de caracteritzar les entitats locals³⁰³.

La qüestió no és només però substituir un ens per un altre per un pur romanticisme historicista. Es tracta en aquest sentit de substituir un ens per un altre però alhora determinar-ne tot un nou règim jurídic i un model propi per a Catalunya, específic i singular a la pròpia realitat territorial del país tant distant d'altres territoris de l'Estat espanyol, però avui uniformats des del punt de vista territorial. Així, en el model és ben lògic que s'abordés també la necessitat d'un nou règim competencial en la mesura que la principal funció de les vegueries hauria de respondre a la seva condició de prestadores de serveis, tant directament, com indirectament, als ajuntaments. Així, podrien centrar-se definitivament en l'assistència tècnica als municipis dels corresponents territoris, en matèria tècnica, jurídica i econòmica, entre d'altres. Una funció que es duu a terme ja tradicionalment per les diputacions,

³⁰³ MUÑOZ MACHADO, S., *Els governs locals a l'Estat espanyol, a L'Estatut i els governs locals en el model territorial...* op. cit. p. 49.

però amb diferent intensitat segons de quina es tracti³⁰⁴. Per tant establir un model assistencial ben definit, i alhora molt present a tot el territori veguerial. Però no només això. És ben evident que cal apostar per tal que les vies de finançament de l'activitat de les diputacions hagin de ser revisades per a posar-les, en el seu conjunt, al servei directe o indirecte dels ajuntaments, mitjançant instruments de cooperació econòmica. En aquest sentit, cal apostar per determinar com a eix prioritari d'aquesta cooperació el caràcter no finalista, deixant un ampli marge de llibertat en la seva destinació als municipis, tot primant aquells de menor població i, per tant, amb menys capacitat de generar recursos de forma directa.

Alhora però hi ha tot un ventall de noves funcions i fins i tot competències que podrien assumir de nou les vegueries de forma general, així per exemple, en matèria urbanística, mediambiental, de patrimoni cultural... i tantes més que com veurem es venen citant posteriorment per molts documents que en fan referència, i que van més enllà de la clàssica assistència i cooperació local dissenyada des de fa molts d'anys quan la realitat institucional era una altra. En aquest sentit, l'*Informe* en cita una altra de força rellevant, però molt interessant a la realitat quotidiana dels nostres dies:

“Quant al que podríem anomenar la seguretat pública o *seguretat clàssica*, les vegueries podrien exercir una paper de col·laboració amb la Generalitat en la coordinació de les diferents policies locals del seu territori, i en la cooperació amb l'organització i manteniment de mitjans tècnics i instal·lacions amb funcions determinants per a la seguretat –per exemple, laboratoris d'anàlisi-. Ara bé, no semblaria oportuna, d'acord amb la doctrina del TC, l'organització de cossos de policia d'aquest àmbit, tot i que les necessitats policials de la vegueria, d'una manera especial, de policia administrativa per a l'aplicació de la normativa pròpia, podrien satisfer-se, mitjançant l'adscripció d'unitats de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra al Consell de vegueria. Així mateix, podria delegar-se, de forma asimètrica a les vegueries interiors i, potser, a les comarques o a als municipis grans, a la resta de Catalunya, la competència de la Generalitat per a l'establiment i manteniment dels dipòsits de detinguts, que tants problemes comporten per als ajuntaments cap de partits judicials que a l'actualitat els tenen. En aquest mateix àmbit de la seguretat pública, sembla oportú de reconèixer competències de les administracions intermèdies en matèria de protecció civil, atès el caràcter

³⁰⁴ En aquest sentit cal apostar pel paper de prestació subsidiària de serveis municipals; si bé, des d'una perspectiva asimètrica, en funció a les necessitats i capacitats diverses de cada municipi. Un rol, que, de ben segur, no fóra tant important a la regió metropolitana, com, per exemple a la vegueria de les Terres de l'Ebre.

supramunicipal de transcendència especial que comporta. Així, la coordinació, conjuntament amb la Generalitat, dels plans territorials de protecció civil i, encara més, dels plans sectorials –com el de la indústria química o el nuclear, a Tarragona o l'aeroportuari, a la regió metropolitana-. Pel que fa a àmbits inferiors, l'assistència de la vegueria als municipis podria donar resposta a l'elevada qualificació tècnica que requereix la redacció d'aquest planejament”.

Així mateix, abunda també aquest estudi, per tal de donar possible resposta a les constants demandes de la ciutadania derivades de la tecnificació continua que està patint la nostra societat. Les administracions intermèdies, i en el nostre cas la vegueria, esdevenen el nivell òptim de l'administració local amb capacitat suficient per a donar resposta a les múltiples i variades funcions de *polícia administrativa* que la legislació sectorial atribueix al municipis. I, això, tant pel que fa a la seguretat alimentària –control d'aliments i begudes-, ambiental –control de piscines, instal·lacions de refrigeració, etc-, com respecte de les activitats per usos supralocals sotmeses a llicència –lleure, esports d'aventura, navegació fluvial, etc-. Les consideracions d'eficiència i eficàcia que han de regir l'activitat administrativa, així com la qualitat en la prestació dels serveis que permetin llur extensió universal, sense situacions de discriminació en relació a les dimensions dels municipis o les actuacions d'un o altre ajuntament, fan que sigui coherent i necessària una acció concentrada per part dels ens de caràcter supramunicipal.

Hi ha un altre element a considerar en aquest nou model, i és el que es refereix a l'organització i règim electoral determinat a l'art. 91 de l'EAC, en la mesura que es un precepte que obre la porta a un règim d'organització propi dels Consells de vegueria, que pot ser més o menys similar, amb el de les actuals diputacions però alhora diferent. La disposició que preveu que els Consells de vegueria substitueixen les diputacions no pot ser més clara. Pel que fa al desenvolupament concret d'aquestes previsions cal tenir en compte que l'art. 160.1 d) de l'EAC, ja esmentat, estableix com a competència exclusiva de la Generalitat, en matèria de règim local, la determinació dels òrgans dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans. De conformitat amb això, es podria arribar a interpretar, que hauria de correspondre al legislador català la determinació dels òrgans dels consells de vegueria així com el règim competencial i de funcionament dels mateixos. Aquesta interpretació certament expansiva i no exempta de riscos, amb posterioritat, i com veurem, no ha estat acceptada per la jurisprudència constitucional.

Finalment cal fer una aposta decidida per tal de fer coincidir, per mandat estatutari, la vegueria i l'Administració descentralitzada de la Generalitat. Així, estem completament d'acord amb aquest *Informe*, quan s'afirma que:

“des de la recuperació de la Generalitat i l'establiment de l'actual marc d'autonomia va ser una actitud en la que coincidia pràcticament tota la doctrina jurídica la de defensar una descentralització de les competències de la Generalitat en favor de l'Administració local, seguint un esquema d'administració indirecta que acostés els serveis de l'Administració de la Generalitat als ciutadans mitjançant la seva administració més propera³⁰⁵. Aquesta era de fet una de les funcions que en principi es projectava per a la comarca, però la seva concreció no ha tingut pràcticament res a veure amb aquella concepció. Ben al contrari del criteri exposat, la Generalitat ha desplegat durant anys una organització perifèrica pròpia sobre una base territorial poc definida, coincident majoritàriament amb la divisió provincial (Delegacions territorials del Govern, Comissions d'Urbanisme, ...) però establint també altres demarcacions sense que aquestes responguessin a un criteri homogeni, sovint condicionat pel procés de traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat, tenint en compte que el traspàs del servei comporta principalment la infraestructura material (béns) i personal (funcionaris), corresponents al desplegament estatal preexistent”.

I és que no podem oblidar que durant anys això ha significat la superposició d'estructures polítiques i administratives i la duplicitat i confusió de competències entre administracions, havent de realitzar-se traspàsos en alguns casos, la qual cosa ha suposat una situació que, per un costat, ha perjudicat la seva eficàcia i, per l'altra, ha donat una imatge confosa i desordenada de l'administració catalana a la ciutadania³⁰⁶. Aquesta és una qüestió que en l'actualitat, on els criteris de racionalitat i simplificació d'estructures en virtut d'una optimització econòmica i de prestació de serveis s'ha d'imposar, té un ampli recorregut.

Per això mateix, i cronològicament, cal afrontar aquest procés a partir del Decret 280/1986, de 9 de setembre, pel qual s'estableix la primera ordenació de caràcter general, en regular les delegacions territorials del Govern, amb seu a cadascuna de les capitals de les províncies de Barcelona, Tarragona, Lleida i

³⁰⁵VILASECA i MARCET, J.M., *L'Administració local territorial*, *Revista Jurídica de Catalunya*, vol. 84, núm.1, 1985, pp. 7-32

³⁰⁶RENYER i ALIMBAU, J., *Aproximacions a l'eventual reforma de l'organització territorial de Catalunya*, dins l'obra col·lectiva, *Estudis en homenatge a Robert Vergés*, Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000.

Girona. Posteriorment, la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les Diputacions provincials catalanes –disposició addicional segona- estableix un programa que a partir de la futura conversió de Catalunya en província única, donaria lloc a una divisió territorial pròpia³⁰⁷. Amb tot, l'incompliment de la primera premissa, ja que la proposta d'iniciativa legislativa per a l'alteració dels límits provincials no ha estat mai presentada, ha deixat conseqüentment aparcada durant anys la divisió regional. Després d'anys d'indefinió, la Llei 1/1995, de 16 de març, per la qual s'aprova el Pla Territorial General de Catalunya, va establir un camí alternatiu per sortir d'aquell atzucac. En la seva disposició final segona determina que mentre no es legisli sobre la divisió de Catalunya en regions, el Govern de la Generalitat per a la planificació de llurs serveis haurà de tenir en compte subsidiàriament els àmbits funcionals territorials definits per aquesta llei: Àmbit Metropolità, Comarques Gironines, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, Ponent i Comarques Centrals i Alt Pirineu i Aran³⁰⁸. I com hem vist després també el Penedès.

Aquest precepte ha tingut, no obstant, un lent i desigual desplegament. Fins l'any 2001 no fou aprovada la creació de la Delegació Territorial del Govern de la Generalitat a les Terres de l'Ebre, i llur la descentralització dels serveis dels diferents Departaments en aquest àmbit³⁰⁹. Més tardana ha estat encara el compliment d'aquesta previsió en relació a la Catalunya Central i l'Alt Pirineu i Aran, que ha ultimada el procés de desplegament perifèric de la Generalitat a tota Catalunya.³¹⁰

El nou EAC, i el desplegament, que sobre els preceptes dedicats a la vegueria se'n faci per part del Parlament de Catalunya hauria de servir per a completar definitivament aquest procés, i alhora simplificar-lo tot fent-lo coincidir amb el desplegament veguerial. Resulta ben evident que es tracta d'un procés ple

³⁰⁷ En aquest sentit s'apunta que es seguia un criteri similar al que plantejava l'Estatut interior de Catalunya de 1933 i que cristal·litzaria mitjançant el decret de 27 d'agost de 1936, en que es proposava dividir el territori del Principat en regions, i a aquests efectes el Govern hauria de presentar un projecte de llei per crear-ne no menys de cinc, definides com a demarcacions supracomarcals comunes per a la desconcentració territorial dels serveis de l'Administració de la Generalitat

³⁰⁸ Aquest darrer àmbit que no s'establia inicialment fou introduït per la Llei 24/2001, de 31 de desembre, que modifica la Llei 1/1995.

³⁰⁹ Decret 79/2001, de 6 de març i Decret 194/2001, de 10 de juliol.

³¹⁰ Mitjançant el decret 391/2003, de 29 de desembre, foren primer reconeguts com Subdelegacions Territorials i no ha estat fins a les vigílies de l'aprovació del nou EAC que ho han estat com a Delegacions Territorials pel Decret 229/2006 de 30 de maig.

d'oportunitats si el mateix s'encara des de la lleialtat institucional. En aquest sentit estem totalment d'acord amb l'*Informe* quan de forma ben evident determina:

“En aquest sentit la superació de determinats tòpics, que podríem titllar de polítics, hauria de permetre establir relacions interadministratives, basades en el principi de lleialtat institucional, per tal que a les instal·lacions i equipaments de les actuals diputacions, presents en el territori, es poguessin situar serveis descentralitzats d'altres administracions, com l'Estat o la Generalitat de Catalunya. I, perquè no, de forma més coherent encara amb l'esmentat principi de subsidiarietat i, fins i tot, per economia, que aquests ens intermedis de vegueria poguessin prestar per delegació, encomana de gestió o qualsevol altra forma, els serveis competència del govern de la Generalitat o de l'Estat. Les relacions entre la Generalitat i les diputacions (Consells de vegueria) és un tema potencialment conflictiu, que hauria de quedar definitivament fixat, pel fet que ambdues administracions han d'actuar necessàriament sobre el mateix territori i al servei dels mateixos ciutadans, malgrat que no es podran esquivar absolutament les tensions de la pràctica quotidiana”.

Finalment, aquest *Informe*, especialment novel·los i rellevant com hem dit, aborda també, tot i que d'una forma més reduïda, el model comarcal. En el mateix s'intenten esvair els primers dubtes que es poden generar relatius a la regulació estatutària de la comarca, pel fet de no ser ja un ens local bàsic, per la qual cosa no queda clar el caràcter d'ens necessari a tot el territori. Malgrat això no es pot obviar tampoc que la realitat comarcal està fortament implantada ja al territori amb uns quants anys de vigència. S'aposta per tal que resideixi en la comarca un contingut competencial flexible, però amb un mínim obligatori, precisament un mínim, el més substantiu possible, en la prestació dels serveis mínims municipals, apostant fins i tot més enllà, sota la premissa que “*les funcions d'assistència i suport als ajuntaments que actualment realitzen les diputacions són les competències mínimes que haurien de tenir els consells comarcals*”. S'entén per tant doncs que els Consells de vegueria s'haurien de descentralitzar en aquestes funcions més bàsiques als municipis a través dels consells comarcals. Hi podem estar-hi d'acord, si ens mirem la realitat institucional de forma asimètrica també, i per tant sota la premissa que potser no és necessari que tots els Consells prestin exactament els mateixos serveis, més enllà d'un ventall mínim. De fet, i com després s'ha anat comentant en intervencions parlamentàries, com veure'm, alguns consells comarcals, especialment els situats a l'Àrea Metropolitana de Barcelona o al Camp de Tarragona, tenen difícil justificació i tenint en compte que la comarca no forma part de l'organització bàsica de Catalunya, fins i tot

se'n podria prescindir a algunes parts del territori. Aquesta opinió era ja contrastada també per RENYER ALIMBAU en la mesura que es plantejava si les comarques han de cobrir tot el territori català, però també si cal que tinguin a tot arreu el mateix tractament competencial, “*ja que no han de respondre a les mateixes necessitats a les comarques pirinenques que a l'Àrea Metropolitana de Barcelona*”³¹¹.

IV. 3. El Document de bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya

Així, i en base a aquests antecedents esmentats en el seu conjunt, es va començar a redactar el document que havia de servir de referència per a la posterior elaboració de l'esborrany d'avantprojecte de Llei de governs locals de Catalunya. En aquest sentit, i datat al desembre de 2007, es dona a conèixer el *Document de Bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya*³¹². Aquest treball fou preparat per més de quaranta experts del dret local i la hisenda pública, combinant una presència de professionals d'arreu del territori català, i un equilibri entre professors teòrics i operadors pràctics al conjunt dels governs locals. El seu resultat fou publicat i objecte de debat mesos més tard³¹³, per tal d'abordar un esborrany d'avantprojecte de llei.

El *Document de Bases* té present que sobretot la nova llei de governs locals ha de respondre a *les exigències derivades d'una democràcia local avançada*, amb una bona administració i uns serveis públics de qualitat, prenent com a principis inspiradors els que també informen l'EAC, així com la CEAL i la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans dels pobles i les ciutats del 2000. Amb aquesta premissa inicial, s'estructura el document amb una introducció i uns antecedents històrics, fixant després l'àmbit d'aplicació i els

³¹¹ RENYER i ALIMBAU, J., *Aproximacions a l'eventual reforma op. cit.* p. 33

³¹² *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*, op. cit. pp. 62-243. En aquest text s'hi troben totes les cites que fem en aquesta pàgina i les següents quan ens referim al *Document de Bases*.

³¹³ En aquest sentit pot veure's la publicació del conjunt de ponències de les jornades que a tal efecte es realitzaren al Parlament de Catalunya a *L'Estatut i els governs locals en el model territorial de Catalunya. Jornades d'Estudi. Parlament de Catalunya, 24 i 25 de novembre de 2006*, Barcelona 2010.

principis informadors de la futura Llei. A més s'entra a fons amb el model territorial dels ens locals: municipi, vegueria, comarca i les altres administracions de caràcter local, així com amb la necessitat de donar veritable relleu al Consell de Governos Locals. Es fa també un ampli repàs al règim jurídic del funcionament i dels actes dels governs locals, a l'estatut dels membres d'aquests governs locals, i a les noves tecnologies a l'àmbit local. A més tracta específicament la participació ciutadana, així com també els serveis públics locals, l'activitat econòmica i la contractació. Finalment s'ocupa del medi ambient com a element molt substantiu del futur dels governs locals, la potestat sancionadora i el patrimoni, el personal i les finances locals. Un document doncs rellevant i amb una aprofundització global a la temàtica en qüestió.

La voluntat expressada en el mateix text és que aquest pugui determinar els elements claus per tal de després es pugui desenvolupar un text legislatiu complet, que a la vegada vingui a unificar tot el règim jurídic local: per tant, refonent els actuals textos legals de la llei municipal, la comarcal, la de la provisionalitat de les diputacions i les dels àmbits metropolitans de la conurbació de Barcelona. Amb tot s'insteix que aquesta hauria de ser l'opció del règim jurídic, però no es pot oblidar que

“La futura LGLC precisaria però, com a pressupòsit previ o simultani, l'aprovació d'una Llei de trànsit de les diputacions a les vegueries que doni compliment a la previsió de l'art. 91.3 de l'EAC segons el qual “*les vegueries substitueixen les diputacions*”³¹⁴. Correspondrà a aquesta llei específica la creació i delimitació territorial de les vegueries, així com el règim successori respecte de les diputacions provincials³¹⁵.

Amb la previsió que aquest text legal s'aprovarà i que la determinació estatutària en matèria d'organització territorial local serà viable dins del marc constitucional, oferim les bases d'un marc normatiu que va molt més enllà de la simple reforma del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya vigent. Les actuals legislacions de comarques, del règim provisional de les diputacions, la Llei de les entitats metropolitanes, quedaran refoses en una única norma que, si s'aprova en els termes que suggerim, comportarà també, i entre d'altres, la modificació de la Llei vigent d'urbanisme de Catalunya”.

³¹⁴ La literalitat de l'article però com hem vist determina que són els Consell de vegueria els que substitueixen a les diputacions.

³¹⁵ De fet aquest esborrany de *Projecte de llei de transició* de les diputacions a les vegueries també es va començar a treballar en paral·lel, per part del Departament de Governació i Administracions Públiques, amb assessorament expert extern.

La voluntat del *Document de Bases* doncs després de referir-se a l'evolució històrica en matèria local, és entrar a regular els principis que han d'inspirar la reforma: el de legalitat; el democràtic; el d'autonomia local, el de subsidiarietat³¹⁶ i proximitat, així com el d'equilibri territorial; els de diferenciació, asimetria i flexibilitat institucional i el de suficiència financera. Després en fa una regulació detallada dels municipis, des de la seva vessant territorial, poblacional i d'organització política, amb una forta defensa del nivell competencial que pot assumir respecte el detallat a l'art. 84 de l'EAC. Tot però atenent molt al propi principi de diferenciació atesa la realitat territorial asimètrica vigent, així com de les competències i serveis no propis des del punt de vista del reconeixement legislatiu que presten, tot aportant força idees de millora del seu règim jurídic vigent.

Després fa una àmplia explicació del possible desenvolupament veguerial que ha prefixat l'EAC. En aquest sentit aposta clarament per l'opció que l'EAC no només substitueix la província com a ens local per la vegueria, sinó que atribueix a aquesta darrera la representació d'interessos territorials propis i diferenciats. Ja que en aquest sentit determina, altrament, que si les províncies i les vegueries tinguessin les mateixes atribucions, *fins i tot caldria plantejar-se el caràcter superflu de les previsions estatutàries sobre la vegueria, en tractar-se simplement d'un canvi de nom, i no de model territorial*. En aquest s'expressa:

“Les implicacions d'aquesta darrera afirmació són del tot rellevants. L'Estatut, sobre la base de la garantia institucional de l'autonomia local, estableix clarament un model d'organització territorial propi, amb una interiorització del govern local típica de la immensa majoria dels sistemes polítics federals, si bé amb acotacions. Una interiorització no predicable en relació amb el títol competencial general, en matèria de règim local (article 160 EAC); però sostenible pel que fa estrictament a l'organització territorial, sobre la qual es projecta una competència exclusiva (article 151 EAC)”.

³¹⁶ Respecte aquest principi resulta molt interessant també la reflexió de PARADA VÁZQUEZ, J.R., *La segunda descentralización: del estado autonómico al local*, a *Revista de Administración Pública* núm. 172, Madrid 2007, pp. 9-77, en la mesura que defensa que no sempre la proximitat és bona per a la presa de decisions, per exemple en la disciplina urbanística, per això defensa que en casos similars: “Solamente el alejamiento del órgano decisorio, cercado y empantanado por intereses cercanos, permitirá evitar el subjetivismo y la arbitrariedad en la gestión del territorio y la protección mediambiental”, p. 39.

I és que encertadament, al nostre criteri, es detalla en el *Document* que no ha de sorprendre que l'EAC consideri a municipis i vegueries, com a part integrant del *sistema institucional de la Generalitat*³¹⁷, ja que res no impedeix aquesta adscripció territorial dels ens locals a la Comunitat Autònoma (de la mateixa manera que formen part de l'Estat, en els termes de l'article 137 CE). Aquesta situació no implica *per se* una reducció de l'autonomia local, emfàticament garantida, com ja hem afirmat, pel propi EAC.

A més la integració de la vegueria, com a ens intermedi de cooperació, en el sistema institucional de la Generalitat és plenament plausible, tal com s'albirava la futura legislació bàsica, que com hem dit, estava centrada únicament en els aspectes nuclears de la garantia institucional de l'autonomia local.

La vegueria, doncs, suposa una *interiorització particular* del govern local a Catalunya. O, si es prefereix, és una *institució* pròpia de la seva organització territorial, en el marc de la garantia constitucional. Així doncs, és ben evident que res impedia que l'EAC estableixi un règim especial al voltant de la recuperació històrica de la institució de la vegueria. De fet, i tal i com encertadament es recull en el *Libro Blanco*:

“Dada la previsión constitucional de la provincia, lo razonable es, pues, buscar el correcto encaje de la provincia en el Estado autonómico; teniendo en cuenta también, como hemos apuntado, que la provincia no es la única forma de intermunicipalidad posible en nuestro ordenamiento y que las comunidades autónomas deben tener la opción de configurar la red intermunicipal que mejor se adapte a sus características propias”³¹⁷.

De fet és la mateixa CE -art. 141 de la CE- la que permet la substitució de la diputació provincial per altres corporacions de caràcter representatiu, tot i les matisacions jurisprudencials a fer-hi. Això pot explicar també perquè s'ha permès l'existència de models territorials diferenciats, com ara, per exemple, les *Mancomunidades provinciales interinsulares* a Canàries, o les *Diputaciones forales* del País Basc, sempre segons un especial posicionament dels corresponents Estatuts d'autonomia.

³¹⁷ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, Madrid 2005, p. 86. És en aquest context que el mateix Libro Blanco determina en relació a la diputació provincial que: “Lo importante no es el nombre es la función”, p. 71.

Així, per acompanyar també aquesta argumentació, cal destacar la rellevant jurisprudència del TC permissiva de l'excepció, en determinats territoris, de l'aplicació de la normativa bàsica en matèria de règim local, com ja hem comentat. Per tal que això sigui possible sempre cal que el fonament de tal excepció sigui la pròpia CE o un Estatut d'autonomia, és el que el TC anomena el *específico anclaje estatutario*. Precisament aquestes STC de referència -STC 214/1989, de 21 de desembre i STC 109/1998, de 21 de maig-, en bona part són derivades de l'exercici de la cooperació local a Catalunya entre les diputacions i la Generalitat pel Pla Únic d'Obres i Serveis, que al llarg de la dècada dels noranta havia enfrontat sobretot la Diputació de Barcelona i la Generalitat en manta contenciosos administratius³¹⁸, com hem vist anteriorment.

Aquesta situació serà possible, doncs, sempre que el fonament de l'excepció sigui la mateixa CE (STC 214/1989, de 21 de desembre) o bé un Estatut d'Autonomia (STC 109/1998, de 21 de maig). Precisament, aquesta última

³¹⁸ De fet, i repetim atesa la seva rellevància, aquesta qüestió mai ha quedat del tot resolta ja que l'any 2004, coincidint amb l'arribada del govern *Tripartit* a la Generalitat, i per tant havent coincidència política a les dues institucions, es va tancar convencionalment amb un Conveni de col·laboració, regulant aportacions econòmiques de la Diputació de Barcelona cap a la Generalitat per al PUOSC -en bona part en conceptes de retrassos i aportacions voluntàries-, i que a la vegada suposaven el desistiment, per part de la Generalitat de Catalunya, de tots els processos jurisdiccionals en tràmit. Així mateix dit conveni també comportava múltiples traspassos de serveis des de la Diputació de Barcelona cap a la Generalitat, considerats impropis per a la Diputació de Barcelona -en bona part *rèmores* encara de la Mancomunitat de Catalunya de 1914-, i d'elevat cost econòmic de mantenir -Institut del Teatre, centres socials i assistencials, etc.- algunes de les quals anys després encara no s'han materialitzat. La raó de fons d'aquestes controvèrsies radicava en la necessitat d'establir un Pla Únic de cooperació local a Catalunya i el manteniment, o no, dels plans provincials de cooperació a les obres i serveis municipals. Per tant, si calia substituir els plans provincials pel Pla únic de la Generalitat i l'obligació de canalitzar a través d'aquest Pla tota la cooperació provincial als municipis. EL TC en aquestes sentències diverses al respecte, però sobretot amb les STC 109/1998 i la STC 172/1998, admet que la Generalitat disposa d'un règim peculiar i per tant és constitucional el seu Pla únic però l'existència del mateix no fa desaparèixer la competència provincial de cooperació econòmica, per tant no esgota la capacitat competencial de la Diputació. Per tant no es pot admetre l'exigència imposada per la Generalitat de canalitzar tota la cooperació econòmica provincial a l'esmentat Pla únic. Fet i fet doncs un conjunt de sentències que de la situació de fons resolen poques coses, al nostre entendre, perquè continua donant la raó a les dos institucions litigants i tot fa preveure que en el futur aquesta continuarà essent una font de conflictes, en l'actual marc legislatiu, a menys que hi hagi acords convencionals al respecte, com hi ha hagut en els últims anys.

En relació a aquest tema, entre d'altres treballs, podeu veure LLISSET BORRELL, F., i LLISSET CANELLES, A., *Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local*, Barcelona 1990.

afirma amb contundència la manca d'aplicació a Catalunya de la LRBRL, en matèria de coordinació de les diputacions provincials, ja que:

“por más que con la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se persiga una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación (por todas, STC 1/1982, fundamento jurídico 1.), no empece en absoluto a dicha noción el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque, como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente, bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, fundamento jurídico 26), bien -como sucede en nuestro caso- un específico anclaje estatutario. (...) En suma, la referida cláusula de «sin perjuicio» permite excepcionar en Cataluña la aplicación del régimen común básico regulador de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las provincias en punto a la cooperación económica con los municipios, que se instrumenta a través de la actividad planificadora”.

Per tant, l'existència d'un *específico anclaje estatutario* pot permetre, segons el TC, el desplaçament de la normativa bàsica estatal en matèria d'organització territorial. Així en el cas de Catalunya, i bo i desplegant una nova norma de governs locals que desenvolupa un Estatut d'autonomia es pot entendre com aquesta *asimetria o principi dispositiu autonòmic de caràcter específic*. Per tant, amb aquesta argumentació es pot entendre que l'EAC ofereix una sèrie de particularitats i elements que defineixen un model territorial català propi, que alhora assumeix i integra en la vegueria el règim jurídic de la província de règim comú -garantida institucionalment-, tot atorgant-li, a més, un règim competencial substantiu i singular.

Entenem per tant que en aquell moment es tractava de presentar una proposta el màxim d'agosarada, tot i que aquesta substitució *provincial per veguerial*, i més enllà del nom, no trastoqués tampoc allò que el Consell Consultiu en dictaminar l'EAC en va dir *els elements identificadors de l'ens provincial*, als efectes que no hi pugues haver objecció d'inconstitucionalitat possible, cosa que el *Document de Bases* fa.

Per la qual cosa conclou aquest:

“La competència exclusiva en matèria d'organització territorial (article 151.a. EAC), permet “la determinació, la creació, la modificació i la supressió” d'institucions com la vegueria.

El respecte al principi d'autonomia local reconegut a la Constitució, pel que fa especialment a l'ens intermedi de cooperació, la vegueria, no respondria només a aquest respecte "mínim" o "nuclear" del principi, sinó que hi afegiria una especial consideració de la representació territorial pròpia de Catalunya.

La determinació de les competències dels "governos locals", com a competència exclusiva de la Generalitat (article 160.1.b) EAC) que remet a les matèries de l'article 84.2, en l'atribució de funcions administratives concretes en les matèries previstes a l'article 84.2 EAC. D'aquesta manera, les vegueries tindrien un contingut competencial propi, en relació amb un conjunt de matèries, en correspondència a uns determinats interessos territorials propis i diferenciats.

La participació de les vegueries, junt amb els municipis en el Consell de Governos Locals (article 85 EAC) que articula llur intervenció en els procediments d'aprovació de normes i plans que els afectin de manera específica. Novament, doncs, la vegueria té a veure amb la defensa d'interessos territorials específics, fins i tot en l'exercici de les potestats normatives de la Generalitat.

La consideració del valor interpretatiu dels "drets històrics", especialment en la mesura que l'article 5 EAC permet el "reconeixement d'una posició singular de la Generalitat en relació amb (...) el sistema institucional en què s'organitza". No només això, sinó que, segons el mateix Estatut, l'autogovern de Catalunya es fonamenta també "en les seves institucions seculares". Hom podria objectar que la vegueria mai va ser en el passat un ens local, o de representació d'interessos territorials. Nogensmenys, ningú dubtarà que la vegueria és un element fonamental en l'organització institucional de la Generalitat, abans de l'abolició del dret públic català i de la posterior implantació de les províncies".

Així, en base a aquestes premisses es pot sostenir l'existència d'un autèntic règim propi i diferenciat d'organització territorial a Catalunya, en els termes recollits al nou EAC que hauran de ser desplegats coherentment per la futura LGLC, tot eludint i, si s'escau, tot completant, algunes imprecisions presents en el text estatutari.

A més resulta molt interessant també, en allò que a descentralització i coordinació local es refereix, l'aposta per tal que els Consells comarcals quedin integrats en l'estructura administrativa de la vegueria, com a *administració perifèrica* de la mateixa, per tal d'apropar al màxim possible l'exercici de les funcions administratives i la prestació de serveis, al territori.

En aquest sentit doncs es proposa una comarca de nova configuració, en tant que ens no bàsic, per tal d'especialitzar-se cap a una direcció eficient dels

serveis de qualitat a prestar a escala local. A més, la prestació dels serveis comarcals, i per tal de racionalitzar la gran quantitat de personificacions instrumentals locals creades en els últims anys, esdevindria també el suport tècnic i administratiu d'aquestes estructures prestacionals, fet que alhora suposaria una important simplificació administrativa i, consegüentment un estalvi de costos, atès el funcionament de les economies d'escala. A més, estem totalment d'acord amb el *Document de Bases* quan afirma que cal fer una aposta decidida per tal que els municipis capital de comarca assumeixen aquest rol, i que la descentralització veguerial sigui plenament efectiva³¹⁹.

Però per tal de fer realitat aquesta racionalització tècnica, política i administrativa, i bo i tenint present aquest nou rol comarcal, la seva organització ha de quedar reduïda, per la qual cosa l'estructura política s'ha d'aprimar i racionalitzar substancialment. Així el funcionament ordinari podria ser només a través d'un consell d'alcaldes/esses, el president o presidenta, i el o la gerent.

Pel que fa a altres especificitats del desenvolupament legislatiu local, es podria apostar, si bé amb totes les reserves, per l'establiment d'àrees metropolitanes més enllà de la pròpia de Barcelona, per bé que cal cautelosament només donar per bona –afegim, i veure'n llur viabilitat posteriorment- aquesta possibilitat, com examinarem més endavant.

A més, el text substantivament dóna especificitat a un règim jurídic del funcionament i dels actes dels governs locals, i un interessant nou estatut dels electes locals, de la seva formació i la dignificació del càrrec, elements aquests

³¹⁹ En concret s'afirma: “*En aquesta línia, caldria tenir present una fórmula, que ja l'actual TRLOC preveu i no ha estat convenientment desenvolupada, l'aprofitament comarcal dels serveis i recursos municipals dels ajuntaments caps de comarca. No té sentit que els municipis que donen lloc, en molts casos, a l'existència mateixa de la comarca visquin d'esquenes en aquest aspecte a la resta de municipis. D'aquesta manera les ciutats cap de comarca es poden sentir més implicades que no pas ara en la institució comarcal i convertir-se potser fins i tot en motors de la mateixa. Amb la mateixa finalitat, es poden establir també, quan s'escaigui, convenis amb altres municipis de la comarca. Finalment, d'acord amb la caracterització perifèrica veguerial esmentada de la comarca, el consell comarcal hauria de poder exercir per delegació d'aquell les funcions de cooperació i d'assistència municipals en matèria juridicoadministrativa, econòmica i financera i d'obres i serveis, per tal de garantir al màxim el principi de subsidiarietat en relació amb els municipis. En particular, hauria de poder garantir subsidiàriament, per delegació veguerial, l'exercici de les funcions públiques de secretaria i de control i fiscalització econòmica municipals, reservades als funcionaris amb habilitació estatal*”.

últims molt rellevants. Es dedica també una referència concreta i específica a les noves tecnologies a l'àmbit local, tot detallant també un definit règim jurídic de l'administració electrònica. Alhora també un foment més acurat de la participació ciutadana, amb tot un seguit de mesures articuladores: possibilitat de presentar propostes als plenaris; participació en l'elaboració de normes locals; obligatorietat de publicació a la xarxa electrònica de tots els acords de govern i demés documentació rellevant; intervencions públiques en determinades sessions dels òrgans locals, i un foment contundent de les consultes populars.

Finalment hi ha també tot un seguit de referències als serveis públics locals, a l'activitat econòmica i la contractació, tot millorant i actualitzant els preceptes legals actualment vigents, en clau catalana, i sobretot recollint i incorporant tota la normativa comunitària que els últims anys ha impregnat el nostre ordenament jurídic³²⁰.

El *Document de Bases* acaba amb unes interessants reflexions sobre el medi ambient, que en bona part afecta a l'activitat diària del món local, així com la potestat sancionadora, i sobretot el patrimoni, el personal al servei del món local i les finances dels governs locals. Sobretot en aquests últims aspectes apuntant cap a una modernització efectiva i pròpia de la funció pública catalana, i unes bases substancials de finançament local, per servir de pauta - en temes de comptabilitat, control extern i intern i rendició de comptes- fins a la posterior aprovació de la llei catalana de finances locals, que com hem vist requereix d'una majoria de tres cinquenes parts per tal de ser aprovada. A les últimes pàgines hi ha l'annex amb totes les referències normatives i jurisprudencials a tenir en compte en elaborar una reforma local d'aquesta envergadura, i en aquell moment històric en que cal desplegar amb tota la seva ambició un nou un EAC.

³²⁰ En aquest sentit es pot veure RENYER ALIMBAU, J., FONT MONCLÚS, J.A., i, SABATÉ VIDAL, J.M., *La directiva de serveis i els ens locals de Catalunya. Criteris per a l'adaptació de la normativa local a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior*, ACM, Barcelona 2010.

IV. 4.- L'esborrany d'Avantprojecte de Llei de governs locals de Catalunya

Amb aquest *Document de Bases* estem al davant doncs d'un treball transversal i complet sobre la futura regulació dels governs locals catalans. Segurament per això mateix, i després de la seva presentació pública i debat, fou el que posteriorment, i continuant l'encàrrec del Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat a la Universitat Rovira i Virgili, aquest es transformà en un esborrany normatiu articulat sota el nom *d'Avantprojecte de Llei de Governos Locals*³²¹. Aquest document és datat al Monestir de Santa Maria de Poblet el dia 30 setembre del 2008³²², casualment tres anys justos després de l'aprovació de l'EAC al Parlament de Catalunya, i la seva elevació per a llur tramitació a les Corts Generals.

Aquest *Avantprojecte* és una proposta de text normatiu extens, amb 350 articles i altres disposicions addicionals, transitòries i finals, així com derogatòries, dividits amb un preàmbul i XII títols, amb els seus corresponents capítols.

Malgrat que es podria dir que es tracta d'un treball massa extens, fins i tot de tipus reglamentari, no podem compartir aquesta afirmació per dos qüestions fonamentals. La primera perquè estem al davant d'un text normatiu que refon les quatre lleis territorials de 1987 vigents, i ahora incorpora molts altres preceptes novedosos que recullen els avanços legislatius produïts en els últims 25 anys en clau local, i per influència també del dret comunitari. Però no només això, sinó que ahora, i lluny de pretensions d'exhaustivitat, recull i incorpora actualitzat tot el bagatge acumulat al llarg dels anys pel món local³²³. A més, tampoc es pot compartir perquè en un moment en que s'està desenvolupant tot un nou règim estatutari en clau local, per tant no una norma

³²¹ *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*, op cit. pp. 245-446

³²² Aquests pocs anys de diferència fins al setembre del 2008 motiven també la premura en escometre els treballs, ja que aquesta qüestió era rellevant que es portés a terme abans que cap altre projecte estatal i autonòmic, però sobretot estatal, al respecte veiés la llum, als efectes de liderar les reformes locals derivades dels nous Estatuts d'autonomia.

³²³ Així en aquests justos termes s'hi refereix el propi Preàmbul: *La present Llei recull la experiència de la esmentada legislació d'ordenació territorial, i en conserva tots aquells aspectes que han contribuït a configurar el model propi d'administració local de Catalunya, i revisa i incorpora tot allò que cal adequar d'una banda al nou estatut de 2006, i de l'altra a les experiències que sobre administració local estan sorgint actualment en el dret comparat, en particular l'uropeu.*

de règim comú més, sinó una norma institucional bàsica per a Catalunya -art. 1 de l'EAC-, i amb voluntat de ser perdurable en el temps i manta present per als operadors jurídics, la proposta per si mateixa ha de ser ambiciosa almenys d'inici.

El catalanisme polític, i el legislador català d'ençà de la recuperació de les llibertats democràtiques, però també en la breu experiència republicana i amb la Mancomunitat de Catalunya – salvant les distàncies -, no s'ha caracteritzat mai per l'autolimitació en la regulació de les seves institucions, i per tant tampoc ho hauria de ser ara, i de forma ben especial, més tenint en compte que es tracta ben bé d'una *compilació i refosa* actualitzada i perdurable del règim local. Per tant, cal profunditzar amb totes les capacitats possibles del legislador per tal de desenvolupar tot un entramat competencial particular i substantivament propi, amb ambició pels plantejaments i els objectius a aconseguir.

De l'articulat de l'*Avantprojecte* val a destacar la regulació que fa del règim de Carta a l'art. 5 en que es concreta la potestat normativa local, sigui com a Carta municipal o veguerial, mantenint per al Consell Comarcal la figura normativa del Reglament orgànic. En aquest sentit la Carta, que ben bé vindria a substituir als actuals reglaments orgànics, està cridada a ser un pas més si té com precedent el règim de Carta que s'establí als arts. 159 i 160 de la Llei municipal de Catalunya de la II República³²⁴. Així, i en la mesura que esdevé la màxima expressió municipal o veguerial, però que en el seu conjunt el fet de dotar-se de Carta respondria ben bé al principi de diferenciació estatutari, ja que no és homogènia, ans al contrari, cada municipi o vegueria va ampliant competències i serveis, així com especialitzant-se, asimètricament, en funció de la seva pròpia realitat local a la qual s'hi adapta el seu propi règim de Carta.

Destacar també l'art. 7 que determina la creació d'una Comissió Mixta Govern de la Generalitat-Governos Locals, per a les relacions interadministratives, i que ve a refondre a l'actualitat moltes de les Comissions de règim local paritàries que existeixen

³²⁴ Aprovada parcialment entre els anys 1933 i 1934, com hem vist, i que de fet serveix d'antecedents si es va comparant amb molts preceptes d'aquest *Avantprojecte*. El mateix règim de Carta es regula també anys abans a *El Estatuto Municipal* de 1924.

Especialment rellevant resulta l'art. 20 que estableix el principi de cooperació interterritorial europea, en la mesura que posa als governs locals en un paper rellevant en el procés de consolidació i aprofitament dels recursos comunitaris. I en aquest sentit es determina una àmplia regulació de les potestats normatives tant municipals, veguerials, com comarcals -arts. 21 a 25-.

Pel que fa a la divisió veguerial del territori -arts. 35 a 38-, defuig de fixar un mapa veguerial concret amb les seves capitals, en la mesura que el que s'està determinant és el règim jurídic dels governs locals, i reserva el mapa i llurs capitals per a una discussió al Parlament de Catalunya específica i singular, però sense començar, i per tant sense caure amb els errors de vell antuvi, una divisió territorial pel mapa sense definir abans la necessitat i l'abast del que es pretén aconseguir des d'un punt de vista jurídic, i sense perdre's abans en la discussió clàssica de les capitalitats³²⁵. Per a la concreció del mapa doncs es fa remissió a una Llei específica al Parlament, i ben bé el que es fa és recollir els preceptes estatutaris i la interpretació de la tesi de la substitució d'entre les que hem apuntat. Això és així ja que fins i tot deixa en mans del Parlament la creació i supressió de noves vegueries, a través d'un procediment on intervé fonamentalment també la participació activa dels municipis afectats. En tot cas si que queda clar però que el territori de la vegueria és l'àmbit en el què el Consell de vegueria exercirà les seves competències, i és definit per l'agrupament dels termes municipals contigus que la integren.

I el mateix pel que es refereix a les comarques, que a excepció de l'Àran, han de cobrir tot el territori, la qual cosa no vol dir però que després el Consell comarcal presti els seus serveis a la totalitat d'aquesta comarca -arts. 39 a 42-. Es diferencia per tant divisió territorial comuna a organització política total arreu del territori català.

Es regula també entre símbols, noms, capitalitats, la població i l'estatut del veí o veïna, etc. També constitueix una àmplia part de l'*Avantprojecte*, tot aportant moltes novetats significatives recollides en la pràctica dels últims

³²⁵ Sens dubte una opció molt prudent, però de la qual en resulta necessari la seva aprovació en paral·lel, com de fet acabà succeïnt en la mesura que les memòries dels dos textos normatius foren aprovades en la mateixa sessió del Govern de Catalunya, com veurem. No obstant no els hi sembla una bona opció a FONT LLOVET, T., i GALÁN i GALÁN, A.,: "*Técnica que plantea serias dudas: sin saber el número final de veguerías que existirán, resulta prácticamente imposible acertar en la configuración funcional que se ofrezca de la veguería y de su relación con los otros entes locales intermedios*", a Anuario del Gobierno Local 2008, Madrid 2009, p. 20.

anys, l'organització dels governs locals. En particular l'organització dels municipis, amb una novedosa regulació de l'estatut jurídic dels grups municipals -art. 62-. A més es regula des d'un punt de vista clàssic la organització municipal, apostant de nou per les figures dels Síndics o sindiques municipals -art. 71-, i els òrgans territorials de gestió desconcertada -art. 72-. Detallat és també el capítol de les competències municipals, el programa d'actuació municipal quadriennal obligatori per als municipis de més de vint mil habitants on cal incloure els projectes d'inversions i d'activitats més rellevants³²⁶, els serveis mínims i els essencials -arts. 77 a 83-. A més es continuen preveient els règims municipals especials -arts. 84 i 85-, i les entitats municipals descentralitzades, ara bé almenys aquestes han de comptar amb una població de més de mil habitants sinó no resulta possible la seva constitució -arts. 86 a 88-.

D'entre les novetats més substancials hi ha tot el règim organitzatiu veguerial. Sobretot en destaca l'ampli i exhaustiu llistat de funcions d'assistència i cooperació envers els municipis a l'art. 92, que es podrà realitzar descentralitzadament a través dels Consells comarcals, i sobretot la col·laboració en seu d'execució de resolucions judicials, amb la implantació fins i tot d'una oficina veguerial a la seu dels jutjats del Contenciós-Administratiu i la Sala al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, com a mitjà preferent de notificacions i comunicacions entre els Jutjats i els municipis -art. 93-. Sens dubte aquest ventall de funcions d'assistència i cooperació creiem que és un dels aspectes més treballats i novedosos del text, per la qual cosa val la pena reproduir-lo en la seva total extensió:

“Article 92. Funcions d'assistència i cooperació

1. Els consells de vegueria exerceixen les competències de cooperació local, mitjançant, l'orientació i assessorament jurídic, econòmic i tècnic, i d'entre d'altres les següents:
 - a. Coordinar els serveis municipals entre si, per tal de garantir la prestació integral i adequada dels serveis en tot el territori de la vegueria, sempre que això no sigui possible per la via de la cooperació concertada.
 - b. Fomentar els interessos peculiars de la Vegueria.
 - c. Prestar serveis públics de caràcter supracomarcal.

³²⁶ Previsió absolutament encertada, creiem, sobretot per tal de tenir posteriorment una eficaç gestió política i tècnica en termes de planificació, control de la inversió i la despesa, i avaluació de les polítiques públiques. Aspectes tots ells absolutament fonamentals en la gestió diària dels nostres governs locals.

- d. Planificar i executar infraestructures generals, obres i equipaments d'interès veguerial, fent possible la participació dels ens locals en la seva gestió.
 - e. Assistència per a la creació o l'exercici de les funcions de contractació encomandes als òrgans centrals de contractació, així com les relatives a la supervisió de projectes tècnics i elaboració de plecs generals tipus de clàusules.
 - f. Exercici de les funcions públiques necessàries de secretaria, intervenció i tresoreria reservades a funcionaris amb habilitació estatal.
 - g. Defensa jurídica dels ens locals.
 - h. Seguiment de l'execució d'obres i d'altres serveis, com la cartografia, el padró d'habitants, i la conservació de carreteres.
 - i. Tramitació i la gestió electrònica de procediments administratius i suport informàtic per a la creació de xarxes telemàtiques.
 - j. Exercici de funcions d'inspecció i de recaptació de tributs.
 - k. Organització d'un servei de gestió d'ingressos de dret públic, al servei dels ens locals.
 - l. Cooperació amb l'organització i manteniment de mitjans tècnics i instal·lacions amb funcions determinants per a la seguretat.
 - m. Prestació de les funcions d'assistència judicial previstes en aquesta Llei.
 - n. Exercici de funcions de policia administrativa en seguretat alimentària, intervenció ambiental o protecció de la legalitat urbanística.
 - o. Organització de la formació contínua del personal de les administracions locals i dels càrrecs electes, de forma coordinada amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.
 - p. Prestació de serveis per encàrrec de gestió o delegació dels ens locals.
 - q. Aprovació dels plans de cooperació veguerials i d'altres instruments de desenvolupament territorial local.
 - r. Qualsevol altra que determinin la legislació de règim local.
2. L'exercici d'aquestes atribucions i competències es realitzarà preferentment sobre la base de les demandes pròpies dels ens locals i s'articularà a través de les formules de cooperació i col·laboració més adequades a les finalitats que es persegueixen.
3. Els consells de vegueria podran descentralitzar a favor de les comarques i de les entitats metropolitanes, que actuaran com a administracions indirectes, l'exercici de llurs funcions i competències de cooperació i assistència local.
4. Així mateix, podran executar, per delegació o encàrrec de gestió, competències de l'Administració de la Generalitat o de l'Estat”.

Per tant tot un seguit de noves funcions absolutament rellevants i novedoses, i altament necessàries en la si del municipalisme més de base: prestació de serveis públics de base supracomarcal; planificació i execució d'infraestructures generals; centrals de contractació –previstes per les normes de contractació però no desenvolupades de forma global fins l'actualitat–; desenvolupament de les funcions públiques necessàries; administració i govern electrònic; assistència no només jurídica sinó judicial; funcions de seguretat; etc. I sobretot la idea de cooperació i lleialtat institucional amb les demandes pròpies del món local, i la possibilitat de descentralització a favor dels consells comarcals, repetim, i de les entitats metropolitanes d'algunes d'aquestes funcions d'assistència i cooperació.

En la línia de la tesi de la substitució i de la posterior creació per part de la Generalitat del Consell de vegueria s'intenta optar també per regular-ne també el règim electoral d'aquest darrer, determinant-ne el nombre de consellers/es i adoptant la circumscripció comarcal -arts. 94 a 96-. Amb tot però la interpretació estatutària que se'n fa d'aquest precepte, així com la regulació normativa que es proposa realment és complexa i potser excessivament arriscada, per conculcar la normativa general electoral, al nostre entendre.

Altra de les novetats que val la pena destacar opera a partir de l'art. 97, en tant que se'n regula l'organització bàsica, amb algunes novetats força rellevants. En aquest sentit es pot citar la creació d'una Comissió de Coordinació Territorial, i de les Juntes d'urbanisme, medi ambient, seguretat i patrimoni cultural. En efecte, el primer és l'òrgan col·legiat i paritari que articula les relacions interadministratives, així com de coordinació de polítiques públiques entre els ens locals i els serveis territorials de la Generalitat, en l'àmbit territorial veguerial. Les Juntes d'urbanisme, medi ambient, seguretat i patrimoni, són uns dels aspectes també més rellevants del projecte en la mesura que es dota competencialment, i de forma ben clara, a les vegueries amb bona part de submatèries que fins ara resideixen a la Generalitat, per tant la descentralització efectiva de la Generalitat cap al món local que hi havia a l'essència del debat estatutari en regular els governs locals, en tenen en aquests preceptes la seva major i més transcendental plasmació. Sens dubte creiem que aquesta és una aposta clara pel món local, que facilita la coordinació entre les institucions, i sobretot dona cobertura al sistema integral i interioritzat del món local al sistema institucional de la Generalitat, en la mesura que la coordinació de les funcions i les competències es dona de

forma més clara perquè hi ha un apoderament, des de la lleialtat institucional, cap al món local des de la Generalitat de qüestions que per essència pertocuen estar adscrites al món local, com per exemple determinades decisions o autoritzacions en matèria urbanística o mediambiental, sens perjudici que la composició dels nous òrgans continuï essent paritària entre la Generalitat i els governs locals.

La comarca apareix regulada als arts. 111 i següents, per bé que traslladant pràcticament *mutatis mutandi* allò que el *Document de Bases* respecte aquestes havia previst. Així es configura com un òrgan amb poca estructura política que funciona bàsicament a través d'un Consell d'Alcaldes/esses, i la gerència, amb les funcions i competències que hem vist que s'hi havia previst, actuant bàsicament per descentralització dels municipis i del Consell de vegueria.

Amb caràcter més general es regula també la ciutat de Barcelona, les entitats metropolitanes, les mancomunitats i les comunitats de municipis, així com tot el règim de funcionament dels governs locals en general.

L'art. 153 i següents parlen de l'estatut de l'electe amb un ampli reconeixement i dignificació per aquests càrrecs. Seguidament es regula àmpliament també el règim d'impugnació d'acords, de les relacions interadministratives, i tot un capítol novedós dedicat a la informació, la transparència i la participació ciutadana en l'acció dels governs locals.

Constitueix talment un títol específic el relatiu a les noves tecnologies -arts. 218 a 225-, fent una aposta clara dels nous governs locals per les relacions d'interoperabilitat, regulant aquestes per via d'ordenança local al respecte, regulant també la seu electrònica i tota la informació administrativa que s'ha de publicar a dita seu, per tal de facilitar la transparència i la participació de la ciutadania. Així mateix s'apunta decididament per la gestió d'identitat i la signatura electrònica, així com el segell electrònic, que l'han de disposar tots els governs locals per a la realització d'actes administratius automàtics. Tanmateix es regula també el tauler d'anuncis electrònic singular dels governs locals.

Hi ha previsions també en relació a les finances locals -arts. 225 a 236-, per bé que només aquells aspectes nous substancials ja que aquesta matèria s'haurà de regular a través de la futura llei de finances locals. En tot cas s'aporten

innovadores qüestions relatives al control intern i la comptabilitat, així com a la tutela financera, règim comptable, tot apostant per la creació en seu de la Sindicatura de Comptes de Catalunya d'un registre públic de comptes anuals dels governs locals.

El Títol XIX determina també de forma molt amplia el patrimoni local, aportant totes aquelles qüestions novedoses i rellevants que des del Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament del patrimoni dels ens locals s'han pogut incorporar, així com els pronunciaments jurisprudencials més rellevants al respecte. Al igual que el Títol XX, que regula les obres, les activitats i els serveis, del foment i de la contractació dels ens locals, actualitzant tota la normativa local vigent, i incorporant també al respecte tota la normativa del dret comunitari que ha impregnat aquestes matèries els últims anys, sobretot també en matèria de societats instrumentals locals. L'*Avantprojecte* acaba regulant la potestat sancionadora -Títol XXI-, i el personal al serveis dels ens locals -Títol XXII-. Respecte el primer aporta novetats amb aquesta qüestió sempre punyent en l'ordenament jurídic local, sobretot des del punt de vista procedimental, i respecte el personal al servei dels governs locals fa una actualització dels preceptes que es contenien a la normativa vigent, i apunta algunes qüestions que la posterior Llei de la funció pública catalana haurà de desenvolupar.

La proposta de text normatiu acaba amb algunes disposicions addicionals, transitòries, finals, i derogatòries, que complementen i donen sentit als articles anteriors. En tot cas i per tal de destacar un aspecte cabdal com és el tributari, destacar el sentit literal de la Disposició addicional tercera, incorporant la qüestió de la perequació financera entesa com equilibri financer just per al món local:

“Disposició addicional tercera. Perequació financera dels ens locals.

La distribució dels recursos entre els ens locals derivada de la participació en ingressos d'altres administracions no pot comportar en cap cas una minoració dels recursos obtinguts per tal concepte per cadascun dels ens locals, segons els criteris utilitzats a l'exercici de 2005”.

També en particular val a destacar la Disposició final sisena, segons la qual la Llei entraria en vigor a l'endemà de la seva publicació íntegra al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, però l'elecció, constitució, organització i funcionament dels nous Consells de vegueria i Consells comarcals serà a

partir de la constitució dels nous governs locals resultants de les properes eleccions municipals, i el funcionament dels òrgans començaran a actuar a mesura que es vagin fent les reformes legislatives necessàries.

Es tracta doncs, al nostre entendre, d'una proposta encertada, completa i que dóna peu a poder discutir i posar a l'abast de la opinió més especialitzada el futur règim dels governs locals de Catalunya. Segurament amb molts aspectes claus a discutir des d'un punt de vista de model, i per tant susceptible de ser millorat amb altres incorporacions, però innegable resulta que és un punt de partida absolutament viable, novedós i ambiciós alhora en termes estatutaris, propi també de la situació legislativa del moment en que cal desenvolupar un nou EAC amb tota la seva força. Per tant, constitueix un punt de partida ineludible, extens i treballat àmpliament per un conjunt de professionals, teòrics i pràctics, del dret local per tal de sobre el qual poder ultimar el text final d'un Avantprojecte de Llei per tramitar-se al Parlament, per dotar-se d'una llei local, transversal, de consens, i clau en termes de país. Amb tot és important ressenyar que aquest treball està datat al setembre del 2008, per tant quan encara no hi havia cap esborrany pràcticament de cap altra norma estatal o autonòmica que desenvolupes un Estatut d'autonomia en tràmit. Catalunya doncs estava en disposició una vegada més d'innovar, d'assentar model, d'anar per endavant.

IV. 5. L'Esberrany d'Avantprojecte de Llei de transició a la divisió veguerial de Catalunya

En paral·lel es va preparar també un esborrany *d'Avantprojecte de Llei de transició a la divisió veguerial de Catalunya*, que no es va tramitar i ha restat pràcticament inèdit. El document inicial fou ideat en quant a la transitorietat de les diputacions a les vegueries pel professor ARGULLOL MURGADAS, per bé que el text final fou obra de posteriors modificacions i redaccions alternatives del propi Departament de Governació i Administracions Públiques. Aquest esborrany compta amb una Exposició de Motius, i 5 capítols on queden enquadrats 24 articles, 5 Disposicions addicionals, 2 transitòries i 2 finals. Aquesta proposta de norma, segons la seva exposició, tindria per finalitat regular el procés de transició des de l'actual organització supramunicipal i supracomarcal fins a la constitució inicial de les vegueries i

els seus inicials òrgans de govern amb la finalitat de mantenir la continuïtat en la prestació de serveis. Alhora també regula el procediment per a la creació, si s'escau, de noves vegueries i la transferència a aquestes de serveis i recursos³²⁷. A més la proposta disposa també de fermesa en clau de país en el desenvolupament estatutari, en la mesura que es refereix directa i explícitament a la *desaparició de les diputacions*.

L'*Avantprojecte de transició* vol desenvolupar provisionalment i sense demora possible les previsions de l'EAC, per la qual cosa es constitueixen ja de forma transitòria -art. 2- els Consells de vegueria de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, amb capital a les ciutats respectives que donen nom als mateixos. A més la circumscripció territorial dels Consells coincideix amb els actuals límits provincials. Es regula també la naturalesa i organització del nou ens veguerial, reproduint els esquemes de l'EAC i demés ja citats, i fent remissió a la Llei de Governos Locals. L'art. 7 regula tota la subrogació per part dels Consells de vegueria respecte la representació dels ens actuals, la titularitat de béns i drets, els contractes i convenis, i la posició financera, tributària i pressupostària de les actuals diputacions, tot i preveient la liquidació pressupostària del respectiu exercici. També s'integra l'actual personal de les diputacions als nous Consells de Vegueria -art. 11-.

Una previsió legal doncs que va per feina en el sentit agosarat del terme, i per tant situant criteri, visió que compartim plenament. Creant d'entrada ja els quatre Consells de vegueria que a la pràctica serien les quatre actuals diputacions provincials. Amb tot, des dels antecedents que hem anat veient es parla de set vegueries com a mapa proposat, però es comença per assegurar com a primer pas les possibles de forma immediata, tot deixant per més endavant altres possibilitats de creació de noves vegueries que en tot cas s'aprovaran per llei del Parlament -arts. 12 a 16-, implantant i normalitzant ja allò que es pot fer d'entrada, sense més. En diríem normalitzat la realitat institucional veguerial. La realitat territorial pròpia i diferenciada de les Terres de l'Ebre, i prenent com a precedent el Consell Intercomarcal que al seu dia

³²⁷ Val a destacar però que la exposició de motius ens remet també a la futura Llei de Governos Locals, com hem dit anteriorment, en la mesura que: "*Correspon a la Llei crear i regular l'organització i règim jurídic dels Consells de Vegueria. Ara bé, en aquesta missió es convenient separar el desplegament inicial d'aquesta previsió de l'Estatut, amb la creació de la nova entitat i els seus òrgans de govern, i la consegüent desaparició de les Diputacions, i l'establiment de la regulació de les seves facultats, competències i mitjans s'ha de fer en el marc de la Llei de governos locals de Catalunya*".

es va crear en aquest territori, fa que la seva constitució com a Vegueria sigui però un fet a partir del resultat de les eleccions municipals següents a l'aprovació de la present norma, per la qual cosa sense necessitat de creació expressa, sinó que es preveu la creació automàtica i per tant un territori català amb cinc vegueries³²⁸. En aquest sentit és té present que l'actual demarcació provincial de Tarragona quedaria englobada per dos Consells de vegueria, aquest de les Terres de l'Ebre i el del Camp de Tarragona. Amb aquesta previsió, novedosa però arrelada a la història recent, és fa justícia en la mesura que on el territori català ha reivindicat més històricament aquesta realitat territorial, històricament provincial amb la instauració de la *cinquena* o *quinta* província –d'aquí la pervivència encara de l'expressió popular de la *quinta* per referir-se a aquest territori-, i ara veguerial, és sens cap mena de dubte, les Terres de l'Ebre. En el futur se l'ha dotaria d'una solució ràpida i jurídicament viable.

Finalment s'articula seguidament també la transferència dels serveis, recursos humans, mitjans econòmics i béns inherents a les competències pròpies, entre els ens, que es duria a la pràctica a través d'una Comissió de transferències de caràcter paritari amb representants del Consell de vegueria existent, altres en representació de la nova vegueria i presidida per un representant del conseller competent en matèria de govern i administració local.

L'entrada en vigor de la norma s'estableix en vint dies de la seva publicació al DOGC, tot i que per a la elecció dels òrgans de govern dels Consells de vegueria, i mentre el Parlament en ús de les seves competències no legisli sobre el nou marc electoral, s'aplicaran les previsions de la LOREG, tot prenent la comarca com a circumscripció per a l'assignació de consellers, d'acord amb el que s'estableix a l'art. 204.2 de la LOREG. Destacar també

³²⁸ Disposició addicional tercera, Consells de Vegueria del Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre:

1. Atès que el Govern de la Generalitat va instaurar, per Decret de 4 de desembre de 1978, el Consell Intercomarcal de les terres de l'Ebre, en reconeixement de les peculiaritats del territori de les Terres de l'Ebre i d'acord amb els resultats de les eleccions municipals que es convoquin a partir de l'entrada en vigor d'aquesta llei, dins l'actual àmbit territorial de Tarragona coexistiran la Vegueria de les Terres de l'Ebre, formada pel territori comprès per les comarques del Baix Ebre, Montsià, Ribera d'Ebre i Terra Alta, amb els municipis que les integren i la Vegueria del Camp de Tarragona, integrada per les comarques del Tarragonès, Priorat, Conca de Barberà, Alt Camp, Baix Penedès i Baix Camp, amb els municipis que les integren. 2. La capital de les Vegueries de les Terres de l'Ebre i del Camp de Tarragona que es creen i modifiquen en aquesta disposició, és la ciutat de Tortosa i de Tarragona, respectivament. 3. Són d'aplicació els preceptes d'aquesta Llei per a la transferència de serveis, mitjans i recursos.

finalment la previsió de la Disposició transitòria segona, per la qual, i en ple desenvolupament estatutari també, el Govern de la Generalitat haurà d'adoptar les mesures per adequar progressivament l'organització territorial dels serveis propis de l'Administració de la Generalitat a la divisió vegeuerial.

IV. 6. Altres consideracions tècniques i polítiques per al desenvolupament estatutari local

Amb el conjunt dels dos documents anteriors no hi ha dubte que s'està al davant d'una avançada molt rellevant pel que a fa les previsions estatutàries, en un context històric a més en que la coincidència d'intentar aconseguir el màxim desenvolupament estatutari era compartit, ja que la voluntat estatutària és aquesta i l'intent d'assolir les màximes quotes d'autogovern també. De fet, s'està al davant de textos articulats, subjectes a millora, a debat, a reforma...però no es pot dir que es parteix d'un article doctrinal, o de meres opinions amb possibles interpretacions i de tota una feina *ex novo* per a fer. Ans al contrari, s'està al davant de veritables textos articulats per tal de ser discutits i millorats, per tal de posteriorment poder-se aprovar i tramitar-se convenientment al Parlament. Hom dirà que amb una gran voluntat de desplegament estatutari, amb massa riscos, i per tant possiblement destinada a un futur recurs d'inconstitucionalitat en part de les seves previsions, i segurament seria cert. No ho és menys però que el moment històric, i la voluntat comuna de desenvolupament estatutari, deixava les mans ben lliures al legislador per ser agosarat, per tenir una resposta ben plausible i normativa en clau de país, per tenir en definitiva un model propi enfront del règim del model uniforme de sempre, inamovible en alguns casos, del règim local comú.

El Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat en fou plenament conscient des de primera hora, i per això fins i tot se'n varen elaborar posteriorment les memòries³²⁹ per sotmetre-les a la consideració del

³²⁹ En ambdues memòries es posa de relleu que els treballs s'inscriuen en el requeriment derivat de l'Acord de Govern de la Generalitat de data 3 d'abril de 2007, relatiu a l'elaboració d'aquests avantprojectes. I que en tot cas la seva elaboració es realitza també per tal de donar compliment a les previsions estatutàries, les quals constitueixen un dels principals objectius d'aquest Govern, al marge de que suposaria, també, desatendre la instància del Parlament de Catalunya concretada en la Resolució 70/VIII sobre l'orientació política general del Govern, que manifesta la necessitat de

Govern. Les propostes articulades si bé no varen respectar en la seva totalitat les versions que hem referenciat en la mesura que s'hi incorporaren o modificaren algunes qüestions tècniques, es pot dir que pràcticament eren els dos esborranys d'avantprojectes legislatius esmentats³³⁰.

En la mesura que aquests textos foren coneguts, començaren també a fer-se avinents, com no potser d'altra manera, les primeres propostes i informes de millora dels mateixos. En aquest sentit podem destacar un primer document elaborat pel Seminari de recerca de l'Àrea de dret administratiu de la Universitat de Barcelona, amb data del mes d'abril de 2009, i coordinat pel professor J. TORNOS MAS³³¹. En aquest es justifica que a la vista de l'Avantprojecte esmentat i atesa la rellevància de la matèria i l'interès fora oportú exposar els punts de vista que s'han debatut en el marc d'aquest seminari. Amb tot el treball no és exhaustiu ni vol entrar tampoc en el fons de la qüestió de l'articulat, veritable significació dels treballs elaborats com hem vist, sinó que de tot l'Avantprojecte només *“es tracten els plantejaments generals, sense entrar en el detall de l'articulat, que afecten la posició de la Llei de governs locals en el conjunt de l'ordenament: a nivell constitucional i estatutari, respecte al legislador bàsic estatal, dins del mateix ordenament autonòmic i la relació amb la potestat normativa dels ens locals”*. Destacant però que en aquest document s'ofereixen elements de reflexió i d'anàlisi generals respecte una qüestió tant important per al desenvolupament estatutari, i en la mesura que *“la rellevància de l'Avantprojecte haurà d'obrir, de ben segur, un interessant debat en tots els àmbits acadèmics, polítics i institucionals, des d'ara mateix es pot comptar ja amb aquesta aportació inicial”*.

En el mateix Document es fa una primera visió molt acurada respecte el context normatiu de la Llei de Governos Locals, l'EAC i la legislació bàsica

desplegar l'Estatut atesa la conveniència d'adaptar el marc institucional de Catalunya als preceptes de l'Estatut i a les necessitats de la societat catalana. Per aquesta raó, aquesta Resolució insta al Govern a presentar el projecte de llei de governs locals, llei que, com hem indicat, té a la llei de transició de les diputacions a les vegueries com a complement necessari. En aquest sentit pot veure's també el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 329, de data 8 d'octubre de 2008.

³³⁰ La versió aprovada finalment validada però pel Departament de Governació i Administracions Públiques, és de data 5 de novembre de 2009.

³³¹ El document, que consta de 38 pàgines, porta per títol *Primeres consideracions sobre l'Avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya*, i consta que ha estat elaborat pels professors assistents al seminari de recerca de l'Àrea de Dret administratiu de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona.

estatal, amb algunes precisions força innovadores, sobretot les que determinen que la “*jurisprudència constitucional anterior no és paràmetre*” per a l'encaix constitucional. Sens dubte, i en la mesura que estem desenvolupant una nova norma estatutària, el plantejament que s'apunta és rellevant, i el compartim plenament. Posteriorment fa un estudi també ben fonamentat respecte la nova Llei de Governos Locals com a llei de desenvolupament bàsic de l'EAC, qüestió certament de molta rellevància tècnica i jurídica. I és que en la mesura que aquesta nova norma de governs locals concreta també la interiorització local prevista a l'art. 2.3 de l'EAC, com ja hem vist, el seu desenvolupament normatiu és bàsic, de conformitat amb allò que s'estableix a l'art. 62.2 de l'EAC, per la qual cosa l'aprovació d'aquesta norma requeriria majoria absoluta del Ple del Parlament en una votació final sobre el conjunt del text. A partir d'aquí s'argumenta que en la mesura que estem, al seu criteri, amb una norma de desenvolupament bàsic, i atesa la singularitat del procediment d'aprovació de la norma

“s'aconsella interpretar restrictivament l'abast d'una llei de desenvolupament bàsic per tal de no limitar en excés la potestat legislativa del legislador ordinari (...). Conseqüentment i segons ja s'ha exposat abans, la LGLC, com a “Estatut – interior-territorial de la Generalitat, s'hauria de limitar al desplegament bàsic dels articles 84.2, 3 i 4; 86; 87; 88 i 151 de l'EAC”.

Per tant, enlloc de compartir el criteri d'elaborar un sol text comprensiu de gairebé totes les normes legislatives territorials i de règim local català sense perjudici que una part d'aquest text normatiu local pogués tenir la consideració de desenvolupament bàsic, i altra part no-, s'aposta per una llei bàsica catalana. Després diverses normes legislatives de desenvolupament, i tot només per la possible qüestió del seu règim d'aprovació reforçat en tant que legislador ordinari, criteri que no compartim en la mesura que pensem que resulta molt més acurat i òptim per als operadors jurídics disposar d'un sol o únic text que reguli quantes més matèries millor, i sotmeses a una certa perdurabilitat en els temps, modificables només quan realment les circumstàncies ho aconsellin. En tot cas la solució pot ser també, entenem, la d'un únic text que facilita als operadors jurídics el seu treball, en que una part d'aquest text normatiu respon a desenvolupament bàsic de l'EAC, i una altra part no.

Posteriorment es realitza un estudi respecte la regulació de la potestat normativa local a l'Avantprojecte, des d'on es fa *una valoració global*

positiva, tot i que amb matisacions respecte de caire més tècnic relatiu al possible desenvolupament reglamentari o no de la norma.

Segurament la part més rellevant d'aquest Document, atès que no entra en les qüestions relatives al finançament local, és el relatiu al model d'organització territorial i les relacions interadministratives. En concret es critica la manca de fixació del mapa, en la mesura que els textos analitzats no han optat per dibuixar un mapa concret en la mesura que són normes que estableixen el règim jurídic, i ben bé l'opció del *mapa* correspon a la futura *llei de transició* que també hem estudiat. De fet creiem que és el més raonable, per tal de no centrar tot el debat inicial en el *quantes i quines vegueries, sinó abans en el per a fer què?* És per això que el propi document, malgrat la seva crítica, ho qualifica com a *prudent*, tot i que la seva falta de concreció comporta al seu parer clars efectes negatius sobre el disseny i regulació del model. Amb tot sembla contradictori però quan en termes similars es refereix contràriament per a la fixació del mapa de les àrees metropolitanes, ja que en aquest darrer cas s'afirma que "*la naturalesa canviant i la dinàmica que caracteritza el fet metropolità requereix evitar la seva petrificació en una norma d'aquest tipus*".

No compartim aquesta visió perquè el nou model veguerial no es preveu *petrificat* per a les primeres quatre vegueries que respondrien a les actuals províncies catalanes, més la de les Terres de l'Ebre, sinó que s'obre la porta a altres però per a quan legislativament i políticament sigui possible, com per exemple la del Penedès, però en cap cas hi hauria petrificació del nivell veguerial. Exactament el mateix és predicable de les àrees metropolitanes, i si es vol més contràriament encara, ja que fet i fet mai n'ha existit més que una, i petrificat com cap si es vol, només se'n preveu de forma unànime la creació d'una: la de Barcelona.

D'altra banda, el Document fa algunes importants opcions respecte la tipologia d'entitats locals, i en particular del *segon nivell* de govern local, i singularment el veguerial. Pel que fa a aquest es determina que la principal significació del model és el seu possible encaix constitucional; és a dir, la determinació de la relació existent entre la província constitucional i la vegueria estatutària. Des d'aquest punt de vista es determina que

“Tres són les tesis interpretatives possibles per donar resposta a aquest interrogant: la coexistència de la vegueria i la província, la substitució de la província per la vegueria o bé la identificació entre ambdues. Descartant la primera de les tesis per no ajustar-se a la voluntat de l'Estatut, que no regula ni esmenta la província, i per suposar una acumulació de nivells administratius irracional i injustificada cal preguntar-se si la vegueria substitueix o s'identifica amb la província”.

Per donar resposta a l'interrogant apunta que de l'EAC no es pot predicar que es substitueixi el tipus d'ens local *província* per *vegueria*, ja que a ulls de la STC 32/1981, seria inconstitucional. Respecte aquest pronunciament però es continua citant només com a referència jurisprudencial constitucional la primera i més restrictiva al respecte, més encara quan el mateix document afirmava, com hem vist, que per a l'encaix competencial de la nova norma catalana “*la jurisprudència constitucional anterior no és paràmetre*”. D'altra banda opció molt respectable certament des d'un punt de vista jurídic, però probablement sense cap innovació respecte a allò anterior a l'EAC. Així es decanta per la substitució de la denominació i de la instància de govern habitual, ara Consell de vegueria, per la qual cosa la interpretació que al seu criteri més s'ajusta a l'EAC, i que a la vegada respecta el marc constitucional vigent és “*la identificació entre província i vegueria*”. Per tant la opció interpretativament menys innovadora davant una nova realitat institucional, assentada jurisprudencialment en una interpretació de fa més de trenta anys, tot i que sostinguda amb matisacions posteriors, i probablement en un temps propici a un major desenvolupament de l'autogovern també en aquesta qüestió com havia assenyalat, reiterem, fins i tot el *Libro Blanco para la reforma local*. La crítica al document de l'Avantprojecte en aquest sentit és que aquest no es pronuncia sobre aquesta qüestió però es dedueix que es parteix de la tesi que s'anomena de la substitució, cosa que és inconstitucional a menys que “*el TC modifiqués la seva doctrina sobre la garantia constitucional de l'existència de la província*”, cosa que gairebé trenta anys després no seria gens agosarat reclamar, afegim, en un estat legislatiu canviant i dinàmic, i per tant no *petrificat*. Finalment el text apunta també una crítica rellevant pel que fa a les juntes sectorials veguerials, en la mesura que es preveu la creació “*de forma novedosa, sense expressa indicació estatutària, de les denominades juntes de vegueria en diferents àmbits sectorials*”. En aquest sentit, i com ja hem justificat anteriorment, molt menys compartim l'afirmació que se'n fa:

“A més dels problemes generals inherents a aquest tipus d'òrgans (en especial la seva complexitat funcional i la dissolució de responsabilitats) interessa destacar també la possible afectació a l'autonomia municipal, en la mesura que l'EAC no preveu mecanismes expressos per a la intervenció dels municipis en uns àmbits materials sobre els quals podrien tenir competències significatives”.

Finalment el text acaba citant, sense aportacions concretes, l'articulació funcional del nivell comarcal. Amb tot però i en la mesura que sí s'aposta clarament pel fet metropolità, es parteix de requerir també una flexibilització en l'àmbit territorial metropolità de les funcions de la vegueria - la qual hauria de conservar sempre, per respecte a la seva garantia institucional, les funcions de cooperació i assistència -, i sens dubte, les de la comarca, tal i com es la tendència, s'afirma, més actual a Europa.

Es tracta doncs d'un text interessant per enriquir el debat, tot i que va fer aportacions molt genèriques, amb poca concreció sobre l'articulat de les propostes, que d'altra banda era també la veritable novetat i que per tant aquestes s'haurien de discutir en el seu conjunt, i que sense cap mena de dubte pretenien alimentar el debat i el rigor necessari.

Un mes més tard, en concret en data 25 de maig de 2009, apareix un nou document al respecte. Es tracta de l'*Informe*³³² de la Fundació Carles Pi i Sunyer sobre l'esborrany de l'Avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya³³³, coordinat pel professor A. GALÁN GALÁN³³⁴. En el mateix, s'afirma que el seu objecte és la valoració crítica de l'Avantprojecte de llei de governs locals, tot prenent com a referència tant la versió coordinada des de la Universitat Rovira i Virgili, com la segona versió que ha estat revisada pel Departament de Governació i Administracions Públiques, que conté breus revisions tècniques, introduïdes abans que la memòria final fos aprovada pel

³³² Tant d'aquest document com de l'altre de la Universitat de Barcelona en parlen també FONT LLOVET, T., i GALÁN GALÁN, A., *Gobierno local y estado autonómico: la vide sigue... ¿igual?*, Anuario del Gobierno Local 2010, Madrid 2011, p. 36.

³³³ Es tracta d'un Informe de gairebé un centenar de pàgines, en el que hi participen professors i teòrics del dret local d'arreu de l'estat espanyol. Del conjunt dels professors que hi intervenen, molts de la Universitat de Barcelona, així com de l'anàlisi del text, se'n desprèn clarament la reproducció de pàgines senceres del Document abans citat de la mateixa Universitat de Barcelona.

³³⁴ Aquest mateix autor havia tingut ja altres aportacions crítiques també al *Document de Bases*. Així per exemple havia assessorat jurídicament, conjuntament amb el professor GRACIA RETORTILLO, en una proposta força crítica d'*Observacions al Document de Bases* presentades per l'Agrupació d'Entitats Municipals Descentralitzades de Catalunya, al gener del 2009, al Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat.

Govern, com hem vist. Així mateix com a precedent s'utilitza també el *Document de Bases*. I tot per tal de tenir present que

“La importància del material de la qual s'ocupen els esborranys d'Avantprojecte, en el marc del desenvolupament estatutari necessari dels governs locals de Catalunya, fa aconsellable l'existència d'un ampli debat que col·labori en la consecució d'una regulació legal encertada en les seves decisions i d'una correcció tècnica suficient. Aquest informe s'ha d'entendre, en aquest context, com una contribució que es realitza amb aquesta finalitat”.

Per tant, al igual que el Document anteriorment assenyalat, es proposa una àmplia i franca col·laboració en el debat. Amb tot, dissortadament per al fons del que ara ens interessa, també es renuncia a entrar novament en un estudi de l'articulat, atesa la seva extensió, i senzillament es torna a un pas enrere en el sentit només d'aportar reflexions interpretatives però sense entrar de veritat en el fons d'un text legal, i per tant donant per avançada molta feina ja en el camí legislatiu a recórrer.

S'argumenta que la reflexió prèvia és necessària, i és cert, però no ho és menys que ja havien passat dos anys des de l'entrada en vigor de l'EAC. En aquest sentit creiem que probablement és millor ja entrar a l'acció de desenvolupament que no aquesta reflexió prèvia que en tot cas hagués hagut de ser molt anterior, però que no obstant és podia fer igualment en paral·lel a les qüestions més de fons. Així, l'objectiu últim d'aquest informe és “*valorar de forma global en quina mesura els esborranys examinats representen una resposta adequada en termes generals als problemes que avui tenen plantejats els governs locals*”. Hem d'entendre que aquests problemes però no són només teòrics i interpretatius, i per tant per tal de valorar des d'aquesta perspectiva l'Avantprojecte caldria referències, que no hi són, a aspectes pràctics reals del dia a dia, i a les finances locals, veritable clau de volta del procés.

Per fer-ho s'incideix novament en la crítica a la manca de la fixació d'un mapa territorial i novament ho justifica, tot i no compartir-ho, pel fet que “*de manera prudent s'haurà entès que entrar en el debat sobre les vegueries que han d'existir –qüestió altrament polèmica- pot amenaçar de mort l'avantprojecte en el seu conjunt*”. Però a més afirma que sense tenir clar el mapa -quatre, cinc, sis, set vegueries o encara més...- és impossible encertar en la configuració territorial i organitzativa que hagi de donar-se a la vegueria i,

per relació amb ella, a les comarques i a les àrees metropolitanes, ja que “*la fixació del mapa veguerial hauria de ser el pressupòsit a la regulació dels governs locals*”. Aquesta interpretació segurament no té en compte l'altra aportació de la llei de transició, com hem dit, que és la que configura una idea primera de mapa. Ens reiterem doncs en aquesta mateixa idea que ja hem valorat anteriorment, però a més pel que fet que no podem oblidar que estem al davant d'un esborrany d'avantprojecte del règim jurídic dels governs locals, i en paral·lel n'hi ha un altre que regula el règim de transició, per tant aquesta fixació en el mapa en una norma de règim jurídic bo i havent ensenyat el camí procedimental no creiem que tingui justificació, i menys encara afirmar que sense aquest pressupòsit previ no es pot encertar en la configuració territorial i organitzativa.

L'Informe es refereix també a la necessària aprovació prèvia de la Llei del Consell de Governos Locals, com manta vegades la FMC havia reclamat també, ja que en cas contrari es vulneraria l'esperit de l'art. 85 de l'EAC. Amb tot estem més d'acord amb la tesi defensada pel professor FONT LLOVET, que hem vist i citat anteriorment, en el sentit que en la mesura que el Consell de Governos Locals no és composta a priori d'un òrgan mixt ens locals-comunitat autònoma, estem al davant d'un òrgan de *participació*, de representació i, per tant més pròxim a *una institució política que a un òrgan administratiu*³³⁵. Per la qual cosa aquí entenem que la naturalesa de l'estudi polític del Consell de Governos Locals respecte aquest Avantprojecte, malgrat ser rellevant, no té perquè ser previ, i en tot cas, a més, la tramitació legislativa de la creació del Consell de Governos Locals s'estava tramitant i treballant en paral·lel. Seguidament fa un ampli i rigorós estudi relatiu al nou marc competencial estatutari, com a increment de competències de la Generalitat sobre els governs locals. En aquest sentit, i tot i les primeres aportacions teòriques que malgrat ser molt interessants res aporten a la discussió del text articulat de referència, es fa novament una afirmació molt rellevant, tot i que després sembla que contradictòriament no es tingui en compte, relativa als paràmetres del legislador català en el desenvolupament estatutari en matèria local

“L'afirmació que es defensa en aquest informe és la següent: els únics paràmetres són la Constitució i el nou Estatut d'Autonomia. No ho són, en canvi, l'actual legislació bàsica estatal sobre règim local ni tampoc, amb les matitzacions que farem, la jurisprudència del Tribunal Constitucional existent fins al moment”.

³³⁵ FONT i LLOVET, T., *El Govern local en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya*, op. cit. p. 27.

A partir d'aquí s'afirma que bona part de les previsions estatutàries en aquesta matèria poden ser inconstitucionals, per la qual cosa tota la normativa de desplegament posterior també ho seria. Amb tot, i després d'una afirmació de tal rellevància, i malgrat l'espera pugui generar un alt grau d'incertesa, sembla encertada la decisió d'haver engegat el procés de desenvolupament legislatiu de l'EAC. A més, però s'afirma que cal cuidar que la futura LGLC no esdevingui inconstitucional derivada d'una interpretació inconstitucional dels preceptes de l'EAC. I aquí és on pot raure el principal problema de l'Avantprojecte ja que per als autors, i per allò que es refereix al model veguerial, només la tesi de la identificació és constitucional. És a dir, la vegueria és la província a Catalunya, amb un canvi de nom i d'òrgan de govern. En la mesura que l'Avantprojecte apunta la substitució de l'ens, és inconstitucional. Com hem anat indicant, una interpretació en aquests moments poc innovadora, i molt basada, malgrat tot, en els pronunciaments jurisprudencials de primera hora del TC; això sí, una determinada lectura de la situació jurídica del moment però per tant amb poc camp a recórrer, com després s'ha demostrat amb aquesta interpretació que n'ha fet el TC. Això però es predica només del model veguerial, ja que en canvi pel que fa a la negació del paràmetre de la legislació bàsica estatal s'explicita que de la redacció de l'Avantprojecte es pot deduir una excessiva prudència. Amb tot però i després de la negació dels paràmetres possibles de la jurisprudència constitucional, la matisació és tant determinant que gairebé porta, al nostre entendre, a negar la valenta consideració de partença.

Seguidament es fa una referència a la forma i contingut de la LGLC i a la seva qualificació com a llei de desenvolupament bàsic de l'EAC, en els termes i motivacions bàsiques que hem vist en el Document elaborat pel Seminari de Dret administratiu de la Universitat de Barcelona. Fins i tot, i atesa l'extensió de la proposta de l'Avantprojecte, es proposa la seva reducció en tant que norma de desenvolupament bàsic de l'EAC, i per tant s'apunta a fer una llei local de desenvolupament bàsic i després diverses normes de desenvolupament d'altres matèries locals –que no responguin estrictament al desenvolupament bàsic de l'EAC, via art. 62.2 amb connexió amb l'art. 2.3 del mateix text estatutari-. El sorprenent però és que després de fer aquesta afirmació se'n fa una altra d'aparent contradicció, que sí compartim plenament:

“Essent cert el que hem afirmat en el paràgraf anterior, tanmateix convé fer la següent matisació. No hi ha dubte que el fet que tota la regulació es contingui en una sola llei facilita el seu accés i maneig. Aquesta opció, a més, evita els problemes que es puguin derivar de la relació entre diverses lleis reforçades”.

De fet creiem que l'encert de realitzar un tractament comú dels diferents nivells i administracions locals de Catalunya permetia, sens dubte, el tractament integrat dels tres nivells comuns de l'organització territorial de Catalunya: municipal, veguerial i comarcal. Així com de la resta d'ens locals previstos a l'EAC, com són les àrees metropolitanes, les entitats municipals descentralitzades, les mancomunitats, etc. Amb tot, és perfectament compatible un tractament diferenciat dels preceptes que responguin al desenvolupament bàsic de l'EAC i altre respecte dels que manquen d'aquesta consideració, com ja hem apuntat. Així mateix, l'Avantprojecte es centrava en la seva actuació en l'àmbit de l'organització territorial, organització, competències i funcionament dels ens locals, també pretenen incloure les especificitats pròpies en cadascuna de les submatèries que integren l'anomenada “matèria local” com pot ser: contractació administració, gestió de serveis públics, personal al servei dels ens locals, patrimoni, etc. Ara bé, aquesta regulació no pretenia més que complementar la legislació i normatives de caràcter general en cadascuna de les matèries i adequar-les a les especificitats pròpies dels governs locals de Catalunya, sens perjudici d'un desplegament sectorial posterior.

A l'Informe es fa també un ampli estudi sobre la potestat normativa, en els termes que hem vist també en el document anterior de la Universitat de Barcelona, i als comentaris del qual fem remissió. Així com també en tot allò que es refereix a l'articulació del segon nivell de govern local, i en particular de la vegueria, amb les tres possibles interpretacions al seu criteri. Per això, i en la mesura que s'afirma que a l'Avantprojecte i el Document de Bases es parteix de *la teoria de la substitució i no de la de la identificació*, segons el seu propi nomenclàtor, aquesta és inconstitucional³³⁶. Així malgrat la

³³⁶ Aquesta mateixa idea és defensada també per TORNOS MAS, J., a *La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña*, a Anuario del Gobierno Local 2008, Madrid 2009, pp. 108-109. A més però hi referit a l'Avantprojecte en concret, l'autor afirma: “*En relación con la vejería, los trabajos parten de la tesis de la substitución de la provincia. Aunque no lo explicitan en estos términos, así puede deducirse claramente del citado documento de bases y del alcance de la regulación realizada por el ALGLC. Como hemos dicho anteriormente, a día de hoy la admisión de esta interpretación exige –como mínimo– que el Tribunal Constitucional modifique su doctrina sobre la garantía de la existencia de la provincia. Es por ello*”

jurisprudència constitucional que apunta a l'*ancoratge estatutari*, que hem citat, no és compartida:

“En efecte, el problema previ que s’ha d’abordar és un altre: el relatiu a la constitucionalitat de l’Estatut mateix, en la mesura que es pugui dubtar que la seva regulació no respecti la garantia constitucional de l’existència de la província. Per altra banda, resulta evident que si l’Estatut cau, per ser inconstitucional, caurà aquest pretès ancoratge estatutari”.

És evident que aquesta interpretació està jurídicament ben fonamentada, i és una determinada lectura constitucional, però compartim més la visió de flexibilitzar l’interpretació i apostar des de primera hora per un desplegament total de l’EAC, abans de creure en la immutabilitat de la doctrina constitucional trenta anys després gairebé d’haver-se elaborat. Per tant d’una petrificació i d’una negació rotunda, en termes constitucionals, que invita a altres reflexions de caire més polític, com està succeint en l’actualitat. De fet, ens mostrem més d’acord amb reflexions inicials que també es feien en altres contextos, com les de SABATÉ VIDAL:

“Han transcorregut ja una pila d’anys des de la STC 32/1981 en que s’han mantingut a les diputacions catalanes instal·lades en una provisionalitat que ha esdevingut indefinida. Avui sembla, però, que a la fi alguna cosa es mou en l’horitzó i que un nou camí s’apunta per superar aquesta anòmala situació. Hi ha algunes veus que reclamen una relectura del text de la CE i de la seva interpretació pel Tribunal

*que, como también hemos justificado, aquí defendemos la tesis de la identificación entre provincia y vejería”, pp. 114-115. Amb tot però i malgrat manta referències a la jurisprudència anterior, no ens podem estar de repetir que el marc és nou i diferent. Nou en la mesura que estem a més de vint-i-cinc anys de la primera sentència al respecte, la del juliol de 1981, i diferent perquè ara el marc a desenvolupar no és una norma ordinària catalana sinó un Estatut d’Autonomia. Així, estem més d’acord amb ARGULLOL MURGADAS, E.: “L’aparició d’un nou Estatut no és un fet intranscendent, sinó que és un fet que incideix en la globalitat de l’ordenament per una raó molt senzilla: perquè així ho vol la Constitució. I això vol dir, a parer meu, que hem de rellegir les solucions anteriors (...) hem de contextualitzar de nou la jurisprudència del Tribunal Constitucional(...). Doncs bé, si això ha estat així, si a més el Tribunal Constitucional, i és lògic que sigui així, evoluciona, canvia, en aquest panorama hem d’introduir un element de la importància d’un nou Estatut, i allò que a nosaltres ens interessa i a mi m’interessa en aquests moments és un Estatut que varia significativament la regulació o les perspectives de l’ordenació del règim local o les previsions de caràcter substancial sobre l’organització territorial. Les solucions anteriors, o les previsions anteriors, no es poden traslladar mecànicament. Hi han molts elements nous, i per tant hem de sortir de la mandra de no tornar a repensar les coses, i hem de repensar les coses amb aquests nous elements que l’Estatut i la seva integració en l’ordenament constitucional comporten”, a *El nivell d’Administració supralocal a Catalunya, L’Estatut i els governs locals en el model territorial op. cit.*, pp. 64-65.*

Constitucional. Arguments no en falten: cal tenir en compte que la STC de 28 de juliol de 1981 es va dictar en un context històric i social determinat, quan encara no s'havia aprovat la LBRL i continuava per tant vigent la legislació de règim local preconstitucional. Nogensmenys la sentència va considerar com un dels límits constitucionals a la desaparició de les diputacions catalanes el propi art. 5 (darrer paràgraf) EAC'79. Això portaria a concloure que amb una legislació de règim local i un estatut d'autonomia que interpretessin de forma diferent la CE les possibilitats d'acció en aquest àmbit foren també diferents³³⁷.

També en termes similars s'ha referit FONT i LLOVET a la necessària evolució de la jurisprudència constitucional:

“Porque la jurisprudencia constitucional en materia de régimen local citada se pronunció sobre una decisión del legislador autonómico ordinario, no del legislador estatal extraordinario, como es el legislador estatutario; legislador estatutario que, además, en lugar de “vaciar de competencias” a determinados entes locales, como havia la ley catalana de 1980 de diputacions anul·lada por la STC 32/1981, este legislador estatutario, digo, como puede ser el caso del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006, expresamente garantiza la autonomía de estas Instituciones locales (artículos 86.3 y 90.2) y les asegura un núcleo competencial propio indisponible por el legislador (artículo 84)”³³⁸.

Als autors de l'Informe els hi causava també certa preocupació que dins de les competències materials de la vegueria, que ja hem defensat manta vegades, s'atribuïen sectors molt rellevants: urbanisme, medi ambient, seguretat i patrimoni cultural³³⁹. Ara bé, en la segona versió de l'Avantprojecte aquestes foren suprimides, per la qual cosa, se'n fan ressò positiu en la mesura que aquestes atribucions les veien negativament, “*sia per qüestions de fons, sia per*

³³⁷ SABATE VIDAL J.M., *Els ens supramunicipals de caràcter obligatori*, a GIFREU FONT i FUENTES GASÓ, *Règim jurídic... op. cit* 195. En termes més agosarats fins i tot s'hi ha referit FERRET JACAS, J.: “*La Constitució, a l'article 141.2 permet la substitució de les diputacions per altres corporacions de caràcter representatiu. I el consell de vegueria ho és – més enllà del canvi de nom-. No sembla que hagi de ser un problema, d'altra banda, la particular regulació orgànica de la vegueria, ja que la propia llei de bases estatal de règim local admet l'existència de règims especials basats en les peculiaritats estatutàries. I no hi ha cap motiu perquè aquestes peculiaritats no puguin existir en el cas català*”, a *L'ens local cooperatiu a Catalunya, L'organització del territori...* op. cit. pp. 119-120.

³³⁸ FONT i LLOVET, T., *Estatutos de autonomía y gobierno local: la Constitución territorial local*, a COSCULLUELA MONTANER, L., i CARBONELL PORRAS, E., (Dirs.), *Reforma Estatutaria y régimen local*, Madrid 2011, p. 74.

³³⁹ Qüestió que poc després veurem que també es preveu per a l'AMB per exemple en comissions mixtes d'urbanisme, amb unes àmplies competències. No s'entèn molt bé per què allò que serà possible i defensat per a l'AMB no ho és per als Consells de vegueria.

qüestions de forma”, però sense fer-ne cap més aportació. Sobta però aquesta afirmació amb totes i cadascuna d’aquestes matèries, inclosa la urbanística, atès que un parell d’anys després, aquesta serà una de les recomanacions que es proposarà per a les noves i futures funcions de les diputacions, i que compartim plenament, al *Libro Verde, Los Gobiernos locales intermedios en España*³⁴⁰, realitzat per un conjunt de professionals que en bona part participen també d’aquest Informe que estem comentant, i que es realitzà sota l’auspici de la Fundación Democracia y Gobierno Local.

Finalment, i després d’altres reflexions interessats, i amb bona voluntat de participar en els treballs, com s’havia apuntat als objectius, fins i tot proposant millores tècniques al que per als autors eren algunes tècniques legislatives deficientes, l’Informe afirma que es tracta d’un conjunt d’aportacions interessants, però que no donen resposta adequada als principals interrogants que actualment té plantejats el món local, sense més concreció. Amb tot, si segons el raonament defensat l’única opció possible és traslladar *mutatis mutandi* les previsions de les diputacions perquè més marge constitucional no hi ha. És evident que poc espai novedós queda per a una nova organització territorial i règim jurídic local que des de fa trenta anys s’està intentant aconseguir, i que sens dubte s’estava treballant per mirar de fer-ho possible. Amb tot però la conclusió final és realment paradoxal, ja que havent advertit que no s’està realitzant un estudi exhaustiu a l’Avantprojecte de llei de governs locals, no parlem ni tan sols del de *transició*, i advertint només que una part pot ser inconstitucional -la regulació jurídica de les vegueries, d’un total de més de 350 articles-, la conclusió és:

“Que s’aconsella començar el procés des del principi. Un nou inici. Un nou procés que ha de caracteritzar-se, en el marc d’un debat públic, per involucrar tots els actors interessats i tots aquells especialistes la intervenció dels quals serveixi per a enriquir el resultat final”.

³⁴⁰ JIMÉNEZ ASENSIO, R., (Dir.), *Libro Verde. Los Gobiernos Locales en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid 2011. Així per exemple: “Hay que potenciar las competencias provinciales en materia de ordenación del territorio y urbanismo, también en razón de las economías de escala, pero en ciertos casos por la necesidad de “abrir distancias” entre los intereses particulares y los lugares de adopción de las decisiones políticas” p. 188.

Per tant no es proposa la suma d'aportacions, a les aportacions ja existents, sinó començar de nou. Tres anys després d'haver estat aprovat l'EAC, amb dos esborranys d'avantprojectes elaborats i articulats com mai abans s'havia avançat, i a la vista d'una legislació estatal bàsica de referència que en forma d'esborranys començava a circular per l'Estat espanyol sens dubte no era el millor camí començar de nou, com tampoc ho era havent iniciat tant aviat els treballs deixar-los sobre la taula, i veure com posteriorment altres CCAA s'avançaven, com de fet va acabar succeint. Creiem que aquesta no ha estat mai una característica del catalanisme polític, més aviat sempre propens a impulsar i liderar els canvis, com en aquesta qüestió havia de ser; per això calia ser ambiciosos en els plantejaments i decidits en el rumb de desenvolupament ple de l'EAC. De fet com ho argumentava també GRACIA RETORTILLO:

“el nou model d'organització territorial en vegueries dissenyat per l'EAC ha d'entendre's com un marc que, respectant la Constitució, admet solucions noves i imaginatives a les quals el legislador competent, en compliment de les previsions estatutàries, ha de començar a donar forma sense més tardança³⁴¹”.

Per tot això, i malgrat fer algunes aportacions bones als treballs, de fet no n'hem estat coneixedores de cap altra, la valoració final de l'Informe i la proposta d'iniciar de nou els treballs, així de forma simplista creiem, no els podem compartir. I no podem fer-ho perquè si com hem dit aquest Informe té com a objectiu “*valorar de forma global en quina mesura els esborranys examinats representen una resposta adequada en termes generals als problemes que avui tenen plantejats els governs locals de Catalunya*”, en realitat, i vist en la seva globalitat, aquest té un caràcter parcial i fragmentari. En aquest sentit dedica més de la meitat del text a l'estudi teòric de l'EAC, les seves relacions amb la CE i les relacions amb les bases estatals de règim local i, finalment, la naturalesa jurídica de l'Avantprojecte, com a llei de desenvolupament bàsic estatutari, i la resta del text a l'Administració supramunicipal, en concret a la vegueria, tret d'un capítol breu dedicat a la potestat normativa dels governs locals. A més, per contes de reunir el conjunt de conclusions que es podrien excloure del text, acaba amb una única conclusió: el reinici dels treballs, sense cap altra fonamentació i aportació complementària.

³⁴¹ GRACIA RETORTILLO, R., *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya*, Barcelona 2008, p. 228.

De tot plegat sembla ben evident que en aquest Informe s'adopta clarament una posició massa propera al manteniment del sistema provincial de règim comú actual, amb quatre ens locals bàsics de cooperació intermunicipal anomenats vegueries, i potser amb una gran àrea metropolitana que reinstaures la vella Corporació Metropolitana de Barcelona i refongués les actuals entitats metropolitanes. Val a dir però que l'EAC pot anar més enllà d'aquesta posició.

No compartim aquesta visió ja que certament l'EAC probablement no acaba de dibuixar un model propi d'organització territorial que asseguri la manca d'ingerència del legislador estatal. Però de la mateixa manera pot sostenir-se una interpretació àmplia dels preceptes estatutaris en la línia d'afirmar un model propi de govern local, l'afirmació del qual és també un dels pressupòsits de l'Informe. En aquest sentit, l'EAC efectua, tal com reiteradament diem, una clara innovació en el sistema de fonts en matèria de dret local, desplaçant l'aplicació de les bases estatals, en la mesura que hi ha una norma estatutària que hi dona cobertura³⁴². El reconeixement del principi d'autonomia local en el propi text estatutari fa innecessària la referència a la jurisprudència del TC sobretot en allò que s'ha anomenat *el principi de garantia institucional de l'autonomia local*, el qual ha acabat comportant-se com un títol competencial en tot el conjunt de matèries i submatèries locals. Sorpren que l'Informe no faci cap referència a aquest principi de garantia institucional i a la superació del mateix efectuada pel propi EAC.

Finalment, i més enllà d'algunes qüestions conceptuals del tot opinables, s'efectua una lectura molt restrictiva de les possibilitats de desplegament de la institució veguerial, en la mesura que la ceneix d'una manera gairebé absoluta al règim jurídic comú de les províncies, incloent-hi la vessant organitzativa i sobretot l'electoral, en la qual el Parlament de Catalunya no tindria competències. Senzillament sobta l'extraordinari èmfasi en assenyalar l'increment competencial autonòmic en matèria de règim local, sense aplicar-lo a l'organització territorial, i en concret a la possible articulació d'un segon nivell de govern local en mans del legislador català.

Sigui com sigui però els Avantprojectes esmentats no varen prosperar. Després de donar-los a conèixer institucionalment i a les associacions

³⁴² Amb tot veurem com posteriorment, i de forma diferent a com ho havia sostingut amb anterioritat, el TC en la seva jurisprudència a partir de la STC relativa a l'EAC de l'any 2010, degrada aquests sistema de fonts de base estatutària.

municipalistes, l'oposició de determinats sectors segurament fou rellevant. Tant és així que per exemple la FMC en la seva sessió del Consell executiu de data 9 de juny de 2009, al punt cinquè, fa referència al lliurament de l'Avantprojecte de llei de governs locals, i com si fos d'igual rang, de l'informe de la Fundació Carles Pi i Sunyer. Analitzats els mateixos, per part de la FMC afirmaven, segons consta a la informació de la sessió esmentada³⁴³, que estem al davant d'un Avantprojecte:

“força reglamentista que s'allunya força del reconeixement que l'Estatut d'Autonomia fa de l'autonomia local. Al nostre entendre, una veritable Llei de governs locals de Catalunya hauria de tenir un nombre d'articles força reduït, possiblement una cinquantena. D'altra banda, aquest grapat d'articles haurien de dedicar-se a recollir només: els principis d'articulació de l'espai polític i institucional local de Catalunya; haurien de garantir l'autonomia local per mitjà del reconeixement de competències pròpies a determinades entitats locals (principalment als municipis i, potser també a les vegueries); i, haurien d'ordenar de manera racional un sistema de poders públics locals que evités la superposició i racionalitzés l'organització dels poders públics territorials de Catalunya”.

Per tant directament la proposta és considerada excessivament reglamentista i tècnicament molt defectuosa. A més, crítica de forma també oberta la potestat normativa local, en la mesura que supedita l'autonomia municipal a un règim de Carta municipal, que com hem vist hauria de ser el principal pal de paller del principi de diferenciació que estableix l'art. 84.3 de l'EAC. Però encara més resulta sorprenent quan s'afirma directament que:

“L'Avantprojecte de Llei dedica uns 22 articles a aquesta qüestió i, entre d'altres aspectes, regula: el lloc, l'assistència, els debats, l'aprovació de les propostes, l'explicació del vot, els precs i les preguntes, els òrgans col·legiats i de participació.... Fins ara, moltes d'aquestes qüestions es deixaven en mans del ROM o d'un reglament. Caldrà plantejar-se l'oportunitat de què totes aquestes qüestions estiguin prefixades a una llei, i que pràcticament no hi haurà marge de maniobra pels ens locals.

Per altra banda, els Ajuntaments estaran obligats a notificar totes les seves actes i acords a la Generalitat, i la Generalitat podrà demanar als Ajuntaments, en qualsevol

³⁴³ Tant aquesta referència, com les citades en format destacat i literals en aquesta mateixa pàgina i la següent, estan extretes de la documentació que sota el títol Federació de Municipis de Catalunya, Comitè Executiu de data 9 de juny de 2009, punt 5 de l'ordre del dia, Lliurament de l'Avantprojecte de llei de governs locals i de l'informe de la Fundació Carles Pi i Sunyer, comentaris dels serveis jurídics de la FMC, es va distribuir per part de la FMC al juny de 2009 i que conservem amb format paper. Malgrat això, a agost de 2014, aquest document no es pot consultar en xarxa.

moment, l'exhibició d'expedients i de documentació. Igualment, la Generalitat podrà coordinar l'actuació de tots els Ajuntaments per aconseguir una certa uniformitat, a través de plans sectorials. La Generalitat també podrà assignar als ens locals, obligatòriament, l'exercici de determinades competències, prèvia audiència i sempre que aquesta assignació s'acompanyi dels recursos necessaris per assumir la competència”.

Costa d'entendre la justificació que motiva aquesta crítica on podríem dir que no hi ha absolutament cap canvi respecte la situació vigent que es determina en el TRLMRLC i altres normes de règim local -notificació i enviament d'actes; requeriment d'ampliació d'informació, lloc de la celebració de les sessions, etc -. Tot sinó és només per l'únic fet que ens trobem al davant d'una norma bàsica de desplegament estatutari de l'art. 62.2 de l'EAC, motiu pel qual seria tant senzill solucionar-ho com determinant un apoderament posterior a la potestat d'autoorganització de cada govern local.

Finalment, doncs, la FMC aposta per aquesta visió tant crítica dels treballs fets. Posició que no deixa de tenir certes contradiccions en la mesura que la mateixa entitat s'havia manifestat de forma ben decidida per un desenvolupament molt clar i contundent de l'EAC³⁴⁴. Es tractava doncs, entenem, de sumar, a força d'implantar canvis i de formular alternatives que permetessin continuar avançant, de donar a conèixer més i millor els textos proposats, com en bona lògica feia l'ACM³⁴⁵. Per tant, no només buscar dificultats insalvables per començar de nou, per anar endarrera dos anys més, perquè res feia predir que el camí posterior dels treballs seria més planer

³⁴⁴ En aquest sentit poden referenciar-se les Resolucions que la FMC va aprovar a la XVIII Assemblea General, celebrada a Sabadell el 21 de setembre de 2007, sota el títol *Per al desenvolupament del nou Estatut d'Autonomia en l'àmbit local*, i també la de *El Rol dels ajuntaments en la nova organització territorial de Catalunya*. Tanmateix, la Resolució aprovada a la XIX Assemblea General, celebrada a Calafell, el 2 d'octubre de 2009, sota el títol *Els ens locals, coprotagonistes del desenvolupament del règim local de Catalunya*, que acorda taxativament: *Demandar al Govern de la Generalitat que garanteixi el procés de diàleg sobre el futur règim jurídic dels governs locals de Catalunya. Aquest procés ha de ser un procés participatiu, amb diferents actors, on les entitats municipalistes, com associacions més representatives dels ens locals, han de jugar un paper clau. En aquest sentit, la FMC reitera la seva voluntat, la seva predisposició i el seu compromís en la participació de qualsevol iniciativa que tingui com a objecte la millora dels nivells d'autogovern, de competències i de recursos dels governs locals de Catalunya.*

³⁴⁵ Tant és així que tots els treballs mencionats, i agrupats sota el volum *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*, varen ser coeditats i presentats públicament en un acte amb la presència del seu President, Sr. Salvador Esteve Figueras, que va comptar també amb la participació del Sr. Joan Cañada Campos, Director General d'Administració Local de la Generalitat, a la sala d'actes del Consell de Garanties Estatutàries, el 21 de juny de 2011.

atenent a les avançades de la legislatura política i a la situació paradoxal i de descrèdit en que fonts properes al TC estava tractant la possible STC de l'EAC. Probablement no era el mateix per al TC qüestionar el tema local des d'una nova norma aprovada, que fer-ho des del no res.

No deixa tampoc de sorprendre però que les mirades es centressin en aquesta segona norma relativa al règim jurídic dels governs locals, i no en canvi en la de les vegueries pròpiament dita. És a dir, en la norma de transició de les diputacions cap a les vegueries, la del mapa primer.

Aquesta situació derivada de la manca de consens inicial d'una part significativa del món municipal segurament va influir³⁴⁶, erròniament pensem, amb la també coincidència del gairebé finiment de la legislatura, situats ja a la tardor del 2009, a menys d'un any de la convocatòria de les noves eleccions. Per la qual cosa pensem que el Departament de Governació i Relacions Institucionals va optar per fer un canvi de plantejament. En aquest sentit es va abandonar el criteri inicial d'abordar una reforma global del sistema normatiu català en matèria territorial i de règim local, i es va apostar per anar directament cap a la creació única d'una llei de vegueries per a Catalunya. Un pas que no tenia definit un model previ, que no suposava una visió global i de conjunt, i que a la vegada es tramitaria per exigències del propi Govern, sembla ser, conjuntament amb la futura llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. S'abandonava així un camí ambiciós, difícil certament però ple de reptes i oportunitats, amb una reforma global, i s'enfilava un altre camí molt més incert. Un nou camí ple de dificultats, i que vistes les conseqüències amb el temps ens va portar a un camí sense retorn³⁴⁷. Ens va deixar justament al

³⁴⁶ S'hi ha referit també Carles Bassaganya Serra, que fou el Director General d'Administració Local en aquesta legislatura, al seu *blog* a internet "Si llampega a marina, procura pa i farina", en un article publicat el 18 de gener de 2011 sota el títol *Gràcies per poder servir al país des del Govern. Fins aviat!*, on després de fer un balanç polític de les seves responsabilitats conclou: "Dues pedres a la sabata: la llei de finances locals de Catalunya; i el mal gust de boca de no haver estat capaços, com a departament, d'haver convençut a la resta del govern per aprovar l'Avantprojecte de llei dels governs locals de Catalunya, una necessitat imperiosa, per redefinir competències i actors, sobretot si es vol conservar el mapa municipal actual". A mitjans del 2015, i vist com ha anat tot plegat en les reformes estatals en matèria de règim local, i la encara no aprovada llei de governs locals de Catalunya, on cada cop hi ha menys marge competencial, val a dir que el temps li ha donat la raó.

³⁴⁷ Ho vàrem escriure en un article al *Setmanari l'Ebre*, del 29 de gener del 2011, sota el títol *L'organització territorial de Catalunya i les TE, una mirada al passat per emprendre el futur*. En concret afirmàvem: "No és possible fer un full de ruta clar per determinar un model veguerial o

mateix punt que l'any 2006, però amb un context jurídic, social i, sobretot, polític, molt més punyent.

IV. 7. El camí cap a l'aprovació de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries.

L'elaboració de l'esborrany d'Avantprojecte de la Llei de vegueries, a partir de la tardor del 2009³⁴⁸, i situats a la recta final de la legislatura al Parlament de Catalunya, va anar a càrrec del Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat, prenent com a antecedents també tots els projectes i documents esmentats anteriorment, si bé només de forma parcial i descontextualitzada. De fet però, i atesa la singularitat de la pretesa norma a aprovar, la mateixa no va estar gens allunyada de tot tipus de polèmiques, no només pel número de vegueries, sinó també per la capitalitat i la nomenclatura de les mateixes. Per tant el debat es va centrar molt més en el nombre de vegueries i llurs capitalitats i noms, que no del realment important com són les funcions bàsiques i la missió institucional a realitzar. Al nostre entendre, doncs, es va caure novament en l'error clàssic de parlar més del mapa que del règim jurídic i dels serveis a prestar per part del nous ens.

El Projecte fou aprovat, gairebé de forma conjunta amb el de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, en la sessió del Govern de 2 de febrer de 2010, un cop vista la memòria prèvia.

En la proposta de text normatiu³⁴⁹ s'estableix un mapa veguerial sota la premissa que té l'objectiu de millorar la qualitat i l'eficiència en la prestació dels serveis, tot aprofundint en el benestar de la ciutadania i oferir garanties per a la cohesió social i la vertebració territorial. En el mateix, es preveu la creació de set vegueries, que alhora hauran de coincidir amb els àmbits de

territorial (...), si no es discuteix i tramita primer una nova llei de governs locals de Catalunya", p. 34.

³⁴⁸ L'Avantprojecte de Llei, de data 10 de desembre de 2009, es va sotmetre a exposició pública mitjançant inserció al DOGC de data 14 de desembre de 2009.

³⁴⁹ El Projecte de llei de vegueries contenia trenta-dos preceptes estructurats en cinc títols, quatre disposicions addicionals, dos disposicions transitòries –que incloïen una primera bis-, una disposició derogatòria única i quatre disposicions finals. La llei que finalment quedà aprovada té exactament la mateixa estructura, per bé que enlloc de dos disposicions transitòries, en té tres.

desconcentració i gestió dels serveis administratius de la Generalitat al territori, per mandat de l'art. 90.1 de l'EAC, però que no totes entraran en vigor en el mateix moment³⁵⁰, i que són:

“Alt Pirineu i Aran, que comprèn els municipis de les comarques de l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell, la Cerdanya, el Pallars Jussà, el Pallars Sobirà i l'Era Val d'Aran.

Barcelona, que comprèn els municipis de les comarques de l'Alt Penedès, el Baix Llobregat, el Barcelonès, el Garraf, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental.

Catalunya Central, que comprèn els municipis de les comarques de l'Anoia, el Bages, el Berguedà, Osona, i el Solsonès.

Girona, que comprèn els municipis de les comarques de l'Alt Empordà, el Baix Empordà, la Garrotxa, el Gironès, el Pla de l'Estany, el Ripollès i la Selva.

Lleida, que comprèn els municipis de les comarques de les Garrigues, la Noguera, el Pla d'Urgell, la Segarra, el Segrià i l'Urgell.

Camp de Tarragona, que comprèn els municipis de les comarques del Tarragonès, l'Alt Camp, el Baix Camp, el Baix Penedès, la Conca de Barberà i el Priorat.

Terres de l'Ebre, que comprèn els municipis de les comarques del Baix Ebre, el Montsià, la Ribera d'Ebre i la Terra Alta”.

En l'articulat també es determina l'objecte de la norma amb la doble naturalesa de la vegueria. És a dir, una vegueria entesa com a determinació de la divisió territorial de Catalunya, però alhora l'establiment del règim jurídic dels Consells de vegueria i la transició de les diputacions provincials a aquests, així com llur naturalesa i configuració. També l'organització veguerial, i la possibilitat de creació, modificació i supressió de les vegueries per part del Parlament de Catalunya. Es determinen les noves demarcacions veguerials i l'organització dels serveis de la Generalitat en la vegueria, tot preveient un règim especial a l'Àran.

³⁵⁰ En aquest sentit el procés progressiu de substitució de les diputacions provincials pels set Consells de vegueria s'estableix a la disposició transitòria primera, d'acord amb tres fases successives: en un primer moment, a l'entrada en vigor de la Llei, es constitueixen els Consells de vegueria de Barcelona, Lleida, Girona i Tarragona. Posteriorment, i en una segona fase, hi ha un procediment específic per a la constitució del Consell de vegueria de les Terres de l'Ebre, que es preveia en primera instància dur a terme després de la consegüent modificació de la legislació electoral general i, en tot cas, un cop celebrades les eleccions municipals posteriors a la entrada en vigor de la Llei. I finalment, la tercera fase, un cop s'hagin alterat els límits provincials corresponents pel legislador orgànic estatal es constituïran els Consells de vegueria de l'Alt Pirineu i de la Catalunya Central. El cas de l'Ebre, com veurem, en la tramitació hi va haver-hi alguns canvis, en allò que inicialment es refereix a la modificació de la legislació electoral general.

Els Consells de vegueria són àmpliament regulats també, amb la seva Carta veguerial com a norma bàsica d'autoorganització, i amb tota la seva organització bàsica i complementària. Així mateix se'n preveuen les seves competències i les funcions bàsiques d'assistència i cooperació, entre d'altres qüestions i com veurem tot seguit. Val a destacar en aquest sentit, i després hi tornarem, tot allò que es refereix a les funcions bàsiques de les noves vegueries, que coincideix en el que hem apuntat que establia l'esborrany de l'Avantprojecte de llei de governs de Catalunya.

Al llarg de la tramitació de la norma, des de l'inici fins la seva aprovació final al juliol de 2010, foren diverses, i algunes especialment virulents, les al·legacions que contra la mateixa es presentaren³⁵¹, però segurament cal fer constar l'especial transcendència de l'oposició inicial que dóna la Diputació de Barcelona segons els mitjans de comunicació³⁵², o també la ciutat de

³⁵¹ Es pot veure tot el tràmit procedimental del Projecte de llei de vegueries, amb les al·legacions i resta de tràmits i documents a <http://www.parlament.cat>, en concret el Document de la Direcció d'Estudis Parlamentaris, núm. 157 de març de 2010. Així d'entre altres consta que també hi presentaren al·legacions el Consell Comarcal de la Cerdanya, Osona o Solsonès, diversos Ajuntaments, el Col·legi de Geògrafs de Catalunya, la Cambra de Comerç de Lleida...totes però amb to i contingut ben diferents entre si. En aquest sentit pot veure's també a <http://www.parlament.cat>, tot el referent a les compareixences, i tota la sessió transcrita al Diari de Sessions del Parlament de Catalunya – Comissió d'Afers Institucionals, núms. 788 i 792, de 24 i 26 de març respectivament – últimes visites als dos enllaços el dia 14 de març de 2015-. D'entre les compareixences, cal destacar la dels quatre presidents de les Diputacions catalanes, Alcaldes –singularment els de Tarragona i Reus, i també Tortosa-, presidents de Consells Comarcals, Plataforma pro vegueria del Penedès, entitats municipalistes...però no faltaren tampoc les queixes per moltes peticions de compareixença que no foren acceptades a tràmit, ja que insistim les compareixences es varen substanciar totes amb un únic dia.

³⁵² En aquest sentit als diferents reculls de premsa d'aquell període s'expressa d'aquesta manera, així per exemple el diari *El País*, de data 28 de desembre de 2009, publica una notícia amb el títol: *La Diputació de Barcelona lidera la revuelta del PSC contra las veguerías*. En el cos d'aquesta s'afirma l'existència d'un informe de la Diputació de Barcelona que considera que la creació de les futures vegueries suposaran una despesa pública difícil de justificar en un context econòmic cada cop més advers. Així mateix, segons la notícia, el referit informe parla de la inconstitucionalitat de la Llei. Sobta però aquesta, d'entre algunes més de similars, en la mesura que en la compareixença que en farà el seu president Excm. Sr. Antoni Fogué Moya, mesos més tard, en ser cridat a comparèixer pel propi Parlament en relació al tràmit de la Llei, aquest mostrà la seva conformitat global amb el projecte, si bé amb algunes aportacions en virtut d'un principi asimètric i singular de la realitat veguerial futura de l'actual província de Barcelona. Unes aportacions molt interessants, en el sentit que no totes les noves vegueries haurien necessàriament d'assumir les mateixes funcions, i en aquest sentit justificant que la de la demarcació de Barcelona, com és obvi, està capacitada per assumir un nivell major competencial i assistencial. La intervenció sencera es pot consultar al *Diari de Sessions...* op.cit. pps. 16-19.

La representació laboral de la pròpia institució acceptà també majoritàriament aquesta realitat veguerial; així per exemple en les eleccions sindicals del 6 d'abril de 2011, una de les forces més

Tarragona³⁵³, atesa la seva històrica rivalitat territorial amb la veïna ciutat de Reus per la capitalitat de la futura vegueria territorial. També per exemple el Conselh Generau d'Aran per la seva especificitat de règim jurídic especial.

Amb tot el text fou tramitat al Parlament amb caràcter d'urgència, i amb certes divisions sobre el model legislatiu a seguir desplegant l'EAC. Així el tràmit de compareixences a la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament, fou ràpid, en un sol dia, en concret el 26 de març de 2010, i en el mateix es veié una clara divisió entre els partidaris de tirar endavant directament el model veguerial amb aquesta norma, els tres grups que donaven suport al Govern - PSC, ERC i IC-V-, els partidaris de no tirar endavant el projecte -PP-, i finalment qui considerava que el millor camí era l'inicialment establert al *Document de Bases* coordinat per la Universitat Rovira i Virgili³⁵⁴, és a dir una

majoritàries, la UGT-Diputació de Barcelona, portava en el seu programa de propostes com a destacat: *La millor opció UGT: Garantir una transició cap a les vegueries, defensant els drets i les condicions laborals de tots/es els/les treballadors/es.*

³⁵³ La rivalitat entre la ciutat de Tarragona i Reus per la nova capitalitat veguerial va ser una constant institucional i social, a cada ciutat, durant els mesos de tramitació de la norma. Fins al punt que en bona part del debat la capitalitat d'una ciutat enfront l'altra va passar a ser cocapitalitat de les dos. Això fins que es va acceptar una proposta de l'Ajuntament de Reus, en que apostava per un terme diferent al de *capital* que era el de *seu institucional*, cosa que fou acceptada i en el redactat final de la Llei no apareix per enlloc l'expressió *capital* sinó *seu institucional*. En aquest sentit pot veure's la notícia apareguda als mitjans de comunicació, en concret al Diari de Tarragona de data 19 de febrer de 2010: *Un informe de Reus provocó el cambio de capital a sede institucional de las veguerías*. En concret es refereix a una nota jurídica, que qual disposem en paper, i que en bona part està reproduïda a la compareixença que el mateix Alcalde de la ciutat de Reus, Sr. Lluís Miquel Pérez Segura, que entre d'altres coses determina: “*Si ens fixem en aquelles comunitats autònomes que tenen ens de cooperació intermunicipal pròpies –les diputacions forals al País Basc, els cabildos de les Canàries, els Consells Insulars de les Illes Balears-, cap d'elles ni en els respectius estatuts d'autonomia ni en llurs normes de desenvolupament fa esment de la capitalitat dels territoris sobre els quals s'exerceix aquesta funció de cooperació. L'organització administrativa de la vegueria com a govern és el consell de vegueria, que substitueix les actuals diputacions, i, per tant el terme més ajustat per substituir el tradicional de capital seria el de seu institucional del consell de vegueria, que ja va ser apuntat pel denominat informe Roca, de l'any 2000 (...). Reprenent l'argumentari anterior, el terme seu institucional és el mateix que fa servir el Decret 223/2004, de 9 de març, de reestructuració d'òrgans territorials de l'Administració de la Generalitat, i el Decret 229/2006, de 30 de maig, també de reestructuració d'òrgans territorials de l'Administració de la Generalitat, que no es refereixen a capitals sinó a seus de les delegacions territorials del govern*”. Amb aquest argumentari l'expressió *capital* va ser substituïda pel de *seu institucional*. En aquest sentit pot veure's el *Diari de sessions...op.cit.* pp. 75-79.

³⁵⁴ En aquest sentit es pot veure la intervenció del representant del grup parlamentari de CIU, Sr. Lluís Corominas Díaz, al *Diari de Sessions... op.cit.* p. 65: “*(...) sobre no començar la casa per la teulada i sobretot que la matriu de tot això era precisament un informe fet per moltíssima gent però a través de*

reforma global del model local³⁵⁵. Per tant, aprovant abans una Llei de Governos Locals, i la de transició al model veguerial, amb consens territorial i sense la urgència inusual que una norma com aquesta comportava - segons el grup parlamentari de CiU -, refrendant també en aquest sentit el parer que en la mateixa Comissió havia defensat l'ACM.

Sigui com sigui, i després de la tramitació a la Comissió, amb les esmenes proposades pels grups, el Dictamen final³⁵⁶ fou aprovat i posteriorment per part dels grups de CiU i el PP, es va sol·licitar a primers del mes de juny Dictamen al Consell de Garanties Estatutàries, en relació a diversos preceptes de la Llei. L'objecte de la sol·licitud del Dictamen³⁵⁷ per part del grup del PP es fonamenta en els següents motius:

“Es considera convenient conèixer el parer de l'Alt òrgan consultiu de la Generalitat de Catalunya respecte l'encaix de l'article 9 del projecte de llei, referent a la delimitació de les demarcacions veguerials, i de l'article 31 i de les disposicions addicionals, transitòria i finals connexes o relacionades amb la implantació d'aquesta delimitació, en la regulació que constitucionalment es fa de la província, entesa aquesta com a delimitació territorial de l'Estat (articles 137 i 141 CE) i com a circumscripció electoral (article 68.1 CE).

En concret, el fet que el projecte de llei estableixi una delimitació territorial de Catalunya que pretén substituir l'actual divisió en quatre províncies per una nova divisió territorial en set vegueries, planteja dubtes seriosos sobre la necessària aplicabilitat de l'article 141 CE, que exigeix llei orgànica per alterar els límits

la Universitat Rovira i Virgili, que vostès, evidentment, coneixen prou bé i que era molt sòlid i que marcava un full de ruta jurídic, i aquest full de ruta jurídic no s'ha seguit”.

³⁵⁵ Així s'hi referia també l'ACM qui en ser cridada en el tràmit de compareixences, manifestava literalment: “*En definitiva, l'ACM considera que, per tal d'assolir els resultats actuals, n'hi hauria prou amb una llei de transició de les institucions afectades, que en cap cas no tindria igualment sentit si no anés aparellada de les normes que regulin les competències, les relacions i el finançament dels ens locals catalans. Es més, en un esborrany de llei de transició de 8 d'octubre de 2008, que valorem positivament, s'efectuava la creació expressa d'una cinquena vegueria, la de les Terres de l'Ebre; és a dir, directament per part del Parlament, sense esperar cap modificació de cap llei estatal. Sens dubte, aleshores ens trobàvem en un bon camí, i l'ACM estava del tot disposada a la col·laboració en un Avantprojecte de la Llei de Governos locals de Catalunya, del qual ja fa dies no en tenim notícia”* *Diari de sessions...* op cit. pps. 6-8. Per tant es dedueix doncs que l'ACM estava també d'acord amb la reforma global del règim local en els termes esmentats, i no en aquesta reforma parcial de la implantació veguerial.

³⁵⁶ Publicat al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 730, de data 2 de juny de 2010.

³⁵⁷ El Dictamen núm. 11/2010, de 5 de juliol, sobre el projecte de llei de vegueries, que es pot consultar íntegrament al web <http://www.cge.cat> -última visita 14 de març de 2015-. El ponent del mateix fou el Conseller Sr. Pere Jover Presa. Amb tot la composició del Consell havia variat força respecte l'any 2005 en que es va dictaminar l'EAC.

provincials, o dit d'altra manera, que l'article 9è del Projecte de llei col·lisiona frontalment amb la regulació constitucional de l'article 141. I, això, sense perjudici que siguin procedents en termes legals les previsions fetes en el projecte de llei d'impulsar reformes legals estatals a aquests efectes.

(...)

Pel·l, a més, en establir la disposició final segona la necessària iniciativa legislativa del Parlament de Catalunya davant les Corts Generals per modificar la normativa electoral de l'Estat per adaptar-la al règim electoral de la vegueria, així com les previsions de reforma legal electoral recollides a les disposicions addicionals segona i tercera del projecte, pot entendre's que l'actual Projecte de llei vulnera també l'article 68, apartat 1, CE en reconèixer aquest a la província com a circumscripció electoral".

Pel que fa a l'objecte de la sol·licitud a proposta del grup de CiU es basa en:

"(...) L'Estatut d'Autonomia de Catalunya defineix la vegueria com a àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, amb personalitat jurídica pròpia i, alhora, també com a divisió territorial adoptada per la Generalitat de Catalunya per a l'organització dels seus serveis (...). L'actual redacció del Projecte de llei, consagra en el moment de la seva entrada en vigor un model dual, es a dir, hi haurà dos mapes diferents de vegueries en relació a la seva funció; 7 demarcacions territorials d'organització territorial de la Generalitat i 4 consells de vegueries entesos com a nivell de govern local intermunicipal.

A parer nostre, aquesta dualitat trenca clarament la coherència de l'article 90 de l'EAC, efectuant un desenvolupament contrari a allò que pretén el legislador en el moment de regular les vegueries.

Hom podria entendre que dita dualitat es podria subsanar mitjançant l'aplicació de la disposició final tercera que estableix un termini de quatre anys des de l'entrada en vigor de la Llei pel desenvolupament de l'art. 9, ans al contrari, l'existència d'aquest termini en cap cas garanteix que no existeixi la dualitat en el desenvolupament de les Vegueries ja que, en la seva funció com ens local intervenen agents externs al propi Parlament de Catalunya que han d'impulsar modificacions legals dins l'àmbit estatal. Per tant, en cap cas s'evita aquesta dualitat si no fos amb la introducció d'una esmena com la presentada pel grup de CiU quin contingut estableix "*Per tal que el nombre de demarcacions territorials previstes a l'art. 9 d'aquesta Llei es facin realitat d'acord amb allò que determina l'art. 90.1 de l'EAC, no es podran constituir els consells de vegueries fins que les Corts Generals modifiquin el règim electoral general i es tramiti la Llei Orgànica per aquelles modificacions dels límits provincials que s'escaiguin*". (...).Finalment, l'article 142 de la CE consagra un principi de suficiència financera per a les administracions locals. Aquest principi hom el pot veure reflectit en la disposició addicional primera quin contingut estableix els recursos de les vegueries. Ara bé, aquest principi que estableix la Constitució no es pot entendre com un requisit formal sinó com a una veritable qüestió de fons que ha de bastir el corpus legislatiu de l'administració local. Amb

l'actual redactat d'aquesta disposició no queda garantit aquest principi ja que el finançament de les vegueries es vincula a la substitució que aquestes puguin fer de les províncies.

(...).

Cal significar que la lectura de la disposició adicional primera hom podria entendre que únicament es preveu un finançament substitutiu del de les diputacions i, per tant, no existiria una connexió real entre les funcions que venen detallades en els articles 22 i 23 del Projecte de llei i el seu finançament”.

El Consell, a través del Dictamen núm. 11/2010, de 5 de juliol, sobre el projecte de llei de vegueries, per tal de resoldre jurídicament les observacions objecte de la sol·licitud del Dictamen fa un primer repàs del contingut de la norma, tot posant de relleu el fragmentat procés de substitució i ulterior constitució dels set Consells de vegueria, fet que conseqüentment comporta que el projecte no tindrà eficàcia temporal immediata a la seva entrada en vigor, excepció feta del primer procés de substitució de les actuals quatre diputacions provincials -Barcelona, Lleida, Girona i Tarragona-, pels nous quatre nous Consells de vegueria -Barcelona, Lleida, Girona i Tarragona-³⁵⁸.

Pel que fa a la configuració de la vegueria, com a ens local, alerta sobre la rigidesa constitucional en aquesta qüestió, no només pel que fa referència a la necessitat de norma orgànica estatal per l'alteració dels límits provincials, si s'escau, sinó també per la garantia institucional del propi ens provincial. En aquest sentit fa un repàs a la previsió constitucional de la *constitucionalització provincial clàssica* com a ens local, divisió de l'Estat i circumscripció electoral, tot posant de relleu a més que la CE als arts. 143 i 144 determina la província com a *instància privilegiada per a la posada en marxa del procés autònom*. A més però n'afegeix una altra de singular en la mesura que recorda que l'art. 141.1 de la CE no es refereix exclusivament a l'Administració Pública sinó que utilitza l'expressió activitats de l'Estat, per la qual cosa cal atendre també en aquest sentit el poder judicial, i en concret la Llei Orgànica 6/1985, de 1 de juliol, del Poder Judicial, en la mesura que utilitza la província per articular la planta i l'organització territorial almenys en dos aspectes substancials: els partits judicials integren municipis que pertanyen a una mateixa província -art. 32-, i les audiències provincials estenen la seva jurisdicció al territori de la província respectiva -art. 80-.

³⁵⁸ El Consell de Garanties diu textualment al respecte: “La conseqüència d'aquest fragmentat procés de substitució i ulterior constitució de les set vegueries, que s'acaba d'exposar, és que pràcticament cap de les previsions del Projecte de llei tindrà eficàcia immediata a la seva entrada en vigor”.

Certament, es tracta d'una darrera qüestió que no havíem vist encara sortir a la llum fins al moment.

El Consell de Garanties fa també un anàlisi jurídic concret només des de la vessant de la vegueria com a ens local, recordant la seva garantia institucional en els termes precisos en que ho va fer la STC 32/1981, atribuint a la província similar garantia constitucional que als municipis, i tot i considerar-ho discutible, es reconeix que és la tesi mantinguda fins ara per l'Alt Tribunal. Aquesta situació comporta que ens trobem al davant d'una garantia institucional que cal entendre-la com un límit indisponible per al legislador. Una garantia entesa així doncs, repetim, indisponible tant per al legislador estatal com per a l'autonòmic, amb independència del nom que l'ens tingui, i que es manté en tot cas fins i tot en les CCAA uniprovincials ja que en aquest supòsit no hi ha una supressió de l'ens garantit sinó una elevació de rang a comunitat autònoma. Alhora però s'afirma que la CE no imposa un tipus o model únic de la província, sinó que es poden determinar almenys tres realitats provincials diferents: les CCAA uniprovincials; els territoris històrics del País Basc, amb un règim especial basat en la disposició addicional primera de la CE sobre els drets històrics dels territoris forals; i, les mancomunitats interinsulars provincials de les Canàries. Així, i en la mesura que la realitat pot ser oberta, apunta el Consell, en breu se'n podria afegir un quart, amb les vegueries catalanes.

Per tant, per al Consell el determinant és l'ens, però no així el seu nom específic de província –el *nom no fa la cosa diu*–, ni l'apel·latiu concret que es dóna a cadascuna d'aquestes ni la capitalitat i la seu de l'òrgan de govern, que poden ser objecte de modificació pel legislador ordinari, tot recordant la STC 385/1993, que ja hem vist respecte el canvi de nom de l'ens, i a la qual el Consell Consultiu ja s'hi havia referit, com hem vist, a l'agost del 2005 en dictaminar prèviament la proposta del nou EAC. Finalment, la garantia tampoc determina uns límits provincials immutables, ja que els mateixos es poden canviar -art. 141.1 CE-, ni un òrgan específic de govern i administració, ni la denominació que es pugui donar a aquest, en la mesura que l'art. 141.2 de la CE estableix també la possibilitat d'altres corporacions de caràcter representatiu. Això li porta a dictaminar que:

“la Constitució no imposa un òrgan específic de govern i d'administració de la província, ni molt menys la denominació que se li hagi de donar, com es desprèn

clarament de l'article 141.2 CE. Les diputacions provincials són, doncs, disponibles per al legislador, que les pot substituir per altres «corporacions», sense més requisits que els de garantir el seu caràcter representatiu en la seva doble dimensió democràtica i d'agrupació de municipis. Aquest és el cas, una vegada més, de les juntes generals dels territoris històrics del País Basc, i també de les mancomunitats interinsulars provincials canàries, l'òrgan de govern de les quals ha estat reduït a una reunió dels presidents dels respectius cabildos insulars, presidit pel president del Cabildo de l'Illa en la qual es troba la capital de la província (art. 39 i 42.1 LBRL)".

No és gens trivial doncs l'afirmació que les diputacions com a òrgans són disponibles pel legislador, que les pot substituir, remarquem substituir, per altres corporacions, sense més requisits que el de garantir el seu caràcter representatiu en la seva doble dimensió democràtica i de l'agrupació de municipis; com han fet els territoris del País basc i els Cabildos insulars. Per tant a criteri del Consell és una opció legislativa.

Seguidament fa un repàs a la naturalesa estatutària de la vegueria, amb especial consideració a la pròpia doctrina del Consell –llavors encara Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya³⁵⁹- en el Dictamen 269/2005, respecte l'EAC, que es limitava a determinar que estàvem al davant d'una modificació del nom de l'ens, confirmant, amb la matisació d'algunes expressions, aquesta interpretació. Així per al Consell *la vegueria és un nou tipus de província no de règim comú, sinó de règim especial*. En tot cas però, no es pot subsumir de l'EAC, a parer del Consell una supressió de la província a Catalunya ja que la norma institucional bàsica no ho determina. A més, i en base a l'art. 91. 4 de l'EAC es constata que la identificació entre província i vegueria és total. Reafirmant-ho encara més en base a l'art. 160.3 de l'EAC que li fa concloure al Consell una interpretació jurídica no menor:

“Finalment, la lectura de l'article 160.3 EAC, en connexió amb els preceptes dedicats expressament a les vegueries, confirma plenament la tesi exposada, quan declara: «Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment». Aquests ens locals creats per la Generalitat però garantits constitucionalment només

³⁵⁹ El canvi de nom de la institució es va realitzar a través de la Llei 2/2009, del 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, tot desplegant l'art. 76 de l'EAC. D'aquesta norma en clau local hi ha una novetat rellevant al seu art. 3.3, i és que dels nou juristes que l'integren segons la proposta efectuada tant pel Parlament –designa sis membres- com pel Govern de la Generalitat –designa tres membres-, un d'aquests últims tres ho serà d'entre una terna proposada pel Consell de Govern Locals.

poden ser les vegueries, ja que els municipis no són creats per la Generalitat. Conseqüentment, sembla clara la voluntat del legislador estatuent d'estendre la garantia institucional de l'article 141.1 CE a les vegueries, la qual cosa només és possible en la mesura que les considera un nou tipus d'ens provincial de règim especial”.

D'aquesta afirmació entenem que el Consell està dictaminant que les vegueries són creades per la Generalitat, en relació al règim electoral, per la qual cosa estem al davant d'un tipus d'ens provincial de règim especial. En tot cas costa entendre a que s'està referint el Consell quan afirma que els municipis no són creats per la Generalitat, ja que és evident que la creació d'un municipi esdevé per creació de la Generalitat després d'un procés formal, tal i com en aquells mesos anteriors per exemple havia succeït amb la creació del nou municipi de la Canonja, per segregació d'una part del terme municipal de Tarragona³⁶⁰.

Es per això mateix que el Consell matisa la seva Doctrina del Dictamen núm. 269 de l'EAC, en la mesura que estem al davant d'una substitució que va més enllà d'un nom:

“De les raons exposades anteriorment no es pot concloure, com resultaria d'una lectura precipitada del Dictamen núm. 269, abans citat, que la transformació de les províncies en vegueries sigui una simple qüestió de nom, denominació específica, capitalitat i seu. Ans al contrari, el canvi serà més profund, pels motius que tot seguit manifestem. El territori i la població de les actuals quatre províncies catalanes experimentarà una completa remodelació, una vegada executades les previsions que contenen les disposicions transitòries del Projecte de Llei dictaminat, la qual afectarà molts dels municipis que actuen com a subjectes de l'agrupació en l'ens superior. A més, les actuals quatre diputacions provincials desapareixeran, i tots els seus mitjans personals, materials i financers seran transferits als corresponents consells de vegueria, que podran disposar també d'una estructura de govern diferent. D'altra banda, les vegueries així constituïdes no només disposaran de la garantia institucional reconeguda a la província i protegida mitjançant la utilització del conflicte en defensa de l'autonomia local, regulat al capítol IV, títol IV de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, sinó també de la garantia estatutària a què es refereix l'article 90.2 EAC, protegida mitjançant el procediment davant d'aquest Consell de Garanties Estatutàries, previst a l'article 76.2.d EAC i regulat a l'article 29 de la nostra Llei constitutiva. I, finalment, la

³⁶⁰ Llei 8/2010, de 22 d'abril, de creació del municipi de la Canonja. Sobre la gènesi de l'esborrany de l'Avantprojecte de Llei, redactat també pel mateix equip esmentat de la Universitat Rovira i Virgili, es pot veure *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya...* op. cit. pp. 447-453.

competència de la Generalitat sobre les noves vegueries resultarà significativament ampliada per aplicació de les previsions que estableixen els articles 151 i 160 EAC”.

El Consell dictamina igualment sobre si el territori de la vegueria-ens local ha de ser coincident amb el de la vegueria-demarcació territorial per als serveis de la Generalitat d’acord amb l’art. 90.1 de l’EAC, com li sol·licitava formalment el grup parlamentari de CiU, on conclou que de la claredat dels arts 2.3, 83.1, 71.3 i 90.1 de l’EAC, i atès que el territori de la vegueria és únic, ha de coincidir necessàriament tant en la seva dimensió d’ens locals com en la de demarcació especial per a l’organització dels serveis de la Generalitat:

“Conseqüentment, atès que el territori de la vegueria és únic, ha de coincidir necessàriament tant en la seva dimensió d’ens local com en la demarcació espacial per a l’organització dels serveis de la Generalitat, tal com es deriva de l’art. 90.1 EAC”.

Per tant, no seria ajustat a l’EAC que el procés de constitució de les demarcacions veguerials de la Generalitat no fos coincident amb els Consells de vegueria. Per la qual cosa, a parer del Consell, el projecte de norma en aquest sentit és estatutari, però al seu criteri ho és només en la mesura que allò que es produeix en un primer moment és el canvi de les quatre diputacions actuals pels quatre nous Consells, la resta serà progressiu. S’introdueix així només una aparença de modificació en el procés d’organització territorial, pel fet només de canviar el nom que pot comportar problemes de seguretat jurídica. És per això que proposa posposar la constitució efectiva dels Consells de vegueria fins al moment que les Corts Generals tramitin la llei orgànica necessària per a realitzar les modificacions dels límits territorials que procedeixin. És a dir, el Consell interpreta que el precepte no vulnera l’EAC en la mesura que la implantació de la divisió veguerial serà progressiva al llarg de quatre anys, com diu el Projecte. D’aquesta progressivitat en destaca amb llum pròpia la crida a la creació de la vegueria de les Terres de l’Ebre, a través de l’apartat segon de la disposició transitòria primera. Es preveu que la creació d’aquesta vegueria esdevindrà un cop s’hagi aprovat la modificació del règim electoral general, moment en el qual el Consell de vegueria de Tarragona passarà a denominar-se Consell de vegueria del Camp de Tarragona.

En altres paraules:

“La Vegueria de Tarragona, que resulta de la conversió de la província del mateix

nom operada a l'empara d'allò que preveu l'apartat primer de la mateixa disposició transitòria primera, es divideix en dues vegueries, amb els seus corresponents consells de vegueria”.

Certament no resulta fàcil interpretar aquesta voluntat jurídica, i determinar-ne llur viabilitat. I és que la modificació del règim electoral sembla que vulgui referir-se també a la vegueria com a circumscripció electoral, cosa que d'entrada no és objecte de la llei, que com hem vist només regula la vegueria com a ens local. A més, a parer del Consell una alteració de límits territorials, que consisteix en la divisió de l'actual província de Tarragona en dos consells de vegueria sense comptar amb la prèvia aprovació de la llei orgànica prevista a l'art. 141.1 de la CE no és ajustat a l'ordenament jurídic³⁶¹. Per fer-ho, utilitza però un argumentari poc jurídic, i massa semàntic, en la mesura que es remet als diccionaris de la llengua catalana de l'Institut d'Estudis Catalans i al de la Reial Acadèmia de la Llengua per a determinar el significat de l'expressió *alterar*. Així, acaba conclouent que sembla correcte considerar que si un canvi de municipis entre províncies limítrofes modifica l'essència de la província, més ho farà un canvi que comporta de forma directa l'aparició de noves províncies o la desaparició d'alguna de les existents. En aquest sentit es vulnera tant l'art. 141.1 de la CE com l'art. 91.4 de l'EAC. Malgrat entendre aquest posicionament semàntic, creiem que és una interpretació molt rígida en la mesura que es podria arribar a la interpretació que no s'està creant ni modificant una província actual com a entitat local, sinó que dintre dels seus límits actuals –per tant sense necessitat de llei orgànica de modificació d'aquests- es creen dos òrgans de governs de caràcter representatiu. Sigui com sigui, però, no deixa de ser cert que la tècnica jurídica emprada en la redacció

³⁶¹ Aquesta però és una bona opció per donar cobertura a un mapa veguerial que vagi més enllà de la substitució de les actuals quatre diputacions provincials. Ho ha explicat també, tot analitzant els efectes de la STC relativa a l'EAC, MIR BAGO J., *Règim local*, a Revista Catalana de Dret Públic – Especial Sentència sobre l'Estatut, Barcelona 2010, p. 248: “*Es pot explorar una tercera via, que no sembla exclosa expressament per la STC: que sense alterar el nombre de províncies (com a molt modificant parcialment per llei orgànica algun dels seus límits), la Generalitat pugui instituir una organització en sis o set vegueries, els límits de les quals coincideixin, en tot cas, amb els exteriors de les províncies, i siguin, la legislació bàsica de règim local i l'orgànica del règim electoral les que donin cobertura a la possibilitat que la dimensió de govern local de la província pugui ser atribuïda per la Generalitat a les vegueries, tot i que en alguns casos això pugui comportar que la dimensió d'ens local d'una província correspongui a la suma de dues vegueries*”. S'hi havia referit també en termes similars BAYONA ROCAMORA, A., *Els governs locals i la diversitat territorial*, a *L'Estatut i els governs locals de Catalunya...* op. cit. pp. 87-88.

Malgrat això, aquesta opció que ens sembla molt correcta, no és acceptada pel Consell de Garanties Estatutàries.

no és gaire afortunada. Per a la creació de les altres possibles vegueries –Alt Pirineu i Catalunya Central- ho remet directament a la necessària modificació prèvia dels límits territorials via llei orgànica, per tant a una modificació de llarg abast.

El Consell no veu tampoc objecció a la clàusula del finançament que se li demanava, en el sentit que troba raonable en la qual cosa hi estem d'acord, que es prevegi que el finançament de les vegueries es vincula a la substitució que puguin fer de les províncies, encara que el precepte seria més correcte si es referís no a les vegueries sinó als seus òrgans de govern: Consells de vegueria i Diputacions provincials. I això és així, afirma, perquè les vegueries i els seus consells no existeixen abans d'aquesta substitució i, per tant, difícilment poden disposar de mitjans financers.

Finalment, i atès que la data d'aquest Dictamen coincideix en que ja s'ha fet públic el veredict de la STC de 28 de juny de 2010 relativa a l'EAC, però encara no es coneix el seu text sencer, es reserva la seva argumentació només als textos i argumentaris jurídics publicats i presents fins aquella data³⁶².

En conclusió, el Consell considera per unanimitat que l'apartat 2 de la disposició transitòria primera, relativa a la creació de la vegueria de les Terres de l'Ebre i la *divisió* de l'actual província de Tarragona no s'ajusta a la CE ni a l'EAC; i, que l'art. 9 que és el que fa referència a la demarcació veguerial i a la constitució dels Consells de vegueria és ajustat a la CE i a l'EAC si s'interpreten en els termes que hem vist. La resta de preceptes són ajustats a dret. Per tant, un argumentari jurídic certament viable, però tot plegat sobre una base molt feble de viabilitat immediata de la realitat veguerial, plena de condicionants legals de caire estatals i pràctics³⁶³, i amb un pronunciament

³⁶² En concret determina: “La fonamentació anterior la fem sabedors que el dia 28 de juny de 2010 ha estat emès el veredict de la Sentència del Tribunal Constitucional sobre el recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045-2006, en relació amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. En aquest veredict es diu que l'article 90 i els apartats 3 i 4 de l'article 91 EAC no són inconstitucionals sempre que s'interpretin en els termes establerts en els Fonaments Jurídics 40 i 41, respectivament, els quals encara no s'han donat a conèixer. Per tant, mentre la Sentència no es faci pública en el Butlletí Oficial de l'Estat, d'acord amb els articles 164.1 CE i 38.1 LOTC, la nostra argumentació és la que precedeix”.

³⁶³ Val a dir però que el debat als mitjans de comunicació sobre aquest tema fou també molt viu, amb moltes opinions també favorables a la creació de la implementació veguerial. En aquest sentit destaca l'opinió del Prof. Dr. Josep Maria Solé i Sabaté al diari Avui, de data 9 de gener de 2010, sota el títol: *Vegueries? I tant que sí!*. En aquest article afirma: “(...)Una gran pas va ser la creació dels consells

constitucional relatiu a l'EAC molt limitador, com veure'm tot seguit.

Amb tot però i bo i adaptant aquestes recomanacions del Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, el text es va portar al Ple del Parlament per ser aprovat en la sessió de data 27 de juliol de 2010³⁶⁴.

En el debat plenari l'Hble. Conseller de Governació i Administracions Públiques, Sr. Jordi Ausàs i Coll, en va fer una defensa des del punt de vista més polític segurament que no pas jurídic, esmentant que aquest era un acte de sobirania, de païs, i com consta al diari de sessions afirmà que:

“La vegueria, en definitiva, senyores diputades, senyors diputats, recupera una realitat històrica, una realitat geogràfica, que permet, que ens permet superar la visió provincial de Catalunya i que suposa al mateix temps apostar per una dinàmica i per

comarcals. Van permetre la consolidació política de persones que sense aquests consells mai haurien sortit de, coma molt, ser polítics en l'àmbit de l'administració municipal. Més criticats per ignorància de la seva gestió i responsabilitats del món urbà i el metropolità barceloní que per la seva gestió. En general, bona, correcta. A més a més, van donar sortida a la veritable identitat, a la que molts catalans se senten més a prop. (...). Les vegueries són la sortida natural i humana en l'àmbit territorial a la millora de la cohesió social; la conservació i l'augment dels recursos i del patrimoni cultural, econòmic i ecològic; és una fita més, necessària de totes totes, en l'equilibri territorial i la participació dels ciutadans en la gestió democràtica. La Catalunya de demà s'ha de perfilar avui des de tot arreu. Ara per damunt de sectaris interessos partidistes i de ridícules rivalitats locals –la de Tarragona i Rus fa riure-, passa per les vegueries”.

En un sentit similar s'hi havia expressat el també el Prof. Dr. Hèctor López Bofill en un article aparegut també al diari Avui, de data 6 d'abril de 2009, sota el títol, *Reptes a Governació*. En aquest afirma: “*Si hi ha algú que es pensa que a Catalunya podem superar la rèmora de la província amb la implantació del sistema de vegueries ja es pot anar resignant perquè la gàbia del marc constitucional ho fa impossible. Potser em diran que no m'he llegit els dictàmens dels experts i que hi ha alguna fórmula per esquivar les objeccions estatals, però de la mateixa manera com alguns aspectes de l'Estatut sorgits del Parlament català semblaven innocus i després els sectors tècnics i polítics espanyols s'hi van acarnissar tot frenant els nostres suposats estirabots jurídics, segur que també concorreran a esvanir qualsevol de les idees peregrines a que s'aferren els polítics catalans (...). En un altre sentit, en clau interna, es pensen els defensors d'una determinada configuració territorial que la majoria política a la Diputació de Barcelona, controlada pel PSC, es deixarà desmantellar l'immens poder que ostenta? Com es cobriran, per exemple, les demandes de la vegueria del Penedès o determinades reivindicacions a la Catalunya central? De vegades sembla que abans de continuar atrapats per les volutes d'una ficció que bona part de la classe política s'ha entossudit a generar seria millor, i més senzill, parlar clar a la gent. En definitiva, potser més que continuar clavant la banya en debats que sempre topen amb el mateix escull ja comença a ser hora de trobar la forma de resoldre'ls tots d'una tacada. Val a dir que la llei de consultes populars tal vegada obre la porta en aquest sentit”.*

³⁶⁴ Pot veure's al web <http://www.parlament.cat> el Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, núm. 130, de data 27 de juliol de 2010, pp. 3-21, -última visita 14 de març de 2015-.

una evolució del territori d'acord amb les modernes necessitats d'un país que es vol actiu, que es vol equilibrat, que es vol ben travat, que es vol cohesionat; un país competitiu i arrelat al territori, un país on tothom –tothom–, visqui on visqui, tingui els mateixos drets, les mateixes possibilitats d'accés als serveis públics com a garantia de benestar, com a garantia de desenvolupament del conjunt dels nostres pobles, de les nostres viles i de les nostres ciutats”.

Molt més contundent respecte el Projecte es va mostrar el Diputat del grup parlamentari de CiU, Sr. Corominas Díaz, qui manifestava, amb encert creiem, que tenia més sentit optar abans per una llei de governs locals, i una altra de finançament, que abordés la reforma local catalana en el seu conjunt. En aquest sentit valorava:

“Bé, avui assistim a la crònica d'un fracàs anunciat, un greu fracàs del tripartit, un dels més greus d'aquests darrers set anys; un fracàs polític, un fracàs jurídic i també un fracàs de cara a la ciutadania. També creiem, a més, que és una agressió al mateix autogovern si avui acabem aprovant aquesta llei. Aquest itinerari jurídic era molt clar. Aquí a Catalunya, primer, el que vostès, començant pel senyor Puigcercós, van voler, que era la llei de governs locals, que és el marc que ens donava competències, finançament i quina administració havia de fer cada competència i amb quin finançament; aquesta llei de governs locals, que la teníem, vostès la van menysprear, perquè van tenir molta pressa a tenir una llei de vegueries que no té contingut i que no té cap resultat. Després, la llei de finançament local de Catalunya, que a hores d'ara no sabem on és; s'acaba la legislatura i no tenim ni tan sols un esborrany de la llei de finançament local de Catalunya, que l'Estatut ens dóna, evidentment, potestat per fer-la i per tenir-la. I a les Corts Generals, amb l'Estat, negociar quatre lleis, sí; no n'hi ha prou a fer una visita. No s'han negociat les competències en una llei de bases de règim local. No s'ha negociat tampoc la llei orgànica que ha de modificar els límits territorials, no en sabem res. No s'ha negociat tampoc la nova llei d'hisendes locals que donés cabuda precisament al que l'Estatut preveu: que tots els diners que vinguin per a l'àmbit local a Catalunya es gestionin amb una llei del Parlament de Catalunya. I tampoc s'ha negociat la LOREG, la Llei orgànica de règim electoral general, que hauria també de dir de quina manera s'escullen els veugers. De tot això, no en sabem res. Aquest itinerari jurídic, que només n'hi ha un i només es podia fer d'aquesta manera, vostès no l'han volgut fer. Evidentment, això paral·lelament a la negociació política”.

Finalment però i amb un debat clarament dividit entre les forces polítiques que donaven suport al govern, respecte les que no ho feien, i on la lletra de la Llei no va ésser gairebé ni discutida, sinó que es va centrar el debat en l'oportunitat de la nova situació institucional que es creava, la votació final en aquest sentit

fou d'un ajustat 68 vots a favor, i de 64 en contra. Quedava aprovada així la nova llei de vegueries de Catalunya.

En aquest sentit al DOGC núm. 5708, de 6 de setembre de 2010, apareixia publicada la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries. Hom podria dir que amb la publicació d'aquesta norma, de fet, es fa un salt històric rellevant en la mesura que de nou una norma jurídica, tramitada, aprovada i en vigor, de les institucions catalanes dona cobertura a una organització veguerial que enllaça en el dret local històric dels segles IX i X i tota la seva evolució posterior fins als Decrets de Nova Planta. Una norma que a més té com a enllaç immediat les normes legislatives municipals i territorials aprovades en el període de la II República a Catalunya, i que es derogaren expressament al 1939. És de fet això el que justament el primer paràgraf del Preàmbul de la Llei determina:

“L’estatut d’autonomia disposa que l’organització territorial bàsica del país s’estructura en municipis i vegueries. Amb aquesta estructuració, i amb una denominació que entronca amb les institucions històriques de Catalunya, es reprèn la divisió política i administrativa que va ésser vigent a Catalunya fins als decrets de Nova Planta, quan, amb una àmplia autonomia política, la divisió interior de Catalunya s’articulava en vegueries. El Govern de la Generalitat va recuperar aquesta organització territorial mitjançant el Decret del 27 d’agost de 1936, que estructurava el territori en trenta-vuit comarques, agrupades en nou vegueries o regions³⁶⁵, de manera que la vegueria es configurava com una divisió més apta que la comarca per a les necessitats del Govern i l’Administració de la Generalitat en el territori”.

Amb aquesta Llei el Parlament sembla donar en bona part expressió i desenvolupament al propi mandat estatutari –art. 83, 90 i 91- pel qual Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries. Així mateix, entenent la vegueria com l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local amb personalitat pròpia, però a la vegada també entesa com a organització territorial a utilitzar per la mateixa Generalitat de Catalunya per a l'organització territorial dels

³⁶⁵ Per ser fidel als textos històrics val a fer notar que l'expressió *vegueria* no apareix, contràriament al que s'afirma en aquest preàmbul, en el Decret del 27 d'agost de 1936. En efecte, en aquest Decret concretament el que s'estableix és que *als efectes de reorganitzar l'economia catalana, el territori de Catalunya es dividirà en les següents regions...* tot establint-ne nou, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 253, del dimecres 9 de setembre de 1936. I és que com hem vist, no serà fins un any més tard en que, a instàncies de ROVIRA i VIRGILI A., es modificarà aquest Decret i es començarà a utilitzar *el mot vegueria, dotat de valor espiritual*.

seus serveis. En aquest sentit el govern i l'administració autònoma de la vegueria corresponen al consell de vegueria.

Així, i segons estableix el seu article primer, regula la doble naturalesa de la vegueria: determinar la divisió territorial de Catalunya i establir el règim jurídic dels consells de vegueria i la transició de les diputacions provincials als nous consells de vegueria³⁶⁶. Els consells de vegueria doncs, que a la vegada han de substituir –art. 91.3 EAC- les diputacions provincials, per tant amb aquesta visió no de substitució d'ens sinó del seu òrgan autònom de govern i administració. En aquest sentit la vegueria és un ens local territorial amb personalitat jurídica pròpia, determinat per l'agrupació de municipis, que a la vegada constitueix l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local. Però no només això, sinó que la Generalitat adopta la divisió en vegueries per a l'organització territorial dels seus serveis, en la mesura que les demarcacions veguerials determinen l'àmbit de llur divisió territorial. Amb tot el propi preàmbul ja ens apunta que aquesta llei té per objecte regular la doble naturalesa de la vegueria, com a divisió territorial en que s'organitzen els serveis de la Generalitat, divisió que rep el nom de *demarcació veguerial*, però també com a àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, establint llur règim jurídic de l'òrgan de govern i administració de la vegueria, que es denominarà *consell de vegueria*.

Pel que fa a aquesta divisió territorial, regulada de fet al títol II de la Llei, cal estar amatents també a la seva organització. En aquest sentit l'organització veguerial s'estén a tot el territori de Catalunya, i cap municipi ni cap comarca³⁶⁷ no en poden quedar exclosos ni poden pertànyer a més d'una vegueria, havent de formar-ne part íntegrament. A més, l'àmbit territorial d'aquestes vegueries coincideix amb l'àmbit territorial de les demarcacions veguerials que estableix aquesta llei. Així, la creació, la modificació i la supressió de les vegueries han d'ésser aprovades per llei del Parlament, tot i estant legitimats per a proposar-ne la seva creació, modificació o supressió, els

³⁶⁶ Tot i això, i pel que fa a la transició, val a destacar que una qüestió tant complexa com aquesta només mereix dos articles de la llei -arts. 31 i 32, Títol V, transició de les diputacions als Consells de vegueria-.

³⁶⁷ Apareix citat per primera vegada a la part normativa de la Llei l'ens comarcal, tot i no tenir un model territorial previ definit, però el que queda clar és que no en pot quedar cap exclosa de l'organització veguerial.

diputats i els grups parlamentaris de conformitat amb allò que es determini en el propi Reglament del Parlament, i les vegueries i els municipis.

Si aquest és el procés de creació, modificació o supressió, disposant diferents ens públics de l'iniciativa, els arts. 5 i 6 en determinen el procediment específic. Així, i si aquesta creació, modificació o supressió és a proposta del Govern de Catalunya o del Parlament, la proposta que es presenti ha d'anar acompanyada amb una memòria que en justifiqui els motius i l'oportunitat i amb un estudi de la viabilitat econòmica i de l'impacte geogràfic, demogràfic, econòmic i social de la iniciativa, a més de la documentació que és preceptiva en l'elaboració dels avantprojectes de llei en caràcter general. Si el procés de creació, modificació o supressió és a proposta dels municipis i vegueries el procediment és diferent. En aquest sentit, i si aquesta iniciativa és estrictament municipal, es requereix el consentiment exprés de dues terceres parts dels municipis que haurien de constituir la nova vegueria o bé de dues terceres parts dels municipis que haurien de constituir la nova vegueria o bé de dues terceres parts dels municipis afectats per la supressió, que en ambdós casos han de representar dues terceres parts, com a mínim, de la població de la vegueria. Si la proposta és a iniciativa de les vegueries, en la mesura que es proposa també la modificació d'àmbits territorials veguerials, aquesta correspon a les vegueries interessades, a través dels òrgans plenaris dels consells de vegueria respectius que han d'aprovar aquesta proposta de modificació amb una majoria de dues terceres parts del nombre legals dels seus membres. En els dos supòsits esmentats però, s'han de trametre al departament competent en matèria de govern i administració local, amb la corresponent memòria justificativa també de la seva oportunitat, i la viabilitat econòmica i l'impacte geogràfic, demogràfic, econòmic i social. Aquesta proposta es pot presentar per tots els ens locals sol·licitants o bé per un o més d'un d'aquests ens en representació autoritzada del conjunt.

Així, el departament competent de la Generalitat ha de sotmetre aquesta proposta a informació pública i per un termini mínim de dos mesos mitjançant anunci al DOGC, havent de demanar també informe als ajuntaments i als consells de vegueria afectats, que l'hauran de lliurar en un termini màxim d'un mes. Passat aquest període d'exposició pública, el departament competent de la Generalitat ha d'elaborar en un termini de tres mesos un informe sobre el contingut de la documentació presentada amb la proposta, que avaluï també l'impacte d'aquesta amb relació a les demarcacions veguerials. Per realitzar

aquests cal sol·licitar la informació i la valoració pertinents als departaments competents en cadascun dels aspectes que s'han esmentat que s'han de justificar en la documentació. Finalment, aquest expedient complet es trasllada i es sotmet al Consell Tècnic per tal que l'informe, i si aquest és favorable es sotmet a informe de la Comissió de Delimitació Territorial i, posteriorment, a dictamen de la Comissió Jurídica Assessora. Si aquesta no hi formula objeccions, el departament competent que hem referenciat sotmet la proposta a la consideració de Govern, com a avantprojecte de llei, juntament amb l'expedient complet. Amb tot, i malgrat el reglamentaristes que semblen aquests articles del procediment, res es diu sobre si els informes del Consell Tècnic, la Comissió de Delimitació Territorial o la Comissió Jurídica Assessora son desfavorables, per la qual cosa caldria entendre que la resolució final del procés serà desestimatòria, però no hagués estat sobre regular la motivació i els efectes d'aquests hipotètics informes desfavorables.

Pel que fa a les demarcacions veguerials es determina, com ja hem avançat anteriorment, que la Generalitat organitza la seva estructura i els seus serveis i exerceix territorialment les seves funcions d'acord amb la divisió en vegueries. Així, aquesta demarcació veguerial és també –art. 7- la demarcació única en que s'organitzen territorialment tots els serveis del Govern i de l'Administració de la Generalitat. També és l'àmbit sobre la base del qual el Govern i l'Administració de la Generalitat exerceixen llurs funcions de planificació, programació i coordinació territorials, i la demarcació en que s'organitzen les autoritats i els serveis que depenen del Parlament. Conseqüentment queda clar i determinat que la delegació territorial del Govern –descentralització perifèrica- en cada vegueria és l'òrgan que hi representa aquest Govern i Administració de la Generalitat esmentat, hi impulsa i coordina els serveis de la Generalitat i hi promou la col·laboració entre aquestes i les administracions locals. Amb tot els serveis territorials i els organismes de la Generalitat, de fet de l'Administració de la Generalitat, són dirigits, exercint-ne també funcions de representació, en l'àmbit de cada vegueria per l'òrgan que determina la seva normativa interna d'organització. Tot i això, i per la complexitat de traslladar les possibles iniciatives veguerials al mapa territorial, i fer-ho jurídicament viable en termes constitucionals, però també pràctic en termes normatius, es determina que –art. 8.3-:

“Quan sigui necessari per a un millor compliment de les finalitats dels serveis de l'Administració de la Generalitat, i atenent també la naturalesa de les funcions de

que es tracti, es poden reconèixer àrees amb funcionalitat pròpia com a àmbits d'actuació específica a l'interior d'una determinada vegueria”.

A ningú se li escapa que aquesta previsió normativa és deu a les reivindicacions de reconeixement de vegueria pròpia a l'àrea geogràfica del Penedès³⁶⁸, dividit entre l'actual província de Tarragona -Baix Penedès- i la de Barcelona -Alt Penedès-. I és així perquè és la única realitat territorial que no s'esmenta en tota la Llei. Davant d'aquesta reivindicació doncs, llargament exercida, i amb un ampli consens territorial, i justificat també per una complexitat normativa de primer ordre que en aquest camí va determinar una certa viabilitat del desplegament veguerial sinó comportava haver d'alterar els actuals límits provincials, per tal de no tenir que aplicar directament l'art. 141.1 de la CE i conseqüentment haver de tramitar una llei orgànica expressa estatal, i per tant desplegant el mapa veguerial allà on no fos de menester la modificació dels límits provincials, el Govern de la Generalitat va acordar dotar a l'àmbit Penedès un reconeixement territorial de planificació urbana, com hem vist.

De fet aquesta situació respon, sens cap mena de dubte, a la que es deriva de la complexitat d'elaborar el mapa veguerial, degut a les pressions i locals dels territoris. És a dir, quants ens veguerials en tant que nombre han d'existir, quin espai han de delimitar i quin nom han de tenir, i a on es situa la seva capitalitat. És cert que el debat plantejat així respon a una visió poc real del plantejament necessari de l'equilibri, i que respon més que altra cosa a les pròpies dinàmiques locals i internes. Tot i això, aquesta qüestió no és menor des d'un punt de vista pràctic, ni és novedosa. Resulta suficient veure els estudis previs de la discussió dels treballs de la ponència de la II República a Catalunya, que hem treballat, i ja no cal ni anar tot i ser equiparables amb els que serviren a primers del segle XIX per determinar la planta provincial, per veure que el debat és exactament el mateix, si bé reproduint-se al llarg del temps.

El debat relatiu a l'entorn de l'EAC del 1979 pel que fa a aquesta qüestió, així com en les lleis territorials del 1987, o l'Informe de la Comissió d'experts del 2001, així ho evidencien. I igualment els treballs previs per a la elaboració de

³⁶⁸ Es pot veure el Decret 208/2013, de 30 de juliol, pel qual es desplega la Llei 23/2010, del 22 de juliol, de modificació de la Llei 1/1995 i de la Llei 23/1983 per fixar l'àmbit de la planificació territorial del Penedès.

l'EAC, on fins i tot en les primeres les aportacions de les forces polítiques al respecte n'hi havia que fins i tot pretenien tancar el debat fixant-ne directament a la norma estatutària el nombre de partida. Amb tot l'EAC va deixar finalment la porta oberta, i això és que el va permetre posteriorment al legislador determinar-ne aquestes qüestions, si bé la qüestió no fou en absolut pacífica, sobretot al Camp de Tarragona –també amb l'expressió Camp, o senzillament Tarragona- o a l'Aran, tenint en compte la seva particularitat estatutària i institucionalment reconeguda. Fins i tot en la tramitació d'aquesta Llei les reivindicacions veguerials del territori del Penedès foren constant i fins a darrera hora, tot mostrant actituds de rebuig pel fet de no contemplar-los com a nova vegueria fins i tot en el mateix moment de la votació del text final al mateix Parlament de Catalunya.

Amb tot, la Llei fa una aposta per unes demarcacions veguerials concretes, i diríem que fins a cert punt des d'una òptica absolutament possibilista, en la mesura que es cuida el fet que en l'establiment d'aquestes no siguin necessàries massa modificacions dels límits provincials, per la qual cosa es deslliura tot el possible de la necessitat de tramitar i aprovar una llei orgànica *ad hoc*. Així, l'art. 9 estableix que l'àmbit territorial de cadascuna de les demarcacions veguerials en què la Generalitat organitza els seus serveis és el que es correspon amb les set demarcacions veguerials següents: l'Alt Pirineu, Barcelona, Catalunya Central, Girona, Lleida, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre³⁶⁹. Tot i això la constitució efectiva dels corresponents consells de vegueria ha de ser progressiva. En efecte, tal i com estableix la Disposició transitòria primera de la mateixa Llei la constitució dels consells de vegueria es realitzarà després de les eleccions municipals previstes per al 22 de maig del 2011, però només amb els consells de vegueria de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona³⁷⁰. La seua institucional, coincidirà amb les ciutats que donem nom a aquests consells, i la circumscripció territorial d'aquests consells amb la de les actuals províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. En aquests territoris esmentats, i a resultes de l'aplicació de l'art. 91.3 de l'EAC els consells de vegueria esmentats substituiran les diputacions provincials

³⁶⁹ Amb la divisió territorial aprovada per Decret de 27 d'agost de 1936, i pel que fa a les coincidències i diferències, cal assenyalar que en l'actual divisió aprovada hi ha dos vegueries menys –força reivindicades també però als respectius territoris-: la vegueria de Reus, i la de Vic.

³⁷⁰ Quan la mateixa Llei es refereix a demarcació veguerial, li'n diu Camp de Tarragona. De fet en constituir-se el consell de vegueria de les Terres de l'Ebre el consell de vegueria de Tarragona esdevindrà aleshores el consell de Vegueria del Camp de Tarragona. Una qüestió de noms que certament al seu moment podria esdevenir molt poc pràctica.

corresponents. A més però val a destacar, i precisament aquesta fou una de les qüestions punyents en el tràmit parlamentari, que la disposició final tercera preceptua que en el termini de quatre anys des de l'entrada en vigor de la Llei, l'organització dels serveis territorials de la Generalitat i l'exercici de les funcions dels departaments de l'Administració de la Generalitat s'han d'adequar als àmbits territorials definits per les demarcacions territorials.

Per tant una constitució gradual, primer només dels quatre consells de vegueria que es corresponen amb les diputacions provincials. La resta, fins als set previstos, es produirà ultra les modificacions estatals oportunes. Així, per exemple, pel que respecta al Consell de vegueria de les Terres de l'Ebre³⁷¹, amb seu institucional³⁷² a Tortosa, o al Consell de vegueria de l'Alt Pirineu i el de la Catalunya Central. Aquests últims fins i tot amb més complexitat en la mesura que es constituiran tant bon punt s'aprovi l'alteració dels límits provincials segons disposa l'art 141.1 de la CE referenciat. En el moment de constituïr-se, per llei del Parlament se'n fixarà a més la seva seu institucional. Amb tot, i en consonància amb aquest procés gradual de constitució dels consells de vegueria, cal destacar la Disposició final primera en la mesura que és la que determina l'impuls dels treballs necessaris, ja que ha de ser el Govern de la Generalitat qui amb vista a la proposta de les Corts Generals ha de presentar al Parlament de Catalunya les iniciatives legislatives necessàries per tal de possibilitar aquest desplegament. Així, i entre d'altres, tenint en compte

³⁷¹ Per a la creació del Consell de vegueria de les Terres de l'Ebre, hi ha la vista d'allò que havia dictaminat el Consell de Garanties Estatutàries, el text finalment aprovat determina a la disposició transitòria primera que aquest es crearà un cop s'hagin fet les modificacions de la legislació estatal corresponent. Per tant, ha quedat eliminat la referència que havíem vist de la legislació electoral general. Sigui com sigui, no és agosarat afirmar, creiem, i després de la tramitació seguida i de les interpretacions jurídiques fetes, que el Consell de vegueria de les Terres de l'Ebre queda en punt mort.

³⁷² Finalment, com hem vist, en el text de la llei figura l'expressió *seu institucional*, i no *capital*, del Consell de vegueria. TORNOS MAS, J., en un informe encarregat per l'Ajuntament de Tarragona, titulat *La necessària determinació de la ciutat de Tarragona com a capital de les vegueries de Tarragona en el Projecte de Llei de Vegueries*, emès al març de 2010, no ho veu com una solució jurídicament vàlida: "*La vegueria i el consell de vegueria són conceptes diferents que fan referència a institucions diferents. La vegueria dona nom a un ens local territorial, i el consell de vegueria dona nom a l'òrgan de govern d'aquest ens. Conseqüentment amb aquesta diferència la capitalitat és un element de l'ens territorial, mentre que la seu institucional identifica el lloc on s'ubiquen les institucions de l'ens, en el nostre cas el consell de vegueria (...) El fet de parlar en tot moment de seu institucional i no de capital comporta lògicament que es parli de consells de vegueria i no de vegueries*", pps-11-12. Aquest informe es troba publicat al *Dossier sobre el projecte de Llei de Vegueries*, Ajuntament de Tarragona, març de 2010, que es va lliurar per part d'aquest Ajuntament als Diputats/es del Parlament de Catalunya durant la tramitació del projecte de llei.

la normativa electoral general per fixar el règim electoral de la vegueria, i el desplegament de l'organització territorial veguerial. En aquest sentit, i malgrat la previsió de la Llei de disposar de set demarcacions veguerials, amb els corresponents consells de vegueria, resulta evident que d'entrada els únics possibles serien els 4 que es corresponen amb les actuals diputacions provincials. I tot després d'un complex tràmit de modificació de la legislació estatal necessària.

Amb criteri general, la constitució dels Consells de vegueria es reuniran en sessió convocada a aquest efecte el trentè dia següent al que s'hagin constituït els ajuntaments, i en un règim determinat també en l'actualitat per a les diputacions provincials, que de fet respon a les previsions establertes per la LOREG, i en els termes que determina la pròpia Disposició addicional tercera.

Com hem indicat la Llei, i en virtut de les garanties de l'art. 94 de l'EAC regula també un règim jurídic especial per al territori de l'Aran. De fet, en la tramitació parlamentària una de les veus més virulents que es varen escoltar d'oposició en el debat dels primers treballs, fou la del Síndic d'Aran. Amb tot, i segurament degut al seu difícil encaix, la regulació normativa que se'n fa és especialment confusa. Ho és perquè de fet el territori de l'Aran, i malgrat les intencions inicials de la norma, sembla exclòs de les demarcacions veguerials, ja que no figura englobat en cap d'aquestes, i en els termes legals previstos queda configurada com una entitat territorial singular dins de Catalunya, que comporta que el Conselh Generau d'Aran. De fet però val a dir que la regulació feta per aquesta Llei a l'Aran dona la impressió que no ha estat massa afortunada, sobretot si atenem al seu règim constant de reenviament en l'articulat i llurs disposicions, que dóna massa la sensació que es deu al fet que ha estat una de les qüestions de més revisions en els estats parlamentaris dels treballs. Així, si bé hem dit que segons la norma, les demarcacions veguerials regulades i previstes no li resulten d'aplicació, és la Disposició addicional quarta la que ens determina que quan l'ordenament jurídic estatal permeti a l'Aran quedar al marge de la institució provincial de govern i administració local, el Conselh Generau d'Aran hi exercirà les funcions que la llei veguerial preveu per als consells de vegueria, i l'Aran quedarà fora de l'organització veguerial. Per tant sembla que pot estar dient que l'Aran no forma part de cap demarcació veguerial, tot i que si que té funcions veguerials però aquestes seran exercides pel Conselh Generau. En tot cas, i de ser aquesta l'interpretació precisa, segurament no queda prou acurat el que cal entendre

per funcions de la vegueria³⁷³, ni coherentment el fet que s'estableixi directament una excepció al mandat que cap municipi pot quedar exclòs del règim veguerial ni pertànyer a més d'una vegueria, ja que directament no sembla clar en aquest context de coincidència entre demarcació veguerial de la Generalitat en tant que divisió territorial i Consell de vegueria en tant que organització veguerial, en quina quadratura pràctica i territorial queden englobats els municipis aranesos. Gens hi ajuda tampoc la Disposició transitòria segona, la qual determina que fins que no hi hagi les modificacions estatals oportunes l'Aran forma part, malgrat no estar expressament previst a l'articulat i estar-hi constantment negant-ne la possibilitat, de la vegueria de l'Alt Pirineu. El consell de Vegueria de la qual –que recordem no serà vigent fins la modificació dels límits constitucionals i demés normes estatals previstes- pot delegar les seves funcions en l'àmbit territorial de l'Aran al Consell Generau. En aquest sentit seria d'esperar que la futura legislació dels governs locals catalans i la del règim d'Aran en donin més llum al respecte.

Pel que fa a l'organització dels consells de vegueria³⁷⁴, val a dir que s'introdueixen pocs canvis respecte l'actual organització de les diputacions provincials, més enllà de les denominacions: veguer o veguera en cap per al president o presidenta que serà escollit per la resta de veguers i vegueres, que serà la denominació que rebran els membres del consell de vegueria -arts. 11-.

Si que s'apunta, en canvi, novetat l'estructuració normativa de la vegueria, a través del règim de carta -art. 12-. Carta veguerial determinada i entesa com a norma bàsica en matèria d'autoorganització de cada vegueria i que regula les funcions relatives al seu funcionament i règim jurídic, aspectes funcionals del mandat, estatut dels veguers, formes d'exercici de competències, etc. Pel que fa a l'organització bàsica, aquesta segueix també l'esquema previst per les diputacions provincials amb algunes innovacions. Així hi trobarem una

³⁷³ A menys que per funcions s'entengui només les relatives a les d'assistència i cooperació local, en els termes en els que s'expressa l'art. 23.

³⁷⁴ La regulació legal dels òrgans del Consell de vegueria; la carta veguerial; l'organització bàsica i la complementària; les atribucions del ple i del president/a; les funcions del govern; dels vicepresidents; les comissions d'estudi, informe i consulta, així com la comissió especial de comptes; la comissió de coordinació territorial; i les competències i funcions del Consell de vegueria -arts. 11 a 23-, està gairebé copiada de forma literal de la proposta d'esborrany d'Avantprojecte de la Llei de governs locals, per això ens remetem als comentaris fets en valorar aquest treball en les pàgines precedents. En aquest sentit es pot veure també per comparar-ho, *Estudis per a un Llei de governs locals...* op.cit. pp. 315-329. Amb tot destacar respecte aquest previsió inicial feta que finalment no varen veure la llum ni la Junta veguerial d'urbanisme, ni la de medi ambient, ni la de patrimoni cultural ni la de seguretat.

organització bàsica que integrarà el plenari, la presidència i les vice-presidències, el govern, les distintes comissions, i en especial la comissió especial de comptes en els termes de la LRHL. Tampoc difereix amb excés les atribucions i competències entre els òrgans esmentats, respecte les actuals disposicions reguladores de les diputacions provincials. Amb tot però val a destacar la innovació en la creació d'una comissió de coordinació territorial configurada –art. 21- com l'òrgan col·legiat de cada vegueria per articular les relacions interadministratives i de coordinació de polítiques públiques entre els ens locals i els serveis territorials de la Generalitat en la demarcació veguerial, amb composició paritària, i representació també dels presidents o presidentes dels consells comarcals integrants de la vegueria. Així val a destacar que la Llei fa una aposta per tal que les vegueries assumeixin aquest paper de coordinador entre les polítiques de públiques i relacions interadministratives dels ens locals i de la Generalitat, la qual cosa suposa que, a la pràctica, la vegueria pot tenir mercès a aquestes comissions competències i funcions que van més enllà de les estrictament determinades en la Llei com a més singulars. Tot i això però, i a resultes de l'aplicació de la Disposició final tercera, aquesta Comissió no tindrà aplicabilitat directa, sinó que queda a expenses de l'adequació –s'entén també progressiva- de l'organització dels serveis territorials de la Generalitat a l'àmbit de les demarcacions veguerials previstes. A més es pot completar aquesta organització bàsica, i complementàriament, amb la creació d'òrgans, en el marc de la seva potestat d'autoorganització, per poder exercir més correctament les seves funcions i competències, i també amb la creació de comissions delegades del ple que en tot cas hauran de garantir la proporcionalitat en relació a la composició del ple, ja sigui numèricament o amb el vot ponderat.

Pel que fa a les competències a assumir per aquests nous ens veguerials, així com les funcions d'assistència i cooperació, ens remetem als comentaris efectuats en valorar l'esborrany de l'Avantprojecte de llei de governs locals. Amb tot sí que convé destacar novament, la seva previsió de règim asimètric –segons el principi de diferenciació de l'art. 84.3 de l'EAC- en l'assumpció de noves competències, com s'havia reclamat en els tràmits de compareixença per la Diputació de Barcelona, i també la possible descentralització a favor de les comarques i de les entitats metropolitanes de l'exercici de les seves funcions i competències de cooperació i assistència locals.

També val la pena destacar, pel que fa al personal a prestar serveis als Consells de vegueria -arts. 28-30-, i més enllà de respondre a la divisió clàssica dels empleats públics locals - englobant com no podria ser d'una altra forma les funcions públiques necessàries de secretaria, de control i fiscalització interna de la gestió econòmica, financera i pressupostària i de comptabilitat, tresoreria i recaptació per part del cos de funcionaris d'habilitació estatal -, que crida l'atenció la previsió i regulació més extensa que en canvi se'n fa singularment del personal directiu i eventual; sobretot del primer que en funció de *la complexitat i l'especialització dels serveis* podran justificar-ne llur nomenament –art. 28-.

Finalment, la que sembla més punyent és la qüestió relativa a l'aplicabilitat pràctica d'un nou ens substitutiu -arts. 31 i 32, el Consell de vegueria substitueix a la diputació provincial-, amb tota la dificultat que *per se* ha de comportar, atès que es tracta d'un ens en funcionament pràcticament continuat d'ençà del 1833, la qual es despatxa senzillament amb dos articles. D'altra banda com en una altra de les qüestions claus que és la del seu sistema de finançament, que es fa una aplicació automàtica a allò que el TRLRHL estableix per a les províncies, amb totes les dificultats d'encaix que a la pràctica pot suposar si el nombre de consells de vegueria van més enllà de les quatre actuals diputacions provincials.

Així, es determina –Títol V de la Llei- una possible transició de les diputacions als Consells de vegueria en base a dos situacions a tenir en compte: en primer lloc amb la subrogació en la representació que les diputacions respectives tenen en institucions, consorcis, fundacions, societats i altres entitats o ens públics o privats; així com també amb la titularitat dels béns i drets de les diputacions respectives, i en la posició financera, tributària i pressupostària de les diputacions respectives. En segon terme, amb la integració del personal, per la qual cosa el personal subjecte a regulació estatutari i laboral que presta serveis a les diputacions provincials passa a integrar-se amb plena dependència orgànica i funcional en els òrgans del consell de vegueria que les subroguen, sense que hi hagi variacions respecte les situacions professionals d'origen. Amb tot, aquesta situació, i en la mesura que els Consells de vegueria siguin més que les actuals quatre diputacions provincials genera un problema de subrogació i integració del personal molt més complex que aquesta regulació legislativa. Segurament per això la Disposició addicional tercera de la Llei preveu el règim de transitorietat

mitjançant comissions mixtes, per als consells de vegueria de nova creació un cop constituït els Consells de vegueria d'origen segons la pròpia norma. Tot i això però, i sobretot tot el que fa referència a l'organització interna del personal i tramitació d'expedients amb curs lògicament generen una dificultat de primer ordre. Segurament aquesta és realment una de les qüestions més punyents a l'hora d'afrontar el repte de la substitució i entrada del nou ens veguerial, per això al seu dia es preveia, creiem que encertadament una norma específica de *transició*.

Finalment, hi ha una qüestió de calendari a tenir en compte, que és la relativa a la constitució dels primers consells de vegueria a partir dels resultats de les eleccions municipals previstes llavors per al maig del 2011, com hem assenyalat. Tot i això veurem que abans de l'aplicació efectiva hi va haver una modificació de la Llei, operada a través de la Llei 4/2011, de 8 de juny, de modificació de la Llei 30/2010, del 3 d'agost, de vegueries. En aquesta norma, i bo i justificant-ho també en el context de crisi econòmica existent, es determina que la constitució dels Consells de vegueria d'acord amb les demarcacions veguerials previstes es produirà un cop hagin estat aprovades les modificacions de la normativa estatal a que es refereix la pròpia Llei de vegueries – tot i introduint de nou una referència a la legislació electoral general, que en el seu dia el propi Consell de Garanties, com hem vist, ja havia afirmat que era confusa -, i no serà fins aquell moment que els Consells de vegueria substituïran les diputacions provincials, en els termes també de l'art. 91.3 de l'EAC.

Després de tants anys de recorregut, de textos jurídics en debat, i a les portes d'una nova legislatura, i amb la STC 31/2010, de 28 de juny, relativa a l'EAC a sobre de la taula, la via veguerial quedava posposada³⁷⁵ fins que les negociacions estatals per a modificar el règim jurídic vigent ho permetessin, i

³⁷⁵ En aquest sentit estem molt d'acord amb com s'hi referirà uns anys després OLIVERAS SAMITIER, J., “*El projecte i després la llei de vegueries aprovat pel Parlament de Catalunya, posteriorment situat en estat d'hivernació, és un dels textos més estranys que s'han aprovat en els darrers anys i que demostren per una banda una inconsistència jurídica notable i per altra la problemàtica d'ajustar els desigs i els interessos electorals dels tres partits que governaven a les realitats d'un territori estructurat en províncies, però amb clars desigs de determinades ciutats de formar noves demarcacions administratives per esdevenir-ne capital o seu de determinats serveis*”, a *Les vegueries: interessos locals i territori en la creació d'aquests nous ens a Catalunya*, Treballs de la Societat Catalana de Geografia, Institut d'Estudis Catalans, núm. 74, Barcelona 2012, p. 125.

la reforma global del règim local català, sense desenvolupar³⁷⁶. Tot plegat a més situant:

“la planta administrativa catalana en un autèntic atzucac, en una mena d'indefinió permanent que perjudicaria extraordinàriament l'aplicació dels principis estatutaris, amb la vista posada en la imprescindible reorganització competencial dels governs locals. Tot això podria produir-se, de fet, malgrat l'aprovació de la LV pel Parlament, que podria esdevenir senzillament inaplicable. La qüestió és prou important per reclamar responsabilitat institucional a tots als implicats, així com per fer necessari l'estudi i l'assessorament expert en un context en què cal replantejar, de nou, moltes coses”³⁷⁷.

IV. 8. L'aprovació de la Llei 31/2010, de 31 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

L'elaboració de l'esborrany d'Avantprojecte de la Llei de vegueries, va anar de forma paral·lela a la tramitació i aprovació de la nova Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. En aquest sentit, si bé passant molt més desapercebuda, tots els tràmits que hem comentat en la tramitació jurídica i procedimental de la norma veguerial son aplicables en aquest apartat gairebé de forma similar.

La recuperació però d'una organització local amb visió metropolitana, que es concreta a través d'aquesta nova configuració legal de Àrea Metropolitana de Barcelona, respon a tot un procés històric en l'àmbit jurídic i organitzatiu metropolità. Un procés que des de l'any 1987, amb la Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona

³⁷⁶ Cal fer constar però que molts altres territoris varen començar a preparar les normes locals derivades de les reformes estatutàries, o d'altres supòsits de millora del règim local, molt més tard, i les varen poder tramitar i aprovar, al contrari de Catalunya. Així per exemple: Llei 8/2010, de 23 de juny, de règim local de la Comunitat Valenciana; Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears; Llei 8/2009, de 16 de juny, de transferències de competències entre la Comunitat Autònoma i les entitats locals de Castilla y León; Llei 17/2010, de 22 de desembre, de mancomunitats y entitats locals menors d'Extremadura; i, Llei 5/2010, de 11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia.

³⁷⁷ *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya...* op. cit. p. 49

d'influència, i per la qual s'extingia l'entitat municipal metropolitana³⁷⁸, havia quedat transformat. En efecte, des de l'any 1987 i fins la data distintes personificacions instrumentals guiaven la gestió i organització de les polítiques sectorials metropolitanes de caràcter supramunicipal de la conurbació de Barcelona, corresponents als serveis bàsics de transports i del cicle de l'aigua i dels residus urbans. Així com també una Mancomunitat voluntària de municipis, constituïda l'any 1988, l'àmbit de la qual coincidia sensiblement amb el de la extingida entitat metropolitana de 1974.

Sense cap mena de dubte la diferència política del partit de govern de la Generalitat, en mans de CiU, i de la majoria de municipis de la conurbació de Barcelona, en mans del PSC, feia que les relacions interinstitucionals no fossin bones sempre. En aquest sentit quan finalment es varen produir aquestes modificacions legislatives la sensació d'haver-hi una justificació al darrera més política, que no pas jurídica i organitzativa, era present, sobretot a l'entorn polític del PSC.

Amb l'aprovació del nou EAC es permet, com hem vist, a través de l'art. 93, la possibilitat de crear mitjançant una llei del Parlament de Catalunya, àrees metropolitanes. Aquesta possibilitat fou reclamada des dels entorns més metropolitans, com una norma que també calia que es tramités, però només en singular a l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Així doncs, i després de la publicació del projecte de norma, elaborat a partir dels treballs dels responsables de la Mancomunitat de municipis de Barcelona i les entitats metropolitanes, i la Generalitat de Catalunya a través de diversos departaments del Govern, aquest va seguir el seu *iter* parlamentari³⁷⁹. Fou justament abans d'aprovar-se però que el grup de CiU al Parlament en va sol·licitar Dictamen al Consell de Garanties Estatutàries, al juny del 2011. La sol·licitud es fonamentava per un qüestionament de l'objecte i naturalesa de la Llei, i sobretot sobre la possibilitat de que el nou ens tingués caràcter territorial, en la mesura que l'art. 83 de l'EAC aquesta naturalesa la reserva al

³⁷⁸ Aquesta havia estat creada per un Decret Llei estatal l'any 1974, en concret el Decret Llei 5/1974, de 24 d'agost, pel qual s'aprovava l'entitat municipal metropolitana de Barcelona.

³⁷⁹ Per un anàlisi ampli i exhaustiu sobre els antecedents, la tramitació i comentaris a la nova llei metropolitana de Barcelona es pot veure el treball de GRAU AVILA, S., *De nuevo una institución metropolitana para el Área de Barcelona. Comentarios a la Ley 31/2010, del Parlamento de Cataluña*, a *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 263, Madrid 2011, pp. 103-166.

municipi i la vegueria. En funció d'aquesta situació, no menor, en deriva després bona part de la previsió de l'articulat ja que no és el mateix si estem al davant d'un ens territorial que si ho estem al davant d'un ens funcional, pel que fa a l'abast competencial, que val a dir que en el Projecte presentat és força exhaustiu. Alhora es demanava també el parer del Consell de Garanties sobre si la previsió de la incorporació dels municipis a la nova Àrea requeria d'un tràmit formal d'audiència, així com una valoració final sobre la competència relativa al desenvolupament econòmic i social, i una altra de similar relativa a la cohesió social i territorial. Sectors, certament creiem, d'un abast excessivament ampli.

El Consell de Garanties Estatutàries va emetre el Dictamen 14/2010, de 6 de juliol de 2010, en el qual en fou ponent el Conseller ENRIC FOSSAS ESPADALER. En aquest sentit el Consell va emetre, per unanimitat, que segons la seva opinió en la mesura que l'EAC ofereix al legislador català la capacitat de crear, modificar o extingir les àrees metropolitanes, a través d'aquesta capacitat li resta també oberta la facultat de dotar-la de caràcter territorial, o no. Pel que fa però a l'adscripció directa de municipis com a ens integrants de la nova Àrea si que advertia al Parlament que seria inconstitucional i antiestatutari no realitzar una audiència prèvia als municipis afectats. Finalment, i pel que fa a l'abast competencial de la competència relativa al desenvolupament econòmic i social, així com a la cohesió social i territorial, i la seva afectació al nucli competencial dels municipis, el Consell no hi veu cap objecció al respecte. En concret determina:

“És obvi que aquest precepte no afecta el nucli bàsic de les competències dels municipis i, que per tant, no podria desvirtuar la preservació de la institució municipal en termes recognoscibles. Com tampoc no ho fan les lletres G i H de l'article 14 del Projecte invocat pels sol·licitants. La lletra G, sobre “desenvolupament econòmic i social”, es limita a atribuir a la nova entitat supramunicipal la capacitat de “fomentar l'activitat econòmica, promoure l'ocupació i la creació d'empreses (apartat a), així com la competència de “promoure un Pla estratègic metropolità (apartat b). Per la seva segona part, segons la lletra H, sobre “cohesió social i territorial” correspon a l'AMB “promoure la implantació de polítiques públiques comunes en matèria de serveis municipals i de foment de la cohesió social i territorial...(apartat a), i la de “participar en la Comissió de Seguretat de l'àmbit territorial corresponent...”. Cap d'aquests preceptes suposa un desapoderament de les competències municipals que comporti una vulneració de l'autonomia local garantida en el bloc de la constitucionalitat, raó per la qual hem de declarar que no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut”.

Amb posterioritat, i en el mateix Ple del Parlament de Catalunya que es va aprovar la Llei de vegueries, de data 27 de juliol de 2010, seguidament, es va posar a discussió i aprovació aquesta. Del debat, més enllà de les noves competències i serveis en va resultar un seguit d'argumentari favorable a l'àmbit metropolità, i per tant a la creació d'aquest nou ens. La sensació però que encara mancava, i que havia de ser la primera, com hem manifestat, la nova llei de governs locals, planava també sobre el debat, i per tant sense poder donar encara per tancat el nou mapa local de forma global³⁸⁰.

El nou encaix competencial de tots els ens en conjunt, i ara si es vol en particular de la nova Àrea Metropolitana i el nou Consell de vegueria de Barcelona, és una qüestió del tot rellevant a la qual ens tornarem a referir.

Finalment, la Llei es va aprovar per 130 vots favorables i una sola abstenció. El DOGC núm. 5.708, de data 6 de setembre de 2010, publicava la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Una norma doncs que constituïa un nou ens local supramunicipal de caràcter territorial i integrat per trenta sis municipis³⁸¹ de la conurbació de Barcelona -art. 2-. I que

³⁸⁰ En aquest sentit s'hi continuava referint el Diputat del grup de CiU, Sr. Corominas Díaz: "*I, per tant, nosaltres creïem i creiem avui encara que la Llei de governs locals, la matriu de l'actualització de totes les lleis que fan l'arquitectura local i supramunicipal al nostre país, era necessària abans de la de l'àrea metropolitana i era necessària abans de la Llei de vegueries. Això no s'ha volgut fer, no per voluntat de Convergència i Unió, sinó per voluntat del tripartit, que, tot i tenir un text elaborat i un text amb què estàvem bàsicament d'acord, no s'ha volgut fer aquesta matriu abans de l'àrea metropolitana i abans de la Llei de vegueries.*" .

Aquest Diputat alhora plantejava una cosa gens trivial que potser caldrà tenir present en un futur debat relatiu a l'encaix entre la nova Àrea Metropolitana de Barcelona i el nou Consell de Vegueria, i que en parlarem més endavant: "*...en les primeres reunions, només vam demanar una cosa: que ho miréssim en clau de país, no en clau d'àrea metropolitana. I que, per tant, volíem un encaix..., volíem saber què era l'àrea metropolitana dintre la vegueria de Barcelona, què faríem amb els consells comarcals, quines competències creuades tindríem, com podíem simplificar tot això perquè no anéssim acumulant decisions que després són difícils de tirar enrere. Hem conservat l'esmena 114, senyor Milà, senzillament per això. Vostè parla de coordinació; nosaltres parlàvem de l'encaix a la vegueria de Barcelona com a tal, de tota l'àrea metropolitana, si cal dintre de la vegueria de Barcelona. I això, que és un concepte que no hem pogut perquè no és motiu d'aquesta llei, ja sé que hi ha molta gent, doncs, a aquest cantó de la cambra que hi està d'acord i que alguns d'aquest cantó de la cambra també hi estem d'acord. Per tant, aquest debat un dia o altre l'haurem de fer. No l'hem fet en la Llei de vegueries, no el fem ara. Per tant, aquest debat de quines administracions volem que hi hagi, que era la Llei de governs locals, quina administració, quina competència, quin finançament. s'haurà de fer. I, per tant, nosaltres conservem l'esmena 114". Diari de Sessions del Parlament de Catalunya núm. 130...op. cit. pp. 24 a 27.*

³⁸¹ Al llarg del debat parlamentari la qüestió del nombre dels municipis també va estar sobre el debat. No tothom estava d'acord amb que municipis com Sabadell o Vallirana en quedessin fora. De totes

d'entre les seves principals competències metropolitanes -art. 13-, àmplies creiem, hi ha des de l'urbanisme³⁸² i la planificació, el transport i la mobilitat, aigües, residus, infraestructures d'interès metropolità, desenvolupament econòmic i social i, la cohesió social i territorial. Pel finançament de l'Àrea -arts. 40-45- en destaca sobretot l'aportació dels municipis que en formen part, que creiem que en serà sens dubte al llarg de la història d'on provindran el major volum de les aportacions econòmiques. No podem deixar de fer referència però que resulta contradictori que se li vulgui negar a la vegueria que disposi de competències materials pròpies com per exemple l'urbanisme o el medi ambient –com hem anat veient-, però en canvi se li reconeixin sense veus contràries a l'AMB.

El 21 de juliol de 2011 es va constituir formalment el Consell Metropolità que donava vida d'inici a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Per tant començà un nou camí en el món supramunicipal metropolità que deixava enrera també entitats metropolitanes anteriors -Disposició addicional primera-, rèmores i rivalitats polítiques del passat, però sobretot posava sobre la taula nous reptes de coordinació supramunicipal en la conurbació de Barcelona cap al futur³⁸³.

IV. 9. El finançament local: novament la qüestió pendent

Una de les qüestions claus en abordar una reforma local en la seva globalitat lògicament és la del finançament local. Hem vist que en aquesta matèria l'EAC obria un marc de noves possibilitats, a través dels arts. 217-221. Amb tot, cal ser conscient però que el marc competencial de la Generalitat no és tampoc excessivament ampli – després de la STC de 28 de juny de 2010,

formes la pròpia Llei, art. 2.2, preveu la possibilitat d'incorporació de nous municipis, tot i que amb un procediment una mica rígid.

³⁸² Tant ampli que fins i tot es preveu la protecció de la legalitat urbanística -(art. 35-. Una previsió molt interessant però que en caldrà veure si és possible el seu desenvolupament efectiu, atès que requereix d'una quantitat important de mitjans personals o una coordinació interadministrativa efectiva, sobretot, creiem, a través de la policia de Catalunya, en el seu conjunt.

³⁸³ Es pot veure un estudi sobre els reptes de les àrees metropolitanes a OJEDA GARCIA, R., JARÁIZ GULÍAS, E., i, LAGARES DIEZ, N., *Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España*, a Revista de Estudios Políticos, núm. 164, Madrid 2014, pp. 151-181.

relativa a l'EAC³⁸⁴, veurem que encara ho serà menys -, ja que en la tramitació de la proposta de text estatutari a les Corts es va remarcar que la competència de la Generalitat en aquesta matèria era sens perjudici del marc constitucional i de la normativa estatal³⁸⁵. No obstant això, l'elaboració d'una norma que reguli i millori la suficiència financera local en clau catalana ha estat una demanda constant del municipalisme de les darreres dècades. Per això, l'elaboració d'una llei de finances locals -arts. 219 i 220 EAC-, malgrat la seva complexa aprovació, que requerirà una majoria de tres cinquenes parts, va convertir-se en un dels objectius del Govern de la Generalitat.

Malgrat tot no es va avançar gaire al respecte. Hi ha haver, això si, un grup de treball sobre el desplegament de l'EAC en matèria de finançament local elaborat per un grup de treball nomenat pels Consellers d'Economia i Finances i Governació i Administracions Públiques. Aquest grup de treball, compost per professionals de reconegut prestigi, i coordinat per la Profa. Dra. BOSCH ROCA³⁸⁶, va lliurar un complet informe, al gener del 2010³⁸⁷, que sens dubte havia de ser el document de bases per poder començar a treballar en una proposta articulada, però que finalment no va reeixir.

No obstant, es tracta d'un document de molt interès en la matèria que ens ocupa, per això val la pena fer-ne presents algunes consideracions. En aquest sentit, destacar que en el desplegament de l'EAC en aquesta matèria s'aposta per fer-ho des de la vessant dels aspectes tributaris, les subvencions incondicionades, la tutela financera i la gestió cadastral. Així mateix es dedica un apartat al desenvolupament del règim pressupostari i economicofinancer

³⁸⁴ En aquest sentit i sobre les dificultats constitucionals que podrien tenir aquests preceptes de l'EAC, es pot veure MARTIN QUERALT, J., *Determinación del alcance que puede tener la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con el resto de Estatutos de Autonomía y de la reciente STC de 9 de septiembre de 2010, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el abogado de la Generalitat de la Comunitat Valenciana, contra diversos preceptos de la Ley 6/2006, de 19 de julio, de reforma del EA de Cataluña*, a Revista Valenciana d'Estudis Autònoms, núm. 56, València 2011, pps. 289-304.

³⁸⁵ De fet el TC ja havia sentenciat que la regulació dels tributs locals correspon a l'Estat. Per totes es pot veure la STC 233/1999, de 13 de desembre.

³⁸⁶ Els membres que formaren part d'aquest grup de treball foren: Núria Bosch Roca (coordinadora), Ramon Auset Martí, Montserrat Bassols Santamaria, Ramon Fernández Calvo, Alfons Garcia Martínez, Joan Pagés Galtés, Josep Rovira Tarragó, Petra Saiz Anton, Guillem Sánchez Juliachs, Albert Solé Vilanova, Joaquim Solé Vilanova i Maite Vilalta Ferrer.

³⁸⁷ Aquest Informe, datat al gener de 2010, i sota el títol *Informe sobre el desplegament de l'Estatut de Catalunya en matèria de finançament local*, és inèdit, malgrat n'hem aconseguit un exemplar en paper.

dels governs locals, malgrat no es tracti pròpiament d'una matèria de finançament local.

Cal dir també que aquest Informe només fa referència als governs locals municipals, ja que en aquell moment la futura organització supramunicipal estava encara en treball i discussió, com hem vist. En aquest àmbit almenys doncs s'apunta que la Generalitat pot regular els següents aspectes –sia perquè en té la competència exclusiva, sia perquè la té compartida amb l'Estat-: la participació de les entitats locals en els ingressos de la Generalitat i el fons de cooperació local, règim pressupostari de les entitats locals, tutela financera, gestió tributària i financera. En canvi per regular els tributs locals i els criteris de distribució de participacions en tributs i en subvencions incondicionades de l'Estat, l'EAC comporta l'establiment d'un nou marc jurídic de les finances locals, per la que la Generalitat pugui regular els anteriors aspectes. Així, i pel que fa als aspectes tributaris, s'apunta que hi ha marge competencial per tal de disposar els tipus impositius, les bonificacions, etc. respectant en tot cas, les bases establertes per l'Estat, com la base imposable, el fet imposable i el subjecte passiu. Si el resultat de les modificacions establertes per la Generalitat comporta una pèrdua de recursos pels municipis, s'hauran d'establir les compensacions oportunes.

De forma molt interessant es determina també que la Generalitat pot crear nous tributs per cedir-los als governs locals, respectant els límits de la CE i de la normativa reguladora del finançament de les comunitats autònomes. A més, i pel que fa als impostos obligatoris, es fa especial referència a l'impost de béns immobles³⁸⁸ i a l'impost de vehicles³⁸⁹, ja que són els que tenen més

³⁸⁸ En aquest cas en concret s'apunta que la Generalitat pot modificar el seu tipus de gravamen, les bonificacions i regular aspectes de la gestió tributària, tenint present la normativa cadastral de l'Estat. Preveient amb tot, que la reforma que al seu parer necessita actualment aquest impost cau majoritàriament fora de l'àmbit de la Generalitat. A més, es considera que per actualitzar aquest impost es podria estudiar l'increment el tipus de gravamen de la propietat rústica, que l'habitatge habitual pugui ser gravat a un tipus més baix que altres immobles residencials, i que es minimitzi l'ús dels beneficis fiscals i que els valors cadastrals s'aproximin als reals de forma suau i pacífica. Finalment en destaquen, molt encertadament creiem, que on la Generalitat en pot millorar la problemàtica que presenta aquest impost és en la gestió cadastral, com de fet apunta també l'art. 221 de l'EAC: ajudant a millorar la cartografia, assistint a la unitat de la informació, i també en temes de valoració i inspecció cadastral i difusió de la informació. Interessants tots però alguns molt punyents, així per exemple el que es refereix a l'increment de tipus de gravamen en la propietat rústica, on darrera no hi ha increment del valor econòmic del sòl, ni grans operacions de transformació

importància en termes recaptatoris, tot aportant dades concretes de les liquidacions dels pressupostos municipals. Els altres impostos locals no es tracten específicament, com ara l'impost d'activitats econòmiques i l'impost sobre l'increment de valor de terrenys de naturalesa urbana, degut a que al seu parer caldria reformar-los en profunditat, per tant aspectes que queden fora de l'àmbit competencial de la Generalitat.

Finalment s'apunta també al fet que les subvencions incondicionades de la Generalitat es podria establir un fons de cooperació destinat als governs locals, i en relació a les subvencions incondicionades de l'Estat – participació local en els impostos estatals -, la Generalitat hauria de tenir la capacitat per incidir en la seva distribució. Talment, es proposa que la Generalitat pugui també decidir sobre un determinat percentatge del fons de participació municipal en els impostos estatals, el qual es sumaria al fons de cooperació local, i entenem seria un bon instrument també per fer després polítiques locals basades en el principi de diferenciació i d'equilibri territorial que preceptua l'art. 84.3 de l'EAC. En última instància s'apunta que en relació a les competències en tutela financera sobre els governs locals l'EAC no ha previst variacions, per la qual cosa la futura llei de finances locals ha d'explicitar clarament les competències que es desenvolupen sobre aquesta matèria. Així mateix, i pel que respecta al règim pressupostari, economicofinancer i de comptabilitat, s'apunta a que la Generalitat pot desplegar la normativa estatal tot determinant l'àmbit subjectiu dels governs locals, regulant els continguts i la confecció dels pressupostos, la comptabilitat analítica i les normes de consolidació de comptes.

Un document doncs, que més enllà de ser poc conegut, omple també un buit en aquesta matèria a Catalunya, doncs de la qüestió del finançament se'n parla molt, però no hi ha excessives aportacions concretes. En aquest Informe n'hi ha, i de molts suggerents, com hem vist. Altres potser més complexes des d'un punt de vista pràctic, com les que fan referència al desenvolupament de l'art. 218.4 de l'EAC, que l'Informe també apunta, en el marc que es tracta d'una possibilitat a desenvolupar:

urbanística previstes, sinó una activitat econòmica de la pagesia cada cop més afectada per la globalització i la crisi mundial de preus.

³⁸⁹ En el cas de l'impost de vehicles s'apunta que la Generalitat en pot modificar també el tipus de gravamen i les bonificacions, i es proposa a més l'adaptació d'aquest impost a un de caràcter ecològic seguint les directius comunitàries al respecte.

“Correspon als governs locals, en el marc que estableix la normativa reguladora del sistema tributari local, la competència per a gestionar, recaptar i inspeccionar llurs tributs, sens perjudici que la puguin delegar a la Generalitat i que puguin participar en l'Agència Tributària de Catalunya”.

No en som partidaris en la mesura que si algun producte d'assessorament i assistència al món local ha estat un model d'èxit de llur gestió per part de les diputacions provincials catalanes ha estat el dels seus reconeguts organismes de gestió i recaptació de tributs locals. Per això, i més situats en el debat de creació d'una hisenda pròpia a Catalunya anys després, som més del parer que aquesta hisenda catalana ha de passar justament per una estreta col·laboració amb el model local de recaptació de tributs. Una solució més fàcil, més implantada ja en el territori on hi ha centenars d'oficines i empleats públics locals arreu del territori català, i per tant ja desenvolupada, enfront una Agència Tributària Catalana que està a les beceroles del seu naixement i desenvolupament. En aquest sentit, i bo i salvant totes les distàncies, com fa anys que treballen en aquest àmbit les diputacions forals basques.

Les previsions sobre les finances locals previstes a l'EAC però, com veure'm tot seguit, foren objecte d'una contundent reprovació constitucional, que n'ha reduït extraordinàriament el marge competencial de la Generalitat de Catalunya.

V. LA SENTÈNCIA DE 28 DE JUNY RELATIVA A L'EAC

V. 1. Qüestions generals

Gairebé quatre anys després d'haver estat presentats tots els recursos d'inconstitucionalitat contra l'EAC, i de forma singular el del grup parlamentari estatal del PP, i amb totes les vicissituds que ja hem esmentat, el TC resolva sobre el mateix³⁹⁰.

Hem vist ja anteriorment, després d'haver tractat l'elaboració de l'EAC i la seva aprovació, totes les referències jurídiques que motivaren la presentació de llurs recursos contra els preceptes relatius al model territorial, el règim jurídic i el finançament local, així com els esgrimits en la seva defensa per part de la Generalitat i el Parlament de Catalunya. Recordem, i d'entre altres, els arts. 5, 83.1, 84.2 i 3, 86.5, 90 i 91 - nou model territorial -; arts. 151, 160.1 a), b), c), d) i 3 - pel que fa al règim competencial local -; i arts. 218.2 i 5; 219.2 i 4 - finançament local -.

El dia 28 de juny de 2010 el TC va fer públic el text complet de la STC que resolva el recurs majoritari, el presentat pel grup del PP –recurs núm. 8045/2006³⁹¹. Es tracta d'una sentència extraordinàriament llarga³⁹² i interpretativa³⁹³, amb més de 880 pàgines, que contenen els antecedents, els

³⁹⁰ El Magistrat emèrit del Tribunal Constitucional DE MENDIZABAL ALLENDE, R., ho considera un temps massa llarg: *“Esta sentencia 31/2010 ha resultado no solo extemporánea, sino inoportuna por incidir de hecho en los pródromos de una convocatoria electoral precisamente en Cataluña, que ya ha sido fijada para el 28 de noviembre. Dictada en su momento, hubiera cumplido su misión dignamente y, sin ser la mejor solución, a mi entender, hubiera podido ser simplemente buena, con reparos. El 28 de junio de 2010 solo puede calificarse como la menos mala de las imaginables”*, a Diario La Ley, 15 d'octubre de 2010, Madrid 2010. p. 2.

³⁹¹ Aquesta sentència es va publicar íntegrament en el BOE núm. 172, de data 16 de juliol de 2010.

³⁹² DE MENDIZABAL ALLENDE, R.,... *“En total un tocho de ocho cientos páginas, dato cuantitativo que hacía temer lo peor, anticipando la degradación calitativa del texto”*, op. cit. p. 2.

³⁹³ Diem que és interpretativa perquè tal i com veurem no declara inconstitucionals molts articles, sinó que ho determina sovint des d'una fórmula més passiva: els declara constitucionals sempre i quan siguin interpretats, segons el seu criteri. En molts casos costa trobar la diferència entre aquest criteri i la declaració directa d'inconstitucionalitat, en la mesura que el criteri constitucional s'aparta de la voluntat que va guiar la redacció del precepte estatutari en qüestió i per tant del seu esperit. En aquest sentit es pot veure també DÍAZ REVORIO, F.J., *La tipología dels pronunciaments a la STC 31/2010 i*

fonaments jurídics i el veredict final, però també cinc vots particulars discrepants. La ponent de la sentència va ser la Presidenta del propi Tribunal, la Excma. Sra. MARIA EMILIA CASAS BAAMONDE.

V. 2.- El model territorial local

En primer terme cal fer referència a la valoració del tribunal relativa a l'art. 5 de l'EAC, sobre els drets històrics. En aquest sentit manifesta –FJ 10- la idea que el precepte no és inconstitucional sempre i quan s'interpreti de forma que aquests drets no remetin directament a la Disposició addicional primera de la CE –reservada als territoris forals- per al fonament jurídic propi de l'autogovern de Catalunya, al marge de la pròpia CE. Es tracta doncs, s'argumenta, d'una previsió secular i singular del poble català en la llengua, el dret civil, la cultura...i el sistema institucional en el que s'organitza Catalunya, però dintre del marc constitucional. De fet els efectes quedarien englobats en la previsió històrica de la Disposició transitòria segona de la CE en tant que procediment especial d'exercici del dret a l'autonomia, i com a prelude de les competències que el propi EAC concreta després respecte els àmbits i institucions que esmenta aquest art. 5.

Pel que fa a la resta de preceptes, i després d'una motivació de les parts en que s'evidencia una posició molt adaptada a una nova realitat interpretativa de l'organització territorial i la planta provincial així com de llur règim jurídic local, enfront d'una visió extraordinàriament clàssica arrelada en els pronunciaments jurisprudencials constitucionals de fa ja més de tres dècades, l'alt tribunal comença el seu raonament a partir del FJ 36. En aquest sentit argumenta que els recurrents sostenen que aquest capítol de l'EAC conté una regulació del règim local impròpia d'un estatut d'autonomia, i que per tant va més enllà de la previsió de l'art. 147.2 de la CE ja que inclou l'organització dels ens locals, per intentar desplaçar la legislació bàsica i evitar així l'exercici de la pròpia competència estatal, cercant la *interiorització* del govern local per tal d'acabar amb el *caràcter bifront* que deriva directament de l'art. 148.1.18 de la CE. El TC sosté però que es tracta d'una crítica general i abstracta, que de fet no es tradueix en una impugnació íntegra del mateix, sinó a referències

els seus efectes sobre l'Estatut català i altres normes de l'ordenament vigent, a Revista Catalana de Dret Públic, núm. 43, Barcelona 2011, pps. 53-86.

globals. I és que els recurrents no qüestionen, segueix, que les CCAA, puguin assumir, com realment fa Catalunya amb l'art. 160 de l'EAC, competències en matèria de règim local, expressió que al seu criteri s'identifica amb la del règim jurídic de les administracions locals en els termes de la STC 214/1989, de 21 de desembre –FJ 1–.

Per tant no és possible fer cap objecció si un estatut, en tant que norma institucional bàsica, conté les línies fonamentals o la regulació essencial, amb la finalitat de vincular al legislador autonòmic, del règim local en l'àmbit territorial concret, havent de respectar però aquestes previsions estatutàries *como es obvio*, la competència bàsica que li correspon a l'Estat en virtut de la reserva de l'art. 149.1.18 de la CE.

En aquests mateixos termes de generalitat i abstracció el TC argumenta que difícilment pot afirmar-se el final del *caràcter bifront* del règim local. Aquest caràcter és el resultat de *l'activitat concurrent de l'Estat... i de les CCAA*³⁹⁴, de forma que *junt a una relació directa Estat-Corporacions Locals, existeix també una relació, encara més natural i intensa, entre aquesta i les pròpies CCAA*³⁹⁵. Però a més determina:

“Y aquella concurrencia, como no podría ser de otra manera, ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado *ex art. 149.1.18 CE*, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales”

En aquest sentit doncs, el TC es reafirma en la seva teoria que va començar l'any 1982, com ja hem vist, relativa al caràcter bifront en matèria local, i per contra desvirtua la possibilitat de la interiorització dels governs locals catalans via art. 2.3 de l'EAC. Per tant, al nostre entendre, no accepta la crítica dels recurrents, però la situa just en el punt que aquests mateixos reclamen.

Pel que fa al judici de constitucionalitat de l'art. 84.2 i 3 de l'EAC –FJ 37– raona que aquests s'impugnen perquè a criteri dels recurrents formarien tot un sistema encaminat a limitar les facultats de l'Estat per dictar normes bàsiques

³⁹⁴ STC 84/1982, de 23 de desembre, FJ. 4

³⁹⁵ STC 331/1993, de 12 de novembre, FJ 3.

sobre les corporacions locals, tot atribuint a més, als governs locals, les competències sobre matèries que corresponen en caràcter exclusiu a l'Estat. En aquest sentit però argumenta que aquest precepte estatutari enumera una sèrie de matèries sobre les quals els governs locals han de tenir en tot cas competències en els termes que les pròpies lleis determinen. Aquesta previsió, doncs, està dirigida, sosté el TC, no a l'Estat sinó al legislador català, i per tant s'ha d'entendre que les matèries a les que es fa referència ho han de ser en la part en que la Generalitat en tingui competència, per tant afectaria al gruix de la competència autonòmica i no estatal. I en aquest sentit, també aplicable a l'apartat tercer de l'art. 84 de l'EAC, ho estableix de forma taxativa en els termes següents:

“Ello sentado, y sin perjuicio de lo que se dirá seguidamente en relación con las concretas materias cuestionadas por los recurrentes, ha de descartarse que el precepto desplace o impida el ejercicio de la competencia estatal en materia de bases del régimen local *ex art. 149.1.18 CE*, en virtud de la cual corresponde al legislador estatal fijar «unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales» de los entes locales constitucionalmente necesarios (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FFJJ 1 y 4). En otras palabras, el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE. La falta de una expresa mención en el precepto estatutario a la competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE* ni vicia a dicho precepto de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal (fundamentos jurídicos 59 y 64)”.

Novament, i sota l'aplicació d'aquesta teoria, fonamentada en el sistema de bases, i el seu posterior desenvolupament, determina amb interpretació i no amb decisió d'inconstitucionalitat, allò que els recurrents buscaven. En aquest sentit els preceptes de l'art. 84.2 i 3 de l'EAC són constitucionals, però nomès si són interpretats sota el criteri que en cap cas afecten a les bases estatals –el límit de les quals és font inescapable de recursos d'inconstitucionalitat al llarg dels més de trenta anys de sistema democràtic- i tampoc a la normativa bàsica estatal, a partir de l'art. 149.1.18 de la CE³⁹⁶.

³⁹⁶ RODRÍGUEZ-PATRÓN RODRÍGUEZ, P., *Un ejemplo de “autismo” estatutario en materia local y su tratamiento por parte del Tribunal Constitucional*, a *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 15, Madrid 2010. p. 9.

L'impugnació de l'art. 86.5 de l'EAC es fonamenta en que s'atribueix a la Generalitat el control de l'adequació a l'ordenament jurídic dels actes i acords adoptats pels municipis i, si s'escau, llur impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa, malgrat que es preveu expressament una reserva a l'Estat per a la defensa de les seves competències. Justament però per aquesta previsió final, a criteri del TC –FJ 38-, no es priva a l'Estat dels mitjans d'acció o control que la norma li atribueix, encara que no es citi directament, en virtut novament de l'art. 149.1.18 de la CE, raó per la qual el precepte 86.5 de l'EAC tampoc és inconstitucional.

L'últim grup de preceptes impugnats d'aquest bloc, i al nostre entendre el més rellevant, es el que regula la institució de la vegueria -arts. 83.1, 90 i 91 de l'EAC-. En aquest sentit el TC –FJ 39 a 41- manifesta que cap de les parts personades en el procés, com també es veu resumit en els antecedents de fet de la mateixa sentència, no nega que la província sigui una institució territorial garantida per la CE, el govern i l'administració de la qual correspon a la diputació provincial o altres corporacions de caràcter representatiu. Per tant la qüestió a debatre es centra en determinar si la vegueria és la denominació que rep la província a Catalunya o bé si es tracta d'un nou ens local. En aquest darrer supòsit, a més, caldrà precisar si llur existència no afecta a la província o bé en suposa la seva supressió. En tot cas però, creiem, que seria més ajustat fer la reflexió jurídica constitucional en termes de substitució que no pas directament de supressió. No obstant això estem plenament d'acord amb la reflexió inicial que fan també al respecte GALÁN GALÁN i GRACIA RETORTILLO, en relació a la justificació que es fa en aquesta sentència de la jurisprudència constitucional de la garantia institucional de fa més de trenta anys com a paràmetre:

“Abans d'endinsar-se directament en l'anàlisi dels preceptes impugnats, el Tribunal Constitucional fa dues consideracions prèvies en les quals emmarca la resta de la seva argumentació i que no fan si més no reiterar, sense cap fissura, la jurisprudència anterior seva en la matèria. D'entrada, el Tribunal parteix de la garantia constitucional de la província i, per tant, de la seva necessària existencia a Catalunya. La falta de menció en els preceptes impugnats no pot significar la supressió de la província, ja que *«no está condicionada la provincia a confirmación alguna por parte de los Estatutos de Autonomía»* (FJ 40 paràgraf 1r). Per justificar aquesta conclusió, el Tribunal refusa expressament fonamentar-se en la seva pròpia jurisprudència, ja que tal garantia és –diu– *«una obviedad»* i, a més, *«ninguna de las partes niega que la provincia sea una institución territorial garantizada por la Constitución»* (FJ 39 *in fine*).

No ens resistim aquí a recordar, en primer lloc, que aquesta jurisprudència constitucional es remunta a la STC 32/1981, de 28 de juny, dictada com a conseqüència de la Llei catalana 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions provincials a la Generalitat de Catalunya, en un context polític i jurídic molt diferent a l'actual, amb bona part de les comunitats autònomes encara per constituir-se i amb un molt escàs desenvolupament dels mecanismes de protecció de l'autonomia local. I en segon lloc, que en les al·legacions al recurs presentades pel Parlament català sí que es posava de manifest «la flexibilitat amb la qual la província ha estat regulada a la Constitució» i la multiplicitat de casos en els quals el desenvolupament del procés autonòmic ha portat una autèntica desaparició *de facto* de la província en la seva dimensió d'entitat local, al·legació que suposava una més que evident crida a, si més no, una motivació específica de la vigència avui de l'esmentada jurisprudència constitucional³⁹⁷.

Per començar, l'argumentari el TC raona que tot i que l'EAC no faci menció expressa a la província, a excepció de l'art. 91.4 –alteració dels límits provincials a través de llei orgànica estatal-, no es pot suposar, “*en absoluto*”, la desaparició de l'entitat local a Catalunya:

“Antes al contrario, atendida la función constitucional del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la respectiva Comunidad Autónoma, la omisión advertida encuentra razón bastante en la circunstancia de que el Estatuto catalán ha querido ceñirse a la disciplina de la organización territorial en la que se estructura la propia Generalitat de Cataluña; esto es, al único objeto que en realidad le es disponible, pues carecería de toda competencia para pronunciarse sobre la organización territorial del Estado en esa Comunidad Autónoma. En otras palabras, y como se desprende del art. 83 EAC, su objeto es la organización del gobierno local de Cataluña», nunca la del gobierno local del Estado en ese territorio”.

Amb aquest sentit val a destacar que utilitza una diferenciació nova a la jurisprudència constitucional: distingeix entre l'organització territorial del govern local *de* Catalunya, respecte la del govern local de l'Estat *a* Catalunya³⁹⁸.

³⁹⁷GALAN GALAN A., i GRACIA RETORTILLO R., *Incidència de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya sobre els governs locals*, a *Revista Catalana de dret públic...* op. cit. p. 232.

³⁹⁸ Per tant a través del canvi de preposició *a Catalunya* o *de Catalunya*, està atribuïnt una complexíssima situació en el futur d'aquells governs locals que podrien representar cada vegada més l'Estat al territori català, i no pas les institucions pròpies del territori. Al nostre entendre, una afirmació molt poc encertada que no fa més que generar nous recels a la institució provincial, discutida a Catalunya, amb més o menys matisacions, des de la seva implantació, tot just a fet 200 anys.

En aquest propòsit, afirma el TC doncs, que l'EAC ha decidit estructurar l'organització territorial bàsica de la Generalitat en municipis i vegueries –art. 83.1-, afegint a més la comarca com a ens d'organització supramunicipal –art. 83.2- i preveient la possibilitat de crear d'altres ens de naturalesa autonòmica –art. 83.3-. A més l'EAC, ha disposat que la vegueria ha de ser la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis –art. 90.1-, però això en res afecta a la *província com a entitat territorial per al compliment de les activitats de l'Estat* –art. 141.2 de la CE-, ja que ni la estructura provincial és l'únic criteri d'organització territorial dels serveis públics, ni amb l'EAC per a la divisió territorial en vegueries es perjudica la divisió territorial en províncies. A més, a Catalunya les activitats de l'Estat central no tenen perquè ordenar-se a un criteri diferent al provincial, que es el constitucionalment obligat. I és que a més:

“De otro lado, la definición estatutaria de la veguería como «gobierno local» (art. 90.2 EAC) en el ámbito intermunicipal de cooperación (art. 90.1 EAC) viene a corresponderse con la definición constitucional de la provincia como «entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios» (art. 141.2 CE), pero, como en el caso de la veguería en su condición de «división territorial» autonómica, tampoco esta su dimensión orgánica perjudica en absoluto a la que es también propia de la provincia, toda vez que la garantía constitucional de la provincia como entidad local no excluye la existencia de otras entidades de gobierno supramunicipal, fuera, claro está, de aquellas que pudieran perjudicar la existencia y autonomía de la única que en ese ámbito está constitucionalmente garantizada”.

És per tot això que a criteri del TC cal desestimar la impugnació de l'art. 83.1 de l'EAC al introduir la vegueria com a entitat estructuradora de l'organització territorial bàsica de la Generalitat de Catalunya i no fer cap menció, en canvi, de la província, ja que no per això aquesta es veurà afectada amb caràcter general respecte la divisió territorial de l'Estat, ni tampoc en particular respecte a les quatre províncies actuals a Catalunya.

En el mateix sentit descarta també la inconstitucionalitat de l'art. 90.1 i 2 de l'EAC, ja que cap de les dos dimensions definidores de la vegueria³⁹⁹ perjudica en absolut, al seu criteri, a la província com a divisió territorial de l'Estat i com a entitat local ni a les funcions constitucionals que li són pròpies: les de circumscripció electoral –arts. 68.2 i 69.2 de la CE-, divisió territorial de l'Estat per al compliment de les seves activitats i la d'entitat local amb

³⁹⁹ Divisió territorial a efectes infraautonòmics i govern local per a la cooperació intermunicipal.

personalitat jurídica pròpia i dotada d'autonomia –art. 141.1 de la CE. En aquest sentit doncs:

“la previsión estatutaria de la existencia de veguerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales”.

Raó per la qual, de ser interpretat així l'art. 90 de l'EAC no és tampoc contrari a la CE.

Pel que fa estrictament a la vegueria com a institució, i a resultes de les interpretacions anteriors, el TC dedueix que la vegueria es constitueix com una entitat local que, sens perjudici de la província i de les seves funcions constitucionalment garantitzades, concorre amb els municipis en l'estructuració de l'organització territorial bàsica de la Generalitat. És a dir, com una entitat local pròpia de la Generalitat i diferent de la província, amb la que conviu en respecte a la seva autonomia garantida per la CE. Malgrat això el cert és que l'art. 91 planteja una alternativa clarament diferent, ja que segons aquest precepte la vegueria podria no ser una entitat local, sinó la nova denominació de la província a Catalunya. El TC arriba a aquesta suposició a partir de l'art. 91.3 de l'EAC d'acord amb el qual *els consells de vegueria substitueixen les diputacions*.

Aquesta possibilitat, que creiem que no és la voluntat de l'esperit de l'EAC, a parer del TC no és contrària a la CE ja que la vegueria reuneix al text estatutari els caràcters típics de la província. Per tant, res s'oposa al seu entendre a que als efectes estrictament autonòmics, les províncies catalanes passin a denominar-se vegueries. Com tampoc, continua, res impedeix que els Consells de vegueria substitueixin les diputacions provincials, de conformitat no només amb l'EAC sinó també amb l'art. 141.2 de la CE⁴⁰⁰. En aquest darrer supòsit

⁴⁰⁰ Al respecte però l'opció de la coexistència, des d'un punt de vista és certament discutible. S'hi refereixen novament GALAN GALAN i GRACIA RETORTILLO: “Segons la nostra opinió, l'opció de la coexistència és clarament incompatible amb la lletra de l'Estatut, ja que l'article 91.3 EAC imposa la substitució de la instància de govern provincial per una altra de diferent, de tal manera que només persisteixi una única corporació representativa, i, paral·lelament, una única entitat local. Però, més, és també contrari al propi esperit de l'Estatut en matèria d'organització territorial, que va néixer amb la voluntat de racionalitzar el model territorial català, la qual cosa en cap cas no passa per afegir una nova entitat local”, *Incidència de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya sobre els governs locals*, a *Revista Catalana de dret públic...* op. cit. p. 234.

correspondrà a la legislació de l'Estat determinar la seva composició i el mètode d'elecció dels seus membres, corresponent també a la normativa bàsica estatal regular les seves competències en clau local.

Si això hi ha voluntat que sigui així, no hi ha objecció de constitucionalitat, i en aquest sentit remet al legislador de desenvolupament a concretar si la vegueria és una nova entitat local o una nova denominació de la província. És a dir, ho interpreta però no conclou res, sinó que en fa remissió a la voluntat, extraordinàriament condicionada, única de fet, del posterior legislador de desenvolupament.

Per tant, i de forma concloent, determina que la vegueria per tenir encaix constitucional no pot ser més que un canvi de nom⁴⁰¹ de la província a Catalunya⁴⁰²:

“Pues bien, si la veguería no fuera sino la denominación de la provincia en Cataluña no cabría objeción constitucional alguna a la sustitución de la Diputación provincial por el Consejo de veguería, según prescribe el art. 91.3 EAC. Sin embargo, en ningún caso la «creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías» podrían regularse entonces por ley del Parlamento catalán, como dispone el art. 91.4 EAC, pues es obvio que, como ente local garantizado por la Constitución, la provincia denominada «veguería» en Cataluña es indisponible por el legislador autonómico, reservada como está a la ley orgánica cualquier alteración de los límites provinciales, según recuerda el propio art. 91.4 EAC, con expresa remisión al art. 141.1 CE. En tal caso, esta previsión estatutaria del art. 91.4 EAC hay que interpretarla en el sentido de que, cuando se dé coincidencia geográfica de las provincias con las veguerías, es la simple denominación como veguería, es decir, la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o supresión, lo único que puede hacer la ley del Parlamento catalán, no la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico. Por el contrario, si la veguería es una entidad local de nuevo cuño no sería constitucionalmente admisible que los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones, de manera que el art. 91.3 EAC, para ser conforme con la

⁴⁰¹ Adverteix dels efectes d'aquesta situació en relació al desplegament al territori dels serveis de la Generalitat, BAYONA ROCAMORA A., *Règim local*, a Revista Catalana de dret públic...op. cit. p. 217.

⁴⁰² Per a BELLO PAREDES, S.,: “*Se habrá podido cumplir el fin político perseguido por algunos sectores políticos de Cataluña, pero jurídicamente en Cataluña existen cuatro provincias que se denominan: Veguería de Barcelona, Veguería de Girona, Veguería de Lleida i Veguería de Tarragona,*” a *Las veguerías y las provincias en Cataluña*, Revista de Administración Pública, núm. 184, Madrid 2011, p. 234.

Constitución, ha de interpretarse de modo condicional, esto es, que los Consejos de vejería pueden sustituir a las Diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las vejerías coincidan con los de las provincias”.

D'aquest bloc de preceptes analitzats en resulta clarament una interpretació -ja que cap precepte impugnat ha estat declarat inconstitucional-, molt restrictiva i que per a res té en compte tota la evolució doctrinal, jurídica i jurisprudencial dels darrers trenta anys del sistema democràtic. En aquest sentit res d'allò proposat per l'EAC és possible sinó és en el marc de la voluntat inequívoca del legislador de bases estatal. Fins i tot la única possibilitat, com veurem, de poder singularitzar una vegueria en clau catalana necessita indubtablement de la voluntat de l'Estat, per modular, en la mesura de les possibilitats, els efectes constitucionals, certament molt immobilitistes⁴⁰³

⁴⁰³ Molt més durs encara són els vots particulars que formulen els Magistrats Sr. VICENTE CONDE MARTÍN DE HIJAS, i Sr. RAMON RODRÍGUEZ ARRIBAS, en relació als arts. 83.1, 90 i 91 de l'EAC. Pel que fa al magistrat CONDE, al seu parer resultarà especialment difícil i comprensible per a qualsevol lector la negació de que en aquests preceptes hi ha la supressió a Catalunya de la província i la seva substitució per la vegueria. El silenci, sosté, de la província en quant a element d'organització territorial bàsica de Catalunya a l'EAC, la definició de la vegueria i les seves funcions, així com l'àmbit territorial específic coincidents amb la província, fan deduir que a l'EAC desapareixen les províncies, i que a Catalunya l'organització territorial de l'Estat no té continuïtat. En aquest sentit, diu: *“Negarlo, como se hace en los FFJJ 39 a 41, me parece que no se adecua al grave problema constitucional suscitado”*.

A més, segueix, l'alternativa d'interpretació de que la vegueria és la denominació de la província a Catalunya, és artificiosa i faltada de realisme. Certament però adverteix una certa contradicció, com hem vist, i és que si la vegueria no és més que la província a Catalunya, l'art. 91.3 de l'EAC que preveu la substitució de la diputació pel nou consell de vegueria, potser no té encaix constitucional ni estatutari, per això remetre-ho al futur legislador és deixar la situació sense resoldre de forma definitiva: *“La lectura del FJ 41 de la Sentencia conduce a la conclusión, para mí inaceptable, de que el Tribunal Constitucional elude pronunciarse sobre qué sea la vejería, con la afirmación evasiva de que «será el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la vejería es una entidad local o una nueva denominación de la provincia», con lo que se deja abierto un amplio y preocupante espacio de inseguridad jurídica en una cuestión de tan enorme transcendencia como es la de la estructura territorial del Estado y sus partes”*.

El Magistrat RODRÍGUEZ ARRIBAS, en termes similars planteja: *“En cuanto a las vejerías, sigo manteniendo que es imposible evitar que de forma alternativa, bien el número 3, del art. 91, que autoriza a convertir las Diputaciones en Consejos de vejería, o bien el número 4, que atribuye al Parlamento catalán «la creación, modificación, supresión y régimen jurídico de las vejerías», ha de ser declarado inconstitucional; el número 3 si las vejerías no coinciden con las provincias o el número 4 en caso contrario. Lo que, a mi juicio no es aceptable, es dejar abierto todo, manteniendo la constitucionalidad de ambos números del art. 91 EAC, con una suerte de constitucionalidad condicional, según lo que haga el legislador autonómico. Además, esta fórmula, que lo que hace es crear problemas o aplazarlos en lugar de resolverlos, está en contradicción con la postura de las partes. También en este aspecto no queda debidamente resguardado el principio constitucional de la homogénea estructura territorial del Estado en Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios, lo*

V. 3. Règim jurídic local

Pel que fa a la impugnació estatutària dels preceptes relatius al marc competencial local, aquests són els que es refereixen als arts. 151, 160.1 a), b), c), d) i 3 de l'EAC.

Abans però d'analitzar aquestes disposicions en concret, cal fer referència a la interpretació connexa que en fa el TC respecte el sistema de competències de la Generalitat, fixat en l'EAC, i en particular la previsió relativa a les competències exclusives –art. 110-. En aquest sentit aquesta exclusivitat el que pretenia era ampliar l'àmbit material, el sostre competencial, i assegurar-ne al màxim aquesta anomenada exclusivitat. De fet aquest era un dels grans objectius de l'EAC, per evitar al respecte continuar amb una constant litigiositat amb l'Estat relatiu a l'abast concret de cada títol competencial. Aquest objectiu es pretenia assolir preveient que en aquestes matèries exclusives només la Generalitat pogués exercir les funcions o potestats legislativa, reglamentària i executiva i alhora precisant un seguit d'articles la matèria o el sector de matèria corresponent que havien resultat conflictius en termes constitucionals, en el passat. D'entre aquests l'organització territorial –art. 151- i el règim local –art 160-. La idea a més era fer-ho en una norma estatutària, que per tant vedés després també la constant invasió competencial en la mesura que hi havia la garantia de tenir-ho previst en una norma que forma part del mateix bloc de la constitucionalitat.

Doncs bé en aquest sentit el TC accepta d'entrada la configuració de l'art. 110.1 de l'EAC en allò que es refereix a exclusiu des del punt de vista més funcional, és a dir, acceptant la legitimitat d'atribuir únicament i de manera íntegra a la Generalitat totes les funcions en les matèries exclusives;

que unido a cuanto se acaba de decir sobre los municipios en Cataluña resulta particularmente grave”.

Amb tot al nostre entendre els dos magistrats, i de fet la sentència en el seu conjunt, parlen d'una certa continuïtat territorial provincial, i de la necessària pervivència de la província atesa la seva garantia institucional a tot el territori. No tenen però em compte, el que els hi assenyala també l'escrit de defensa del Parlament de Catalunya (antecedent de fet núm. 40), i és que: “*Las Diputaciones, de hecho, dejaron de existir en las Comunidades Autónomas uniprovinciales y, de facto, en las Islas Canarias*”. Per tant de règims especials sota l'emparament constitucional n'hi ha, i són jurídicament possibles. En aquest sentit doncs no podem confondre la garantia institucional de la província amb la garantia d'un model determinat de govern de la província.

tanmateix, immediatament després adverteix, que l'exclusivitat no pot impedir que l'Estat continuï exercint les competències que la CE interpretada per *este Tribunal Constitucional* atribueix a l'Estat sobre la matèria o els sectors declarats exclusius per l'EAC. Per tant la declaració d'exclusivitat només és constitucional si s'entén que no impedeix que l'Estat pugui continuar exercint aquestes competències. De fet el TC conclou –FJ 59– que l'art. 110.1 de l'EAC:

“el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos «competencia exclusiva» o «competencias exclusivas» en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión «en todo caso», reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales”.

Al llarg de la sentència es van repetint aquestes referències, que certament frustren⁴⁰⁴ un dels grans objectius de l'elaboració de l'EAC en termes competencials⁴⁰⁵. Fins al punt que el TC sosté que quan l'EAC es refereix a competència exclusiva ho fa de forma impròpia, s'ha d'interpretar doncs impròpiament, sense que això pugui impedir que sobre dites competències operin les competències estatals. Així per exemple, el FJ 64 s'hi refereix novament:

“Del art. 149.1 CE resulta que la atribución por el Estatuto a la Generalitat de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas)

⁴⁰⁴ Així ho veu també POMED SÁNCHEZ, L.,. “*Es lo cierto, sin embargo, que una lectura más reposada de la Sentencia obliga a concluir que el objetivo perseguido con la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña no se ha conseguido*”, a *El régimen local de Cataluña tras la STC 31/2010: interiorización en los términos de la Constitución*, Anuario del Gobierno Local 2010, Madrid 2011, p. 72.

⁴⁰⁵ Veurem més endavant que alguna part de la doctrina n'ha vist però una possible lectura precipitada d'aquesta valoració constitucional. Així, per exemple, FONT LLOVET, T., i GALÁN GALÁN, A., diuen en relació a l'abast de la STC 31/2010: “*De todas formas, una lectura desapasionada de la Sentencia debe permitir recordar, como ya se ha hecho, que el Tribunal se cuida de limitar la competencia estatal en la materia a la de dictar unos “principios o bases” en los aspectos institucionales y competenciales relativos a los entes locales*”, a *Gobierno local y estado autonómico: la vide sigue... ¿igual?*, Anuario del Gobierno Local 2010, Madrid 2011, p. 42.

sobre las materias o submaterias reservadas al Estado (ya hemos dicho que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia), que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales. Por su parte, la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat compartidas con el Estado según el criterio bases/desarrollo (art. 111 EAC) no impedirá que las bases estatales configuren con plena libertad las distintas materias y submaterias de un mismo sector material, de suerte que cuando así sea la exclusividad respecto de tales materias y submaterias eventualmente proclamada por el Estatuto lo será impropriadamente, sin cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre las bases de dichas materias o submaterias. En fin, es obvio que la atribución a la Generalitat de competencias de ejecución tampoco puede impedir el completo despliegue de las competencias normativas, legislativas y reglamentarias, del Estado (art. 112 EAC)”.

De fet amb aquesta interpretació el TC s'està apartant de bona part de la seva construcció jurisprudencial sobre el bloc de la constitucionalitat, que ja hem vist anteriorment⁴⁰⁶. En efecte, en aquesta sentència el TC, contradient, en certa manera, la seva jurisprudència més recent -STC 247/2007⁴⁰⁷, de 12 de desembre, sobre l'Estatut d'Autonomia de València⁴⁰⁸-, no sembla que arribi a les seves mateixes conclusions pel que fa a la situació dels Estatuts en el sistema de fonts i/o la seva funció de complement de la CE en la determinació

⁴⁰⁶ Es visualitza aquesta evolució al treball doctrinal VIVER PI-SUNYER, C., *Los efectos vinculantes de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre el legislador: ¿puede éste reiterar preceptos legales que previamente han sido declarados inconstitucionales?*, a Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 97, Madrid 2013, pp. 13-44.

⁴⁰⁷ De forma completament contradictòria a com està ara tractant la qüestió del bloc de la constitucionalitat el TC, només tres anys abans valorant l'Estatut valencià afirmava literalment: “*Los Estatutos de Autonomía, en su concreta posición, subordinada a la Constitución, la complementan, lo que incluso se traduce de modo significativo en su integración en el parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, tanto estatales como autonómicas (art. 28.1 LOTC), de manera que forman parte de lo que hemos llamado “bloque de la constitucionalidad” (SSTC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 11/1986, de 28 de enero, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5, entre otras muchas)*” (...). *Sin embargo, la integración de los Estatutos en el bloque de la constitucionalidad, su consiguiente consideración como parámetro para el enjuiciamiento de las normas legales y, sobre todo, la función que los Estatutos desempeñan y su muy especial rigidez, les atorgan una singular resistencia frente a las otras leyes del Estado que hace imposible que puedan ser formalmente reformados por éstas. Esta afirmación opera, sin duda, con carácter general frente a las leyes estatales ordinarias*”. FJ 6.

⁴⁰⁸ En aquest sentit comparatiu del canvi de doctrina es pot veure CASTELLA ANDREU, J.M., *El Estatuto de Autonomia en la Sentencia 31/2010*, a Revista General de Derecho Constitucional, núm. 13, Madrid 2011, pp. 1-45.

del règim d'autogovern de les CCAA⁴⁰⁹, a banda de l'aplicació discutible que fa dels principis d'interpretació, conservació de la norma i diferència cap al legislador democràtic, tenint en compte, a més, la singularitat de l'aprovació de l'EAC mitjançant referèndum. En aquest sentit, i sense donar-li la importància jurídica necessària al paper constitucional de l'EAC, es desactiva bona part de la seva capacitat per configurar l'autogovern en una determinada *nacionalitat o regió*, en aquest cas la catalana, d'acord amb un marc constitucional que, en la seva literalitat, sembla més flexible que en la interpretació que ha fet el TC, qui assumint una funció de tutela del legislador democràtic - certament desproporcionada -, posa en dubte en determinats territoris com a Catalunya la pròpia configuració d'Espanya com a realitat plurinacional. És evident, doncs, que s'està desactivant bona part de l'anomenat blindatge competencial, atribuïnt a la legislació bàsica de l'Estat un paper de complement de la CE que erosiona clarament el principi dispositiu i la funció constitucional dels estatuts d'autonomia, tot plantejant dubtes importants en relació amb la virtualitat de l'art. 2 de la CE⁴¹⁰, del que no s'extrauen ja conseqüències a l'hora d'entendre el model d'estat singular que representa l'estat autonòmic, diferent de l'estat federal i l'estat unitari⁴¹¹. En termes similars si ha referit també VIVER PI-SUNYER:

“La STC 31/2010, apartant-se al meu parer de la que havia estat la seva línia doctrinal de fons i, molt especialment, de la doctrina continguda en la STC 247/2007 sobre l'Estatut de la Comunitat Valenciana, concep els estatuts com a meres lleis orgàniques, debilita la seva funció constitucional, no dóna pràcticament cap transcendència jurídica al seu caràcter de llei “estatal paccionada” i deixa sense efecte la pràctica totalitat de les novetats introduïdes per la reforma estatutària”⁴¹².

⁴⁰⁹ Curiosament però els Magistrats que varen dictar la STC 247/2007 i la STC 31/2010 són els mateixos, excepció feta dels Srs. Roberto García Calvo Montiel i Pablo Pérez Tremps, que varen ser recusats per entendre falta d'objectivitat en el tema de l'EAC, com ja hem vist. No obstant el primer va finir a l'any 2008 i per tant no va poder veure el resultat de la STC relativa a l'EAC. La resta de magistrats però són els mateixos: Maria Emilia Casas Baamonde; Guillermo Jiménez Sánchez; Vicente Conde Martín de Hijas; Javier Delgado Barrio; Elisa Pérez Vera; Eugeni Gay Montalvo; Jorge Rodríguez-Zapata Pérez; Ramón Rodríguez Arribas; Pascual Sala Sánchez; i, Manuel Aragón Reyes. De fet el retard en la renovació de la composició, que no es produirà fins després d'aquesta STC, va ser una de les qüestions més polèmiques atès que el TC feia molt temps que tenia bona part dels seus magistrats en funcions.

⁴¹⁰ En termes similars, VINTRÓ CASTELLS J., *Valoració general de la Sentència 31/2010*, a Revista Catalana de dret públic...op. cit. p. 59

⁴¹¹ En aquest sentit pot veure's també, *Estudis per a una Llei de governs locals...* op. cit. p. 40.

⁴¹² VIVER PI-SUNYER, C., *El Tribunal Constitucional, sempre, només...i indiscutible? La funció constitucional dels estatuts en l'àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010*, a Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, núm. 12, Barcelona 2011, p. 366. En aquest context de la

Així doncs a la pràctica, analitzant la qüestió des de la perspectiva dels objectius perseguits per l'EAC es pot concloure que la sentència, malgrat no declarar cap inconstitucionalitat, elimina la garantia que perseguia l'art. 110.1 de l'EAC i afecta, per tant als articles o apartats que contenen competències exclusives⁴¹³. En termes similars talment el que es refereix a les competències compartides de l'art. 111 -FJ 60-, on es declarat inconstitucional l'incís d'aquest precepte en el qual es defineixen les bases estatals com a *principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley*. A parer del TC el contingut i abast de les bases seran sempre únicament els que es desprenguin directament de la CE, en els termes en els quals la interpreti el mateix TC. I en termes també similars les competències executives de l'art. 112 de l'EAC -FJ 61-, on el TC sosté, en referència a l'abast de la potestat reglamentària, que l'atribució de competències executives a la Generalitat no suposa l'atribució d'una potestat reglamentària d'abast general, sinó només una potestat limitada a l'emanació de reglaments d'organització interna i d'ordenació funcional de la competència executiva autonòmica⁴¹⁴.

De fet en aquests casos la STC recorda constantment que l'Estat podrà continuar fent ús dels seus títols competencials connectats amb l'objecte de cada matèria, com ara veurem en el marc competencial de l'organització territorial i el règim local. Caldrà veure en la futura legislació local com s'interpreta tot aquest argumentari⁴¹⁵, però al nostre entendre res fa preveure que no suposarà una valoració expansiva estatal sobre l'abast de la competències locals.

posició dintre de l'ordenament jurídic dels estatuts d'autonomia es pot veure també BARCELO SERRAMALERA, M., *Breus consideracions sobre la STC 31/2010*, a Revista Catalana de dret públic...op. cit. p. 34

⁴¹³ Si refereix també al seu vot particular el Magistrat Sr. JORGE RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, en el sentit que: “*El precio que la Sentencia hace pagar al EAC para desactivar su técnica inconstitucional es privar parcialmente de valor vinculante a sus normas en el terreno más claro de la reserva estatutaria respecto de las competencias de Cataluña. Su tesis consagra un ordenamiento autonómico frágil porque, tras la Sentencia, el EAC se puede reformar por leyes extraestatutarias, «con toda libertad», en cuanto sus normas competenciales tienen, según la Sentencia, un contenido puramente descriptivo*”.

⁴¹⁴ GALAN GALAN A., i GRACIA RETORTILLO R., *Incidència de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya sobre els governs locals*, a Revista Catalana de dret públic...op. cit. pp. 239-240.

⁴¹⁵ VELASCO CABALLERO, F., *Régimen local en el estatuto catalán, tras la STC 31/2010*, a Revista General de Derecho Constitucional, núm. 13, Madrid 2011, pp. 1-36.

Al FJ 94 el TC analitza la impugnació de l'art. 151 de l'EAC, precepte que reconeix a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva sobre l'organització territorial. A parer dels recurrents aquest precepte configura una organització territorial d'una part de la matèria de règim local per a donar-li l'aspecte de tractar-se d'una qüestió purament domèstica i intracomunitària, al marge de l'art. 149.1.18 de la CE. Així l'apartat a) d'aquest precepte enuncia unes potestats –determinació, creació, modificació i supressió de les entitats que configuren l'organització territorial de Catalunya) que no comporten la regulació complerta del règim jurídic regulador de les entitats locals que integren l'organització territorial de Catalunya, sinó que tenen per objecte decisions concretes a través de les quals la Generalitat determina, crea, modifica o suprimeix les entitats locals que han de compondre dita organització territorial, però, sosté el TC, sense que això impliqui la plena virtualitat de l'art. 149.1.18 de la CE, tot fent remissió a més a tot l'argumentari dictat en relació a les vegueries.

La lletra b) d'aquest precepte atribueix a la Generalitat diverses potestats sobre els termes municipals o entitats d'àmbit territorial inferior, així com sobre la seva denominació, capitalitat, símbols, topònims i règims especials. La crítica feta pels recurrents és igual a l'assenyalada en la lletra anterior, i en aquest sentit la resposta del TC també és coincident. I en termes similars coincideix també el TC respecte la previsió de la lletra c), que és relativa a la elaboració d'una llei de procediments de relació entre els ens locals i la població, tot respectant l'autonomia local.

Així doncs, i en els termes vistos, i bo i respectant sempre les bases estatals, no s'entén inconstitucional aquest precepte 151 de l'EAC, ni cap dels seus apartats.

En aquest sentit s'impugnen a més els apartats 1 i 3 de l'art. 160 de l'EAC, sobre el règim local, perquè els recurrents entenen que en aquests s'exclou la possibilitat de que l'Estat pugui dictar bases en matèria de règim local, en desenvolupament novament de l'art. 149.1.18 de la CE.

La lletra a) de l'art. 160 de l'EAC inclou entre les competències exclusives de la Generalitat les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, així com les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la

Generalitat, tot incloent també les diferents formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials. Doncs bé, el TC al FJ 100, determina que la Generalitat pot relacionar-se directament amb els governs locals esmentats, la qual cosa és legítima atès el caràcter bifront del règim local, i també la resta de relacions sempre i quan es respecti la competència ed l'art. 149.1.18 de la CE.

Pel que fa a la lletra b) de l'art. 160 de l'EAC que atribueix a la Generalitat la determinació de les competències i potestats dels ens locals, el TC reitera el contingut de la seva interpretació en el sentit que el mateix ha de respectar necessàriament les bases estatals, ja que la competència de la Generalitat per a assignar competències als governs locals es circumscriu, tal i com ha justificat en valorar l'art. 84 de l'EAC, a les matèries en les que la Generalitat en té les competències⁴¹⁶.

Finalment, la lletra c) de l'art. 160 de l'EAC assigna a la Generalitat el règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials, així com les modalitats de prestació dels serveis públics. Davant d'aquesta previsió els recurrents insisteixen novament que es limiten les facultats estatals derivades de l'art. 149.1.18 de la CE. En aquest sentit però el TC determina talment el mateix en relació a que aquest reconeixement no pot alterar les previsions estatals de la legislació bàsica de referència.

I el mateix argumentari realitza el TC en relació a la lletra d) d'aquest art. 160 de l'EAC quan determina la competència exclusiva de la Generalitat en relació al règim dels òrgans de govern del ens locals creats per aquesta i el funcionament i règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans. Bo i insistent a més, però, tota la seva interpretació relativa a la naturalesa de les vegueries.

En conclusió, doncs, malgrat que el precepte parli de competència exclusiva de la Generalitat, aquesta expressió és impròpia i s'ha d'entendre sens perjudici de la legislació bàsica:

⁴¹⁶ Ho veu diferent el Magistrat Sr. RAMON RODRÍGUEZ ARRIBAS, qui en el seu vot particular, respecte aquesta qüestió afirma: *“el mantenimiento de la constitucionalidad del art. 160.1 b) en unión de lo que dice el art. 84, especialmente en los apartados 2 y 3, viene a poner en peligro, en el aspecto municipal, la homogénea estructura territorial del Estado, porque habrá unos ayuntamientos, los de Cataluña, que pueden no ser sustancialmente iguales al resto de España, tanto en cuanto a competencias como en su sometimiento a las bases estatales”*.

“En conclusión, el art. 160.1 EAC, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en «exclusividad», lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)”.

Pel que fa referència a la impugnació de l'apartat 3 de l'art. 160 de l'EAC, precepte que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea amb *l'excepció dels constitucionalment garantitzats*, els recurrents consideren que la seva projecció sobre les vegueries vulnera competències estatals. Doncs bé, el TC determina reiterativament que si les vegueries coincideixen amb les províncies, no hi pot haver objecció constitucional possible. I en cas de no coincidir tampoc resulta vulnerada la competència de l'Estat ja que llavors entre en joc de forma automàtica la competència estatal relativa a l'establiment del règim electoral general –art. 149.1.1 en connexió amb l'art. 81.1, tots dos de la CE⁴¹⁷–.

De conformitat amb aquestes interpretacions, totes les impugnacions de l'art. 160 de l'EAC han de ser desestimades. Insistim però que hi ha quelcom més greu que és aquesta argumentació de que les competències exclusives de la Generalitat, són impròpies i que malgrat que ho estableixi una norma estatutària no desplacen les bases estatals derivades de l'art. 149.1.18 de la CE. Interpretació que evidencia greus problemes en el futur ja que l'Estat sempre interpretarà expansivament aquestes bases, aquests principis mínims⁴¹⁸, i per la qual cosa entenem que la conflictivitat constitucional al respecte està servida⁴¹⁹. I és que compartim plenament la reflexió de ALBERTI ROVIRA:

“La STC 31/2010 no reconeix als estatuts ni la trista condició de *soft law* que pugui orientar la legislació (estatal, per descomptat, com el mateix Estatut) futura en les matèries que tracta, legislació (estatal, per descomptat, com el mateix Estatut) a la qual es remet el mateix Estatut per fer efectives les previsions que conté en aquests

⁴¹⁷ Alerta de l'abast dels aspectes electorals que fa en el seu conjunt el TC, BAYONA ROCAMORA A., *Règim local*, a Revista Catalana de dret públic...op. cit. p. 216.

⁴¹⁸ En els termes de la ja reiterada STC 214/1989, FJ 1 i 4, que determina el contingut dels principis o bases relatives als aspectes institucionals i les competències locals. Bases que sovint han estat sobrepassades pel que fa al seu abast, per part del legislador estatal.

⁴¹⁹ FERRER JACAS, J., *Una visió global de la Sentència*, a Revista Catalana de dret públic...op. cit. p. 43.

àmbits. La STC 31/2010 hagués pogut optar per declarar inconstitucionals aquestes previsions per excedir el contingut admissible d'un estatut d'autonomia; o hagués pogut declarar la seva manca d'eficàcia immediata i remetre la regulació efectiva de les matèries afectades a la llei posterior, respectant l'orientació bàsica establerta per l'Estatut (que moltes vegades es limita a preveure que la legislació estatal contingui determinat aspecte, però sense indicar-ne el contingut concret), atès que l'Estatut s'aprova per una llei orgànica estatal i que, per tant, és el mateix Estat qui es comprometria a regular determinades qüestions en el futur en un sentit determinat (en termes molt amplis, normalment). Però el TC, com s'ha vist, ha optat per no declarar inconstitucionals aquestes previsions, en la major part dels casos, però les ha deixat completament buides de contingut normatiu i vinculant. Ha devaluat el significat i la funció dels estatuts d'autonomia (el català, però s'entén que és una doctrina aplicable a tots), amb la qual cosa ha deixat pràcticament sense sentit una de les peces essencials sobre les quals es construeix l'Estat autòmic espanyol⁴²⁰.

V. 4. El finançament local

Els FJ 139 i 140 de la sentència analitzen la pretesa inconstitucionalitat dels arts. 218.2 i 5, i 219.2 i 4 de l'EAC. La impugnació dels recurrents es basa en la vulneració de l'autonomia local i la seva projecció en el principi de suficiència financera dels ens locals, així com respecte la competència reservada a l'Estat en matèria de legislació local.

En aquest sentit, afirmen que el primer incís de l'art. 218.2 de l'EAC atribueix a la Generalitat una genèrica competència en matèria de finançament local que, a judici dels recurrents, contradiu els títols competencials de l'Estat continguts als apartats 14 i 18 de l'art. 149.1 de la CE. La impugnació però a criteri del TC ha de ser rebutjada ja que la literalitat del propi precepte delimita la competència autonòmica en *el marc establert per la CE i la normativa de l'Estat*, dintre de la qual hauran de desenvolupar-se, per tant, les facultats autonòmiques en aquesta matèria⁴²¹. El segon incís de l'art. 218.2 de l'EAC recull la possibilitat de que aquesta competència prevista en mans de la Generalitat pugui preveure que aquesta pugui establir i regular els tributs

⁴²⁰ ALBERTI ROVIRA, E., *La sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'Estat de les autonomies*, a *Revista Catalana de dret públic*...op. cit. p. 21.

⁴²¹ Es pot veure QUINTANA FERRER, E., *La Hacienda local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: análisis crítico e incidencia de la STC 31/2010*, Anuario del Gobierno Local 2010, Madrid 2011, pp. 215-259.

propis de les entitats locals. Per tant, no una atribució directa i concreta, sinó senzillament una possibilitat condicionada al fet que així ho disposi el legislador estatal. Doncs bé, el TC ni així ho admet constitucional, i aquí declara directament la inconstitucionalitat d'aquest incís que podia incloure en mans de la Generalitat la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals, sempre i quan el legislador estatal ho disposés, ja que:

“según resulta de los arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE, la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal, «cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución», potestad normativa que tiene su anclaje constitucional «en la competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22). Se trata, en suma, de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales. Cuestión distinta, ajena además a la norma cuestionada, es que la Comunidad Autónoma pueda ceder sus tributos propios a las corporaciones locales de su territorio, como tiene reconocido nuestra doctrina (STC 233/1999, FJ 22). En conclusión, el segundo inciso del art. 218.2 EAC («Esta competencia puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales») resulta inconstitucional”.

Pel que fa a l'apartat 5 de l'art. 218 de l'EAC que determina que correspon a la Generalitat l'exercici de la tutela financera sobre els governs locals, respectant l'autonomia que els reconeix la CE, el TC en determina la seva constitucionalitat ja que s'ha d'interpretar, segons el propi art. 218, de conformitat amb la legislació estatal. Interpretació que també fa respecte els apartats 2 i 4 de l'art. 218 de l'EAC, que determinen que els ingressos dels governs locals consistents en participacions en tributs i en subvencions incondicionades estatals són percebuts per mitjà de la Generalitat, que els ha de distribuir d'acord amb el que disposi la llei de finances locals de Catalunya, l'aprovació de la qual requereix una majoria de tres cinquenes parts, i respectant els criteris que fixi la legislació de l'Estat en aquesta matèria. A més, en el cas de les subvencions incondicionades, aquests criteris han de permetre que el Parlament pugui incidir en la distribució dels recursos amb l'objectiu d'atendre la singularitat del sistema institucional de Catalunya a què fa referència l'article 5 del propi EAC. I finalment que, la distribució de recursos procedents de subvencions incondicionades o de participacions genèriques en impostos s'ha de portar a terme tenint en compte la capacitat

fiscal i les necessitats de despesa dels governs locals i garantint-ne en tot cas la suficiència.

En conclusió, el TC resol totes les qüestions relatives al finançament local en els termes que cal respectar la legislació estatal, i per tant no són inconstitucionals si així s'interpreta, a excepció de l'incís de l'art. 218.2 de l'EAC que preveu la mera possibilitat que la legislació estatal deixés a la Generalitat establir i regular tributs propis del món local, que a criteri del TC és directament inconstitucional⁴²². Una declaració d'inconstitucionalitat que és discutible en relació amb l'art. 133.2 de la CE ja que aquest estableix el principi de reserva de llei en aquesta matèria però sense precisar que aquesta necessàriament hagi de ser sempre estatal. I és que d'altra banda, la pròpia normativa de finançament de les CCAA permet que aquestes puguin crear impostos propis mitjançant llei i exercir la funció normativa en relació als impostos estatals propis i els cedits⁴²³. En la mateixa línia, els municipis poden també regular els seus tributs mitjançant la seva potestat d'ordenança, exemples doncs que demostren que la regulació tributària no és en cap cas monopoli legislatiu de l'Estat.

V. 5. L'impacte global i el model estatutari resultant

La present sentència doncs, no té gaires preceptes declarats inconstitucionals, i la seva gran majoria són interpretatius⁴²⁴. Una interpretació que afecta

⁴²² En aquest sentit es pot veure el treball, mostrant una certa contradicció d'aquesta interpretació, MORENO FERNÁNDEZ, J.I., *El Estatuto de Autonomía de Cataluña y su frustrado "modelo diferencial" de financiación*, a Revista General de Derecho Constitucional, núm. 13, Madrid 2011, pps.59-74.

⁴²³ BAYONA ROCAMORA A., *Règim local*, a Revista Catalana de dret públic...op. cit. p. 216.

⁴²⁴ En aquest sentit el veredict de la Sentència determina: "*Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en consecuencia, declarar que:*

1.º *Carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña».*

2.º *Son inconstitucionales y, por lo tanto, nulos: la expresión «y preferente» del apartado 1 del art. 6; el apartado 4 del art. 76; el inciso «con carácter exclusivo» del apartado 1 del art. 78; el art. 97; los apartados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98; los incisos «y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña» de los apartados 5 y 6 del art. 95; el inciso «por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y» del apartado 1 del art.*

greument però a la posició jurídica del propi EAC en el sistema de fonts i en llur funció de complement de la CE en la determinació del règim d'autogovern. Però una interpretació que afecta també al contingut essencial de les previsions estatutàries en molts terrenys⁴²⁵: en la llengua, el sistema judicial, econòmic, la organització territorial i el règim jurídic local⁴²⁶, la

99; el apartado 1 del art. 100; el inciso «o al Consejo de Justicia de Cataluña» del apartado 1 y el apartado 2 del art. 101; el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto» del art. 111; el inciso «los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan» del apartado 2 del art. 120; el inciso «los principios, reglas y estándares mínimos fijados en» del apartado 2 del art. 126; el inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del apartado 3 del art. 206; y el inciso «puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e» del apartado 2 del art. 218.

3.º No son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos: el art. 5 (FJ 10); el apartado 2 del art. 6 [FJ 14 b)]; el apartado 1 del art. 8 (FJ 12); el apartado 5 del art. 33 (FJ 21); el art. 34 (FJ 22); el apartado 1 y el primer enunciado del apartado 2 del art. 35 (FJ 24); el apartado 5 del art. 50 (FJ 23); el art. 90 (FJ 40); los apartados 3 y 4 del art. 91 (FJ 41); el apartado 2 del art. 95 (FJ 44); el art. 110 (FJ 59); el art. 112 (FJ 61); el art. 122 (FJ 69); el apartado 3 del art. 127 (FJ 73); el art. 129 (FJ 76); el art. 138 (FJ 83); el apartado 3 del art. 174 (FJ 111); el art. 180 (FJ 113); el apartado 1 del art. 183 (FJ 115); el apartado 5 del art. 206 (FJ 134); los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210 (FJ 135); el apartado 1, letra d), del art. 222 y el apartado 1, letra i), del art. 223 (FJ 147); el apartado 1 de la disposición adicional tercera (FJ 138); y las disposiciones adicionales octava, novena y décima (FJ 137).

4.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás”.

⁴²⁵ En aquest sentit estem molt d'acord amb PARICIO RALLO, E., “La sentència efectua un esforç titànic per salvar la major part dels preceptes impugnats. Ara bé, aquest esforç no es fa en els arguments estructurals sinó per la via d'interpretació conforme. Una interpretació que es força tant que en resulta una autèntica dissociació entre l'Estatut que formalment es manté després del garbellat constitucional i la significació que cal donar als preceptes un cop interpretats pel Tribunal. (...) Així doncs, després de la sentència del Tribunal Constitucional l'Estatut ha passat a ser una norma que no és possible entendre sense manual d'instruccions. Una norma que en molts aspectes essencials ja no diu el que sembla o el que es dedueix de les seves paraules; això és, una norma fantasmal. El Tribunal Constitucional ha anat més enllà de la seva funció com a legislador negatiu per reconfigurar l'Estatut; fins a fer-lo irreconeixible en molts aspectes”, a Quaderns de Dret Local, núm. 27, Barcelona 2011, pps.64-65.

⁴²⁶ Qui en aquell moment era el Director de l'Oficina del Conseller de Governació i Administracions Públiques, s'hi referia en aquest àmbit territorial i local, ROVIRA TARRAGÓ, J., “El camí iniciat és el mateix que defensava, en unes jornades organitzades per l'Associació Catalana de Ciència Regional, el gener de 1983, el polític i jurista Miquel Roca: “Per la via del doble joc d'una llei del Parlament català i d'una llei del Parlament espanyol, a proposta del Parlament català, podríem perfectament estructurar la realitat catalana en vegueries substituint el fet provincial”. Aquest camí i aquest consens és fràgil davant la sentència sobre el recurs d'inconstitucionalitat contra l'Estatut presentat pel Partit Popular el 31 de juliol de 2006. Perquè aquesta sentència torna a estancar de nou el vell problema, com ho és la federació en matèria local. D'aquesta manera, també en matèria local, només hi ha una sortida democràtica, la que evidencia que Catalunya no té altre horitzó positiu

implantació veguerial... una sentència a més, que va arribar tard. Amb excessius anys de retard, i sovint amb afirmacions de persones molt representatives de les diverses institucions vexant tot el procés estatutari català⁴²⁷, tot creant en definitiva una separació institucional i social molt forta entre Catalunya i Espanya, que anirà cristal·litzant encara més en els anys següents⁴²⁸.

Amb aquesta sentència, i les seves interpretacions, és evident, al nostre entendre, que el TC ha fet una plantejament excessivament polític de moltes de les seves argumentacions⁴²⁹. Aquesta situació a la vista dels principis decimonònics de la divisió de poders no pot ser un criteri sòlid i netament acceptable i acceptat⁴³⁰. I és que en aquest sentit les precisions i els aspectes polítics s'han de donar en seu parlamentària, i no en seu jurisdiccional, i molts menys encara en seu jurisdiccional constitucional per no desfigurar el seu sentit i naturalesa⁴³¹. És cert però que el marge entre la política i el dret, en la interpretació de la norma, a vegades és estret, però la diferència entre el poder legislador i el poder judicial –en aquest cal entendre poder jurisdiccional constitucional, per tant fins i tot més enllà de la jurisdicció ordinària-, en seu constitucional ha de ser fonamentat necessàriament en dret.

En aquest aspecte, és evident que el TC interpreta políticament -fins i tot determinats sectors anomenen blocs amb majories de diputats progressistes i

que la independència". *L'organització territorial: un debat etern de solució impossible*, a *Activitat Parlamentària*, Barcelona 2010, pp. 29-33.

⁴²⁷ En aquest sentit és recomable el treball de TREMOSA BALCELLS, R., *Estatut de Catalunya. Veritats contra mentides*. Ed. El Temps. València 2006. En termes similars es pot veure també un resum sobre filtracions a la premsa del veredict final i altres reflexions connexes a ARBOS MARÍN, X., *Una visió general*, a *Revista Catalana de dret públic...* op. cit. p. 29

⁴²⁸ PÉREZ ROYO, J., *La STC 31/2010 i la contribució de la jurisprudència constitucional a la configuració d'un estat compost a Espanya: elements de continuïtat i ruptura, i incidència en les perspectives d'evolució de l'estat autonòmic*, a *Revista Catalana de Dret Públic...* op. cit. pp. 121-149. També FERRET JACAS, J., *Una visió global de la Sentència*, a *Revista Catalana de dret públic...* op. cit. p. 44.

⁴²⁹ S'hi refereix també MORENO VÁZQUEZ, M., *No es país para intérpretes: El Estatuto de Autonomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional*, a *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 56, València 2011, pps 335-359

⁴³⁰ Es pot veure al respecte MARTÍN MARTÍN, G., *Sobre las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña*, a *Revista de Derecho Político*, núm. 81, Madrid 2011, pp. 279-287.

⁴³¹ REQUEJO RODRÍGUEZ, P., *La posició del Tribunal Constitucional espanyol després de la seva Sentència 31/2010*, a *Revista Catalana de Dret Públic...* op. cit. pp. 317-341.

conservadors⁴³²-, i no sempre motiva jurídicament. D'aquí la precisió a fer, en la mesura que en el seu argumentari dóna tantes possibles interpretacions obertes, sense acotar aspectes concrets, que provoca la impressió que la motivació jurídica que impregna el seu pronunciament sovint és absent. I és que es defuig amb interpretacions que semblen acceptades per criteris anteriors –fins i tot a voltes de forma esbiaixada, i quan no en altres fetes més de trenta anys abans-, però sense entrar a les qüestions normatives concretes, en la seva profunditat, en la evolució del dret i de les institucions en el llarg camí democràtic a l'hora d'interpretar la voluntat del poble de Catalunya manifestada fins i tot amb referèndum positiu⁴³³.

Amb tot la situació actual pot donar la impressió que ha comportat, en determinats aspectes, fins i tot fer passes en endarrere, tant en endarrere, que hom podria dir que fins i tot ens ha situat jurídicament en molts terrenys molt abans de les previsions estatutàries del 1979⁴³⁴. En aquest sentit, i davant l'atzucac en el que ens podríem trobar en aquesta matèria, donava la impressió que fins i tot el més recomanable des de la òptica catalana és igualment anar legislant en la matèria, intentar vorejar els límits d'interpretació constitucional, ja que del contrari la situació ens deixava pràcticament sense marge possible, sense avançar, ja que en tant que estratègia estatutària és evident que el camí traçat al seu dia d'entrada podríem dir que ha fracassat⁴³⁵. Cal veure doncs, en

⁴³² Fins i tot un Magistrat emèrit del mateix TC ho escriu lliurement, i de forma absolutament denunciabile en termes democràtics. DE MENDIZABAL ALLENDE, R.,: “*Ésta es una sentencia socialista de cabo a rabo o de la cruz a la fecha, obra del grupo mayoritario perteneciente a esa escudería. Conviene llamar a las cosas por su nombre y huir de la hipocresía de lo políticamente correcto. El Tribunal Constitucional desde su puesta en marcha ha estado dominado por los magistrados de signo y obediencia socialista*”, op. cit. p. 2.

⁴³³ FOSSAS ESPADALER, E., *El control de constitucionalitat als estatuts d'autonomia*, a Revista Catalana de dret públic...op.cit. pp. 2-19..

⁴³⁴ Estem d'acord en els termes utilitzats en un context similar per JIMENEZ ASENSIO, R.,: “*O se reconstruyen definitivamente los consensos sobre el modelo de Estado o incurriremos de nuevo en una suerte de “volver a empezar”. El problema es que han transcurrido más de veinticinco años del comienzo y alguna lección –por muy tozudos o ignorantes que seamos-deberíamos haber aprendido*”, a Cuadernos de Derecho Local, núm. 13, Madrid 2007, p. 86.

⁴³⁵ Així s'hi refereix molt encertadament FUENTES GASÓ, J.R., *El règim local de Catalunya i la viabilitat d'articulació d'una planta política i administrativa pròpia després de la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010*, a Revista Catalana de Dret Públic...op. cit. p. 244.: “*L'atzucac en el qual ens ha situat la STC, malgrat l'aprovació de la Llei de vegueries pel Parlament, el 27 de juliol, només permet fer una aposta decidida pel reforçament competencial de les quatre “vegueries provincials”, tot remetent el mapa septipartit a la decisió del legislador actual, o bé duu a la impossibilitat material d'aplicar els articles 83, 90 i 91 de l'EAC i, de retruc, la nova Llei de vegueries*”.

aquest sentit, com es pot ser capaç de tenir més imaginació per tal de poder crear noves interpretacions que ajustades al marc constitucional espanyol, situïn una nova i necessària organització territorial de matriu genuïnament catalana per tal de configurar un nou model territorial local i financer amb un pes molt específic i clar del nivell supramunicipal, precisament per tal de reforçar el municipalisme, la essència de la democràcia local. I tot plegat per no poder afrontar sense matisacions una modificació de llei orgànica o fins i tot constitucional per poder afrontar i donar cobertura a una qüestió tant bàsica com la catalana, en aquest cas en clau local. És el que defensava ja l'any 2006, abans d'iniciar tot el camí de desenvolupament estatutari FERRET JACAS, i que dissortadament el temps li ha acabat donant la raó:

“Parece que políticamente solo cabe encontrar una solución viable para alterar los límites territoriales de las veguerías o aceptar las actuales cuatro provincias catalanes. Lo que no parece razonable –y soy consciente de que se trata de una opinión política-, es estar veinticinco años más jugando a hacer una propuesta de proposición de ley orgánica, que tiene una absoluta inviabilidad política, volviendo exactamente a la misma situación que en el 1987. En el 1987 se quiere hacer una sola provincia y, por supuesto, el Estado no ha estado por la labor. Por lo que ninguno de los partidos que ha gobernado Catalunya se ha atrevido ni a enviar el texto a las Cortes Generales. Y ahora volveremos a lo mismo. Si cabe, la dificultad será mayor porque si se aumenta por ley orgánica el número de provincias, se aumenta el número de senadores catalanes, con los efectos políticos que ello produce. La vía de la ley orgánica para alterar el número de veguerías no parece practicable políticamente. Sería nefasto esperar la culminación de este camino imposible para proceder a las necesarias reformas del régimen local en Catalunya”⁴³⁶.

⁴³⁶ FERRET JACAS, J., *Nuevas reglas de distribución de competencias sobre el régimen local*, A Anuario del Gobierno Local 2006, Madrid 2007, p. 48. En termes similars pel que fa al canvi constitucional s'hi ha referit MIR BAGÓ, J., Règim local, a *Revista Catalana de Dret Públic...* op. cit. “Per evitar aquesta frustració, i poder instituir una organització basada en sis o set vegueries, els consells de les quals substituïssin vàlidament les diputacions provincials, la solució a què implícitament ens porta la STC és a promoure la modificació per llei orgànica de la divisió provincial de Catalunya, de manera que aquesta coincideixi amb el mapa de les vegueries. Les conseqüències electorals i de multiplicació d'instàncies territorials judicials poden frenar la viabilitat d'aquesta opció”, p. 247. Fet i fet, malgrat que operar una modificació constitucional sigui tant tabú en el nostre ordenament no és menys cert que quan hi ha interès per part de les Corts Generals es porta a terme ràpidament i sense més, com veurem que va passar mesos després amb la modificació de l'art. 135 de la CE. La qüestió doncs és ja més política que no pas jurídica.

No obstant però hi ha una reflexió certament greu a fer, en base a quin és el futur que espera a l'estat espanyol de les autonomies, després d'aquesta Sentència. Ho el que és el mateix, com donem resposta a la pregunta que en termes jurídics i constitucionals formula ALBERTI ROVIRA:

“La pregunta que cal fer-se és quina evolució i quin futur cal esperar del model autonòmic, una vegada se l'ha desproveït d'un dels seus elements característics i singulars essencials, que servia per dotar-lo d'una flexibilitat i una capacitat de diferenciació, almenys potencial, que van resultar imprescindibles per implantar el nou model territorial. Aquesta és la principal incògnita que, al meu entendre, s'obre amb la STC 31/2010⁴³⁷”.

⁴³⁷ ALBERTI ROVIRA, E., *La sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'Estat de les autonomies*, a *Revista Catalana de dret públic...* op. cit. p. 21

VI. LA REFORMA LOCAL ESTATAL

VI. 1. El context de la crisi econòmica al món local

A l'inici de l'any 2011 els efectes d'una crisi econòmica mundial que s'inicià anys abans però que s'intentà anar-ne esmorteint els efectes, estaven ja en un punt de molta complexitat social, econòmica i política. A l'Estat espanyol, singularment, aquesta crisi té múltiples antecedents, però ho son sobretot aquells que es refereixen a la bonança econòmica fruit de la *bombolla urbanística*, derivada de les operacions de transformació del sòl i de la construcció d'un elevadíssim parc immobiliari arreu del territori com a resultat de la legislació estatal de sòl, de caire molt liberalitzadora, de les últimes dècades⁴³⁸.

En tot cas situats ja en un any 2011 en que a més es convocaven eleccions legislatives, i l'economia espanyola estava en el punt de mira de les institucions comunitàries sota l'amenaça constant d'una intervenció econòmica en forma de rescat, els temps reclamaven i imposaven mesures a adoptar per fer-hi front de tots els àmbits. Però sobretot aquestes mesures s'havien d'impulsar en els sectors econòmics i productius, per això les normatives al respecte sota la nomenclatura d'*economia sostenible*⁴³⁹, o els plans de cooperació en obres i serveis cap al món local per part de l'executiu estatal, eren aprovats amb tota celeritat en aquells anys, sovint donant la impressió que sense calcular-ne no només els efectes, sinó les conseqüències⁴⁴⁰.

⁴³⁸ Se'n pot fer un repàs d'aquesta evolució al nostre treball RENYER ALIMBAU, J., i FORCADELL ESTELLER, X., *La evolución legislativa, doctrinal y jurisprudencial entre los años 1996-2003, en relación al suelo no urbanizable y el derecho de la iniciativa privada a promover la transformación del suelo urbanizable*, a Revista de Estudios Locales. Cunal, núm. 75, Madrid 2004, pp. 44-56.

⁴³⁹ En aquest sentit es pot veure per exemple la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible - BOE núm. 55, de 5 de març de 2011-.

⁴⁴⁰ Val a destacar en aquest context el RDL 9/2008, de 28 de novembre, pel qual es crea un Fons Estatal d'Inversió Local i un Fons Especial de l'Estat per a la dinamització de l'economia i l'ocupació, i s'aproven plans extraordinaris per atendre al seu finançament. Aquest Pla es va conèixer com a FEIL –integrat dins d'un conjunt d'altres mesures d'estímul econòmic sota la nomenclatura *Plan E-* i, estant dotat de 8.000 milions d'euros, tenia per objectiu augmentar l' inversió pública en l'àmbit local mitjançant finançament d'obres de nova planificació i execució immediata. Amb tot, i més enllà de la bondat d'un pla que té per objectiu consolidar i generar llocs de treball en un context social i

En base a aquest context val a destacar que a partir d'aquesta situació descrita moltes de les reformes que vindran a *posteriori*, com veurem, seran justificades sota títols competencials estatals en matèria econòmica. Aquesta situació ens molts casos justificarà una recentralització de títols competencials propis de les CCAA cap a l'Estat.

La complexitat institucional del moment a tots els nivells de l'administració pública, junt amb les mesures a prendre des d'un punt de vista polític, no eren doncs menors⁴⁴¹.

Segurament aquest és l'entorn que motiva fins i tot una modificació constitucional impulsada per l'executiu espanyol sota la iniciativa dels dos grans partits amb implantació territorial a les Corts Espanyoles, el PSOE i el PP. En efecte, el 26 d'agost de 2011 es va presentar la proposta de reforma de l'art. 135 de la CE, que va seguir una tramitació parlamentària amb tota

d'ocupabilitat difícil, va tenir molta crítica perquè per la gestió dels temps i les situacions objectives que regulava el propi Pla, va acabar suposant la realització de moltes obres noves no estrictament necessàries. A més, des d'un punt de vista de la seva gestió i fiscalització posterior el Tribunal de Cuentas en va emetre diversos informes amb objeccions, com per exemple la Resolució de 12 de març de 2013, del Tribunal de Cuentas –BOE núm. 103, de data 30 d'abril de 2013-.

La Generalitat de Catalunya al respecte d'aquests Plans en va presentar recurs d'inconstitucionalitat davant el TC per possible vulneració, entre d'altres, dels arts. 114.3 i 152.4 c) de l'EAC, relatius al marc competencial de la Generalitat per gestionar plans i demés instruments de l'activitat de foment de l'Estat a Catalunya, després d'haver analitzat el Dictamen 16/2010, de 13 de juliol, del Consell de Garanties Estatutàries, que així ho confirmava. Posteriorment alguns preceptes d'aquest Pla han estat declarats també inconstitucionals per la STC 150/2012, de 5 juliol, ja que han vulnerat aquestes competències de la Generalitat -FF JJ 6 i 7-. Malgrat tot la declaració d'inconstitucionalitat té efectes limitats per tal de no crear perjudicis en la mesura que aquestes accions inversores havien estat ja executades: *“porque ello podría suponer graves perjuicios y perturbaciones, también en Cataluña, a los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas, y particularmente a la política económica y financiera de los ayuntamientos. Por otra parte, las subvenciones se refieren a un ejercicio económico ya cerrado y han agotado sus efectos. En consecuencia, nuestro pronunciamiento, que debe incluir la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad, ha de realizarse con respeto, en todo caso, de las ayudas que ya hayan sido concedidas”* -FJ 17-.

Després d'aquest primer Pla però, i en termes similars, l'executiu estatal en va aprovar un segon, l'any següent, a través del RDL 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea el Fons Estatal per a l'Ocupació i la Sostenibilitat Local, dotat amb altres 5.000 milions d'euros.

⁴⁴¹ VIVER PI-SUNYER, C., *L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya*, a Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, núm. 13, Barcelona 2011, pps. 146-185.

celeritat⁴⁴² que va suposar que el 27 de setembre de 2011, un mes i un dia després de la presentació de la iniciativa, la reforma ja era sancionada pel Rei i publicada al BOE⁴⁴³, entrant en vigor el mateix dia⁴⁴⁴. Val a dir però que la tramitació d'aquesta reforma, tant per les formes com pel fons, va ser aprovada de forma molt àmplia pel que fa a nombre de diputats però no pel que fa a forces polítiques, ja que només es va aprovar amb el suport dels dos partits majoritaris que la varen impulsar junt amb la Unió del Poble de Navarra⁴⁴⁵. Per tant una reforma de la Carta Magna efectuada sense consens previ, sense discussió anterior, etc. i sense que, com en altres cops sempre s'ha intentat justificar, es digués que no es pot reformar el text constitucional sense un ampli suport de les forces polítiques de forma transversal per no trencar l'*esperit constitucional*⁴⁴⁶.

En tot cas la reforma d'aquest art. 135 de la CE suposa la incorporació expressa del principi d'estabilitat pressupostària a la Carta Magna, la qual cosa implica la culminació d'un procés que havia començat anys abans, i va anar avançant amb les primeres lleis d'estabilitat pressupostària. En aquest sentit aquest nou article ve a confirmar quelcom que ja s'havia convertit en comú i és que la integració de l'Estat espanyol a la Unió Europea suposava una autèntica transformació del dret financer, i en particular del dret de la despesa pública i del rol del pressupost, com a instrument.

És cert però que la necessitat de la reforma d'entrada es va justificar per una raó conjuntural precisa: l'explosió de la prima de risc a l'agost del 2011 i la consegüent necessitat d'assegurar als inversors exteriors la solvència de l'Estat

⁴⁴² Sobre el procés d'aquesta reforma constitucional es pot veure GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?*, a Cuadernos de Derecho Político, núm. 38, Madrid 2012, pp. 79-88.

⁴⁴³ Justament també en aquest mateix número del BOE es va publicar i va entrar en vigor el RD 1329/2011, de dissolució del Congrés dels Diputats i del Senat i convocatòria de noves eleccions.

⁴⁴⁴ La reforma com a tal va durar menys dies de tramitació que aquest mes formal, ja que aquí cal incloure la pausa motivada per la possible sol·licitud de referèndum en el termini de quinze dies, prevista per l'art. 167.3 de la CE, a petició d'una desena part dels membres de qualsevol de les dos Cambres.

⁴⁴⁵ BASSOLS COMA, M., *La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupostaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional*, a *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público*, INAP, Madrid 2012, pp. 317-339.

⁴⁴⁶ En aquest sentit es pot veure també el rebuig expressat pel Parlament de Catalunya mitjançant la Resolució 274/IX. Al respecte es pot veure el treball de DOMINGUEZ GARCIA, F., *L'any en què en el Parlament es parlà de geometria variable i els acords parlamentaris començaren a refutar-la*, a *Anuari Polític de Catalunya 2011*, Barcelona 2012, pp. 63-83.

espanyol. Per tant sota el context i la justificació de *la necessitat de calmar els mercats*. Aquesta reforma però conté altres modificacions a tenir en compte sota un nou control constitucional i que van més enllà de l'objectiu principal que la va inspirar: el control de l'estabilitat pressupostària; de l'endeutament⁴⁴⁷; i, de l'infracció del límit del deute⁴⁴⁸. En relació amb el deute però es va voler impulsar una reforma precisament amb l'administració local que segons les dades del Banc d'Espanya tant de l'exercici 2013 i 2014 no només ha estat la menys endeutada sinó que a més ha tancat exercicis econòmics en termes d'estabilitat, i en canvi és al nivell administratiu on majoritàriament s'han centrat les reformes⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷ Al respecte compartim plenament l'opinió de SÁIZ ANTON, P.: “Tot indica que hi ha moltes incògnites sobre l'impacte econòmic de la reforma. Una d'elles és que l'informe no considera que una mateixa competència atribuïda legalment de forma indistinta a diferents administracions no necessàriament produeix en la prestació del servei públic una actuació ineficient des de la perspectiva del social i econòmica, ja que dependrà de si amb la prestació compartida del servei entre dues administracions es cobreix o no la demanda potencial de manera eficient i complementaria. En els casos en què així sigui, amb el trasllat de competències no hi hauria increment d'eficiència ni disminució de costos. Una altra limitació de l'informe és que no recull altres experiències de prestació de serveis públics compartits en diferents països, de la qual cosa es dedueixen quatre conclusions clares: a) que les fórmules de prestació de serveis no poden ser úniques i s'han d'adaptar a la realitat històrica i territorial (fusió de municipis al paísos nòrdics o als Paísos Baixos, diferents formes d'associació a França o fórmules de cooperació municipal per a la prestació de recollida d'escombraries o del servei d'aigües als consells comarcals a Catalunya i l'Aragó amb gestió pública i privada); b) que els resultats finals varien segons el cas i no son homogenis ni lineals; c) que cal trobar l'equilibri entre l'eficiència política i l'eficiència econòmica per aconseguir la mida òptima per a la prestació de serveis que eviti una distància excessiva entre el ciutadans i els polítics, garantint la proximitat de la gestió, reuint la ineficiència i la corrupció, i e) en la reducció de costos, s'ha de tenir en compte la distribució territorial i la densitat de la població, els límits en les economies d'escala i els costos de transacció, deriven dels costos administratius i de gestió de contractes incomplets que generen riscos d'execució. En definitiva, de la verificació empírica de les dades econòmiques analitzades es pot concloure: a) que haurem d'esperar per valorar l'impacte econòmic real de la reforma, b) que les corporacions locals, tot i els arguments de mala gestió generalitzada esgrimits pels defensors de la reforma i de la situació crítica d'alguns ajuntaments, conformen el subsector de l'Administració pública que menys pas té en el conjunt de la despesa del sector públic, és el menys endeutat i l'únic que compleix els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, tot i ser l'Administració que presta els serveis de la manera més propera al ciutadà i malgrat els problemes competencials que s'esgrimeixen en el PLRSAL”, a *La reforma local: incidència en l'estabilitat pressupostària i el control intern*, Revista econòmica de Catalunya, núm. 68, Col·legi d'Economistes de Catalunya, Barcelona 2014, p. 124.

⁴⁴⁸ RUIZ ALMENDRAL, V., *La reforma Constitucional a la luz de la estabilidad presupostaria*, a Cuadernos de Derecho Político, núm. 38, Madrid 2012, pp. 89-159.

⁴⁴⁹ Així, segons les dades publicades pel Banc d'Espanya al mes de març de 2015, i en relació al quart trimestre de l'exercici del 2014, la única administració que redueix el seu deute és la local. En aquest sentit fins i tot s'ha millorat l'objectiu del 4% que s'havia fixat per a l'exercici, per la qual cosa la

Aquesta reforma constitucional ha tingut posteriorment un desenvolupament normatiu a través de Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera⁴⁵⁰, però sobretot a través de tot un conjunt de normes estatals destinades també al món local on el control als governs locals, a la seva funció interventora, etc. han estat una constant, on des de l'executiu es reclama de forma permanent tot un seguit d'informació als governs locals, i no sempre utilitzant els mètodes ni els mecanismes més oportuns⁴⁵¹. Però per al que ara també ens interessa val a dir que aquesta reforma constitucional, al nostre entendre, i la seva missió directa en termes d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera ha acabat condicionant tot un seguit de futures reformes legislatives de caire molt recentralitzador, com l'anomenada *reforma local de 2013*, que veurem tot seguit.

A la tardor del 2011 es varen produir eleccions a l'executiu estatal, on una majoria absoluta del PP provocava un canvi de govern. Interessa destacar però que durant la campanya electoral no només l'estalvi econòmic i les mesures de contenció de la despesa varen estar al centre del debat, sinó també de forma extraordinàriament significativa la reforma local que calia impulsar. En tot cas però, i de forma més singular, la reforma de les diputacions provincials, i en molts casos la seva supressió, per tal de produir un important estalvi econòmic, varen protagonitzar molts debats polítics d'alt nivell, cosa inusual fins a la data.

De fet els programes electorals de bona part dels partits com a mínim reclamaven una modificació rellevant, quan no una supressió, de les diputacions. Cosa que també varen fer moltes veus institucionalment rellevants, com per exemple la de l'expresident del govern del PSOE, Excm. Sr. Felipe GONZÁLEZ MÁRQUEZ, així com també el candidat a la presidència del Govern en nom del PSOE Excm. Sr. Alfonso PÉREZ

línea de l'exercici 2013 de millora s'ha anat consolidant. En l'actualitat doncs el deute local només ascendeix al 3,7% del deute total del conjunt de les Administracions Públiques.

⁴⁵⁰ Publicada al BOE núm. 103, de data 30 d'abril de 2012

⁴⁵¹ En aquest sentit la Junta del Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local de Catalunya, en data 3 de febrer de 2014, va elevar una queixa formal al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per *la falta de respecte als alcaldes i a les normes de procediment administratiu*, pel format i la manera com es sol·licita aquesta informació, sovint mers correus electrònics des del Ministeri dirigits directament als interventors locals. Es pot veure la notícia a l'enllaç <http://www.csital.org/noticies/20140203-queixa-formulada-al-mhap-pel-consell-csital-catalunya.htm> -última visita 16 d'agost 2014-.

RUBALCABA. Aquests demanaren obertament la supressió de les diputacions provincials, tot i que finalment al programa electoral del PSOE es parlava de forma més suavitzada de modernització i transformació de les instàncies de govern provincials, tot transformant-les en *consells d'alcaldes*.

Altres formacions, així per exemple, Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya, Unión, Progreso y Democracia, ERC, Bloque Nacionalista Galego i Compromís, en demanaven directament la seva supressió. CiU, es decantava per la supressió sinó per la delegació a la Generalitat de Catalunya per part de l'Estat, de la potestat de reorganitzar la naturalesa i funció de les diputacions, per tal de convertir-les en Consells de vegueria, posteriorment.

El PP portava al seu programa la necessitat d'aprovar una llei bàsica del Govern i Administració local, que s'havia de tramitar de forma conjunta amb un nou model de finançament. Alhora apostava per modernitzar el marc legal de les diputacions, cabildos i consells insulars, per tal de garantir l'adequat i eficaç desenvolupament de la seva funció constitucional, tot desenvolupant de forma clara la seva vocació de recolzament i ajuda als petits i mitjans municipis⁴⁵².

La majoria d'aquestes propostes però, d'entrada, i en la lleugeresa en la que s'expressen, semblen no tenir en compte la garantia institucional de la província i de la seva instància de govern, en els termes establerts a la CE i interpretats tant restrictivament pel TC. Per tant, algunes d'aquestes opcions per ser viables, i si s'han de tractar de reformes a fons com sembla que s'anunciaven, només ho són, si prèviament es modifica directament la CE, i a més tot un conjunt de normes legals connexes, cosa que els proposants d'aquestes no poden ignorar. Entenem que aquesta situació ja es deu donar per descomptada sinó ni es proposaria, i de ser així en aquest cas no hauria d'haver-hi obstacle tampoc per a altres modificacions, fins i tot no tant rellevants si es vol, i més de caire singular, que en un futur es poguessin

⁴⁵² Per veure tots els plantejaments electorals es pot consultar l'interessant treball de BERNADÍ GIL, X., i GALAN GALAN, A., *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, Colección Documentos e Informes de la Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2010. Aquest document es pot visualitzar *on line* al següent enllaç http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Debate_Dip_prov.pdf -última visita 18 d'agost de 2014-.

plantejar per a singularitzar la institució a determinades parts del territori, com posem per cas Catalunya, si així es reclama per aquesta.

En el discurs d'investidura del nou President a elegir, Excm. Sr. Mariano RAJOY BREY, el 19 de desembre de 2011, no varen haver-hi referències expresses a les diputacions, per bé que en els debats polítics televisats durant la campanya electoral, aquest candidat en concret se n'havia erigit com un dels seus principals defensors en virtut que ell mateix molts anys abans n'havia presidit la de Pontevedra. En tot cas sí que es varen fer en aquest discurs al·lusions a l'inici d'un ampli programa de reformes econòmiques, tot començant pel sector públic per tal de primar *“la austeridad, lograr la mayor eficiencia, y evitar duplicidades, atendiendo a la premisa “una Administración, una competencia”*⁴⁵³, tot apuntant la conveniència d'abordar una profunda reforma administrativa en els mateixos termes.

V. 2. Els primers documents tècnics de la reforma

Iniciat l'any 2012, començaren a realitzar-se propostes de treballs encarregades a la FEMP. Així doncs es varen elaborar com a documents d'inici uns primers treballs desenvolupant, alhora, dos línies concretes a efectes de l'elaboració de materials tècnics a lliurar a l'executiu estatal, per tal de preparar un esborrany de l'avantprojecte de nova llei estatal de bases de règim local.

Així, en primer terme es va reunir a València, en data 18 d'abril de 2012, la *Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares* de la FEMP, que va subscriure un seguit de propostes per tal d'aconseguir el *Fortalecimiento institucional y modernización de las Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares y demás entidades locales intermedias*. Aquestes, que en determinats cercles institucionals de la FEMP seran anomenades *La Declaració de València*, són de naturalesa essencialment política i ressegueixen qüestions ben diverses en matèria de disseny institucional i organització de les diputacions i entitats equivalents, el model de relacions amb els ajuntaments, les atribucions competencials, el finançament i els recursos humans.

⁴⁵³ BERNADÍ GIL, X., i GALAN GALAN, A., *El debate actual sobre las diputaciones provinciales...* op. cit. p. 30.

També, i amb un sentit més tècnic i jurídic, la FEMP va constituir un grup de treball per a aquesta finalitat, sota la nomenclatura de la *Comisión para el desarrollo de las competencias locales*⁴⁵⁴, als efectes de l'elaboració d'un estudi que en un principi tenia per objecte el *Marco competencial municipal* i que finalment, en data 27 d'abril de 2012, es va lliurar al Govern estatal sota el títol de *Actividades y servicios locales*⁴⁵⁵.

Aquest estudi posa en valor un conjunt d'activitats que, tinguin reconeguda la competència o no, realitzen els diferents governs locals a l'Estat espanyol. L'enumeració de les activitats i serveis es presenta categoritzada per àmbits materials i alhora ve precedida d'un document general més explicatiu del sentit del mateix, però que alhora conté una clara declaració de principis més polítics i jurídics.

Aquestes eren les premisses inicials dels treballs realitzats. Des de la nostra visió tècnica però, i d'entre les aportacions que en aquests moments en que s'iniciava un nou desenvolupament normatiu bàsic en clau local, convé destacar, creiem que cal singularitzar que no es pot acometre una reforma local d'aquest calat sense tenir en compte, més encara després de tota l'evolució estatutària, la realitat plurinacional de l'Estat espanyol. Per tant una reforma com aquesta no pot tenir únicament una visió recentralitzadora, ans al contrari. De no ser així l'anomenat *Estat de les autonomies*, queda cada cop sense menys justificació.

En aquest sentit, d'entrada, i vista la voluntat d'apostar per un reforçament del nivell de govern provincial, aquest ha de realitzar-se, necessàriament, remetent la seva concreta configuració als Estatuts autonòmics respectius. I és que l'organització territorial de les CCAA és inherent a la seva potestat d'autogovern, i un dels seus principals reflexos és la definició del propi sistema institucional a nivell local, bo i respectant el marc constitucional vigent.

⁴⁵⁴ En aquest grup de treball, constituït durant el mes de març de 2012, i vàrem participar directament, tal i com consta a l'acta de la Junta de Govern de la FEMP, de data 24 d'abril de 2012.

⁴⁵⁵ Val a destacar però d'aquest estudi inicial que l'encàrrec es justificava nomès en que s'estava realitzant un informe previ sobre les competències municipals, tot i que després els treballs varen ser directament assumits pel Ministeri d'Hisenda qui va elaborar, sota la seva direcció i responsabilitat, les seves pròpies propostes de treball, alienes en molts aspectes a les concrecions d'aquest estudi inicial.

Així, la normativa estatal, en el cas de Catalunya, hauria d'introduir al nostre entendre una clàusula de garantia expressa de les institucions locals establertes per l'EAC, com a règim territorial singular. Aquesta singularitat, que caldria concretar-se en una norma local bàsica, de fet, podria justificar també una certa interpretació en clau autonòmica dels efectes de la recent jurisprudència constitucional que hem vist. En clau catalana serviria també per ajudar, en un front més, a sortir de l'atzucac institucional posterior a tot el procés estatutari. Una d'aquestes peculiaritats a preservar seria l'especial configuració de la província a Catalunya, o el que és el mateix, al desplegament de la normativa veguerial aprovada pel Parlament, i que necessàriament requereix de la col·laboració del legislador estatal.

En aquest sentit, la nostra visió és que la legislació bàsica local hauria de reduir-se a un mínim comú denominador, evitant unes bases rígides i àmplies, i deixant aquest últim espai a les CCAA. Aquestes bases haurien d'estar adequadament consensuades amb representants de tots els nivells i àmbits territorials, en particular amb les CCAA, als efectes d'adequar les solucions legislatives a les necessitats de cada territori, i a més com a mostra de treball consensuat per a una normativa clau per regular ni més ni menys que el nivell local bàsic de l'estat espanyol, molts anys després que ho fes la LBRL. Pel que fa a les fórmules d'atribució competencial als governs locals, la normativa bàsica només els hauria d'atribuir títols competencials genèrics, remetent a la legislació autonòmica la seva concreta atribució, a l'estil d'allò que hem vist a l'art. 84 de l'EAC⁴⁵⁶.

Entenem també, i continuant com a punt de partida d'elements claus per afrontar una legislació estatal bàsica i el seu posterior desenvolupament per part del legislador autonòmic, que les diputacions o els Consells de vegueria haurien d'estar dotats de competències pròpies de caràcter material o substantiu relatives a la prestació de serveis de caràcter supramunicipal. Sens

⁴⁵⁶ Amb tot però era de preveure allò que FERRET JACAS havia escrit ja l'any 2006, a *Nuevas reglas de distribución...* op. cit. p. 39: "No es necesario tener dotes proféticas para prever que será difícil encajar la legislación básica estatal y el Estatuto de Autonomía de Catalunya. El Estatuto de autonomía de Catalunya, ya en vigor, en la práctica aún no ha sido objeto de aplicación; el Proyecto de ley de gobierno y de la administración local no ha sido aún enviado a las Cortes y, por tanto, no sabemos cuáles van a ser los términos exactos en que se va a plantear la cuestión; pero se puede ya adelantar que el encaje no será fácil". L'autor es referia al projecte de reforma local del PSOE, que hem vist, però en la mesura que aquesta no es va portar a terme l'advertència era perfectament aplicable ara també.

perjudici de mantenir i desenvolupar les competències funcionals corresponents a la cooperació i assistència, la revisió del règim local estatal obliga a atribuir a les Diputacions també competències materials, tal i com hem vist que havien apuntat alguns treballs recents a Catalunya.

Des de la perspectiva de la defensa municipalisme, i en singular des de la seva realitat de la base poblacional més petita, caldria també posar èmfasi a un ampli rebuig a possibles plantejaments de supressió o agregació forçosa de municipis, tot fonamentant aquesta posició en diversos arguments. El primer en raó del principi d'autonomia local i de la llibertat de configuració territorial de les CCAA i perquè, en definitiva, cap criteri raonable evidencia ni que el problema d'eficiència econòmica de l'actual estructura territorial hagi estat causat pels petits municipis, ni que, cas de reduir el seu nombre, es produiria un estalvi econòmic significatiu. La realitat territorial de cada CCAA es ben diversa, com es deriva de la pròpia CE, i d'aquesta manera és només a les respectives institucions autonòmiques a les que correspon definir el mapa municipal.

En paral·lel a aquests treballs i coincidint amb la presentació d'un nou programa de govern, al Consell de Ministres de data 27 d'abril de 2012, es va aprovar el *Programa de Estabilidad 2012-2015* així com el *Programa Nacional de Reformas 2012*. Es tracta de dos documents que un cop validats foren traslladats posteriorment a les institucions europees en el marc del compliment de les mesures de reducció del dèficit⁴⁵⁷ i l'endeutament públic, on es recullen les estratègies econòmiques per als propers anys per tal de donar compliment a aquests objectius. En la matèria que ara ens ocupa, es determina una estratègia de reforma del sector públic per tal de modernitzar i racionalitzar el conjunt de les administracions públiques. Aquest objectiu es pretén aconseguir per la via de la eliminació de duplicitats i l'augment de l'eficiència en el conjunt d'aquestes administracions⁴⁵⁸. Així es marca com a

⁴⁵⁷ Podeu veure FUENTES GASÓ, J.R., GIFREU FONT, J., CASADO CASADO, L., (Coords.), *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público*, a *Actas del VII Congreso de la asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid 2012, pp. 15-147.

⁴⁵⁸ Sota aquest pretext en els darrers anys s'han dictat més de cinquanta disposicions en matèria d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, prudència financera, morositat, recursos humans, regles de la despesa i plans econòmics i financers, unitat de mercat, racionalització del sector públic, inversions financerament sostenibles, reestructuració del deute empresarial, equilibri pressupostari i estructura pressupostària de les entitats locals, factura electrònica, període mitjà de pagament a proveïdors, reforma tributària i pressupostària i prevenció del frau, etc. Un garbuix de normes, moltes

objectiu la reducció del nombre d'empres públiques i fundacions, la racionalització⁴⁵⁹ i l'eficiència de l'ocupació pública, o la supressió d'organismes existents a l'Estat i duplicats per les Comunitats Autònomes, entre d'altres. En destaca però, la mesura que pretén racionalitzar el nombre d'ajuntaments, tot apostant per la delimitació de competències i llur finançament, així com amb l'agrupament de municipis en funció de la seva població. Un conjunt de mesures doncs que d'entrada, i al marge d'altres possibles justificacions, i sobretot al marge d'altres elements objectius que caldria valorar amb molt més rigor, hi ha previst només dur-les a terme per tal de reduir l'endeutament públic⁴⁶⁰ i la correcció del dèficit⁴⁶¹.

En aquesta línia de treball doncs, el mateix dia 27 d'abril de 2012 en que la FEMP lliurava a l'executiu el seu informe elaborat a petició d'aquest com a base d'un nou text normatiu⁴⁶², com hem vist, el Consell de Ministres aprovava, entre d'altres, un pla de reorganització de les Administracions i de repartiment de competències. Aquesta coincidència de dates feia evident, que el requeriment fet a la FEMP a efectes de la presentació de l'estudi sobre *Actividades y Servicios locales* havia estat només de caire formal, ja que el Govern central ja estava elaborant en paral·lel un document propi, redactat

d'elles en clara voluntat recentralitzadora, que en molts casos han complicat encara més el funcionament ordinari de la funció interventora i de control del món local. A més però ha suposat que en molts casos s'hagin anat enviant totes les dades de magnitud econòmica local a l'Estat, qui avui disposa de la realitat econòmica local de forma ben concreta i precisa. En canvi però la Generalitat no coneix, ens sembla, totes aquestes dades tant concretes, cosa que hauria estat molt senzilla si s'hagués demanat als interventors locals còpia de tota la documentació que s'ha anat enviant, fruit d'aquest conjunt de normes, al propi Ministeri d'Hisenda.

⁴⁵⁹ MONTOYA MARTÍN, E., *Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización*, a *Estructuras administrativas y racionalización...* op. cit. pp. 15-117.

⁴⁶⁰ Es pot consultar al respecte GOICOECHEA BILBAO, I., i LÓPEZ HERRERA, C., *Radiografía del endeutamiento de las entidades locales: evolución y expectativas*, a Cuadernos de información económica, Fundación de las Cajas de Ahorros, núm. 241, Madrid 2014, pp. 45-52.

⁴⁶¹ Podeu veure MELLADO RUIZ, L., *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?*, Granada 2014.

⁴⁶² Respecte aquests treballs inicials s'hi refereix també PAREJO ALFONSO, L.: "L'avantprojecte de Llei –sense perjudici d'encerts indubtables- dista de suposar una veritable i equilibrada actualització del complex estatut dels ens locals per al millor compliment de la seva funció constitucional com a esglau basal del poder públic administratiu, llastat i esbiaixat com està el seu plantejament per l'òptica economicofinancera afavorida per les conseqüències de la crisi econòmica", a Quaderns de Dret Local, núm. 30, Barcelona 2012, p. 66.

sota l'auspici del Instituto Nacional de Administración Pública –INAP-, que seria la base de l'Avantprojecte de nova llei de bases de règim local⁴⁶³.

VI. 3. Els documents tècnics avalats per l'Estat

La Proposta elaborada per l'INAP i que seria la que en posterioritat validaria el propi Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques a efectes de modificar només l'articulat de la LBRL, exposa els principis de les reformes plantejades i alhora realitza una proposta concreta de reformes a introduir a la legislació estatal⁴⁶⁴. A destacar que aquesta proposta no determina una norma local bàsica nova, sinó reformes concretes i puntuals al text normatiu vigent, amb afectacions a altres normes connexes. Per tant no es tracta doncs d'una veritable reforma local en termes normatius.

En aquest sentit aquest esborrany es centra en les competències municipals però de forma tàcita realitza també una reformulació de la planta local en la mesura que, com es dirà, els municipis que no abastin determinats estàndards de qualitat en els seus serveis obligatoris es veuran obligats a encomanar-los a les Diputacions provincials. Per tant, determina la prestació de serveis a uns determinats estàndards, molt vinculats al cost econòmic dels mateixos.

Una de les voluntats del text és la de determinar de forma exhaustiva un llistat competencial municipal clar i precís, i alhora una clara distinció entre serveis obligatoris i facultatius. Així, els serveis que no siguin obligatoris només es podran prestar per part dels municipis quan els obligatoris estiguin suficientment garantits, tot donant compliment a la vegada als principis

⁴⁶³ Per a VELASCO CABALLERO, F., suposa una certa singularitat: “la iniciativa legislativa no se ha elaborado “en” un Ministerio (como establece el art. 22.2 de la Ley 50/1997, del Gobierno) sino en un organismo autónomo “adscrito a” un Ministerio (el Instituto Nacional de Administración Pública)”, a Sobre el dictamen del Consejo de Estado en relación con el el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local, a Boletín Instituto de Derecho Local – Universidad Autónoma de Madrid, núm. 46, Madrid 2013.

⁴⁶⁴ Respecte aquesta proposta es pot veure un interessant treball a JIMENEZ ASENSIO, R. (Dir.), *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, a Colección Documentos e Informes de la Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2012. Aquest document es pot consultar a http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Documento_Tecnico.pdf -última visita 18 d'agost de 2014-.

d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Pel que fa als serveis obligatoris dels municipis, es proposa reformar els preceptes de la LBRL. En aquest sentit, es redueix l'actual llistat d'àmbits materials de competència municipal i desapareixen l'ensenyament i la salut, com a àmbits en què els municipis poden exercir competències pròpies - només es preveu que en aquests àmbits les CCAA puguin delegar determinades facultats en els municipis -. En els mateixos termes no queden garantides les activitats complementàries, previstes actualment a la LBRL.

Un punt a destacar és també el reforçament de les diputacions provincials. Així la nova proposta d'art. 26.3 de la LBRL habilita a les CCAA per a que puguin encomanar a les Diputacions la gestió de serveis obligatoris - siguin serveis mínims o bé atribuïts per llei sectorial- de municipis de menys de 20.000 habitants. Aquesta habilitació legal comporta un canvi rellevant en el model de regulació dels serveis mínims obligatoris en funció del llindar de població dels municipis, i alhora significa una habilitació legal per activar un procediment extraordinari d'atribució expressa a les Diputacions de la gestió de dits serveis. En el document s'apunta a aquesta com una alternativa a la supressió o fusió de municipis, al temps que es fomenta la supressió de mancomunitats constituïdes per a la gestió de serveis supramunicipals. De fet, si tenim en compte el mapa territorial actual el percentatge de municipis per sobre dels 20.000 habitants és mínim -malgrat que és en aquests pocs municipis on resideix el major nombre de la població-. Per tant, aquesta és una qüestió clau per evitar un desapoderament del poder local democràtic enfront de les instàncies de govern provincial, en gairebé la totalitat del mapa territorial municipal.

Estem molt més d'acord quan s'afirma que l'assistència de les Diputacions als municipis es dirigirà preferentment a l'adequada prestació dels serveis mínims, i que les Diputacions assistiran als municipis per garantir el desenvolupament de les funcions públiques necessàries: secretaria, intervenció i tresoreria. I tot en el termini d'un any per organitzar-se.

Resulta interessant també destacar la remissió que es proposa a les legislacions de les CCAA per tal de determinar l'àmbit comarcal com el preferentment considerat per les Diputacions per a la prestació comuna i obligatòria dels serveis mínims. Aquesta previsió, creiem, és particularment important en el cas de Catalunya, a efectes de l'articulació futura de les vegueries i les

comarques, tal i com hem vist que apuntaven alguns treballs previs a l'hora d'afrontar una futura llei de governs locals de Catalunya.

El text normatiu proposat també planteja altres qüestions molt encaminades a la racionalitat i millora del dèficit. Així per exemple es vincula la celebració de convenis o constitució de consorcis⁴⁶⁵ a l'eliminació de duplicitats administratives i al compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. D'aquesta manera, no es podran subscriure convenis o constituir consorcis sense que estigui assegurada la sostenibilitat financera de l'activitat local corresponent.

Del text es pot destacar també allò que es refereix a les competències locals. En aquest sentit, i atenent a la capacitat de despesa dels municipis, es planteja la introducció a la LBRL de diverses clàusules que en conjunt vinculen el dret de les entitats locals a intervenir en els assumptes que els afectin -i la consegüent atribució de competències- al respecte dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. D'entre el més destacat sense dubte hi ha el d'establir per Reial Decret els costos estàndards pels serveis mínims o obligatoris dels municipis a efectes de determinar les necessitats financeres dels d'aquests. En un sentit similar, també preveu introduir un article a la LBRL per a que les CCAA estableixin estàndards mínims de qualitat dels serveis municipals que permetin objectivar les verificacions periòdiques previstes en la normativa autonòmica sobre la qualitat dels serveis prestats per les entitats locals. En aquest sentit es proposa, de forma transitòria, sotmetre els serveis públics municipals i els serveis mínims que presten les mancomunitats a una avaluació que s'hauria de realitzar anualment. Si el resultat de l'avaluació fos negativa i afectés a serveis facultatius o activitats econòmiques, cal suprimir-los. Si es tracta de serveis obligatoris, es podran privatitzar. En canvi, si l'avaluació negativa afecta als serveis mínims previstos en l'art. 26 LBRL, en els *municipis amb població inferior a 20.000 habitants* s'encomanarà la seva prestació a les Diputacions provincials. En els *municipis amb població superior a 20.000 habitants*, podrà acordar-se una fórmula supramunicipal per a la prestació del servei amb caràcter voluntari, *sens perjudici de la seva lliure incorporació al servei provincial*.

⁴⁶⁵ Podeu veure SÁIZ ANTON, P., i SAGALÉS GUILLAMÓN, J.R., *Els consorcis i les fundacions participats pels ens locals. Aspectes pressupostaris, financers, fiscals i de control*, ACM, Barcelona 2014.

Un primer document de treball doncs que, al nostre entendre, no realitza un canvi substancial i qualitatiu respecte la normativa bàsica vigent⁴⁶⁶, és més té una voluntat certament recentralitzadora, tot perdent alhora una oportunitat històrica d'adaptar aquesta normativa a un nou context derivat també de l'aprovació dels nous estatuts d'autonomia⁴⁶⁷, fruit d'una evolució del dret i

⁴⁶⁶ Defensa justament el contrari DÍAZ LEMA, J.L.: *“El anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local está construido desde la perspectiva financiera, sin duda bajo la presión de las graves circunstancias actuales de la economía española, pero sería inexacto creer que se trata de un texto coyuntural: en realidad, aborda temas pendientes en la reforma de la Administración local española, relacionados entre sí, que en último extremo enlazan con la financiación y con el grave problema de la planta local. Es posible que las citadas circunstancias económicas, y las finanzas públicas por tanto, hayan desvelado en toda su crudeza estos problemas, pero en realidad estaban ahí desde hace décadas, tapados bajo una situación de bonanza”*, a *Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ¿cambio de rumbo en la Administración Local Española?*, Anuario del Gobierno Local 2012, Madrid 2013, p. 90.

⁴⁶⁷ En aquest sentit és molt interessant la reflexió de TUDELA ARANDA, J.: *“podría decirse que la conjunción de la letra de los nuevos Estatutos con la estructura general del Estado y la tradicional asunción de la materia local por los Estados en los sistemas federales, obliga a la necesidad de una reinterpretación sustancial de las bases del Estado en la materia. Una reinterpretación que debería incrementar significativamente el ámbito de decisión propio de las Comunidades Autónomas. Simultáneamente, ese incremento no debería realizarse en términos de fractura, como si no existiese un pasado tan poderoso como el que existe y una comunidad tan firme. Si el ejercicio de las competencias por el Estado no puede desconocer, con independencia de las posibilidades que le ofrezca la Sentencia del Tribunal Constitucional la evolución del Estado autonómico, que es, no se olvide, su propia evolución, las Comunidades Autónomas no pueden olvidar el pasado, ejerciendo sus competencias como si nada les uniese al mismo. Ni tampoco, por supuesto, los propios términos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Además, las Comunidades Autónomas no pueden olvidar la propia personalidad de las entidades locales. Porque no debiera olvidarse que en ningún caso las entidades locales pueden ser sujeto meramente pasivo del ejercicio competencial por el Estado o por las Comunidades Autónomas. Por ello, se hace necesario que, más allá, de la estricta letra competencial, se llegue a un acuerdo que establezca las características esenciales del modelo local español, incluyendo la determinación de qué debe ser decidido desde el Estado y qué desde las Comunidades Autónomas. Por otra parte, ese marco lleva a insistir en la necesidad de elaborar procedimientos y crear instituciones que faciliten la concurrencia de la voluntad estatal y autonómica. Como en tantos otros temas, y como fielmente ha demostrado el proceso de aprobación de los denominados Estatutos de segunda generación, una solución coherente y eficiente a los problemas planteados pasa por la reforma de la Constitución. Sin esa reforma, las soluciones serán, en general, provisionales. Pero mientras llega, es preciso emprender la tarea de acometer los principales problemas de una manera razonable, descartando dogmatismos y apriorismos innecesarios. En la materia que ha interesado a estas páginas, el escenario necesario es el de la aprobación de una nueva Ley de Régimen Local por parte del Estado. El texto resultante debiera ser el fruto del equilibrio entre la evolución del Estado, de la que son fiel reflejo los nuevos Estatutos de Autonomía; la posición autónoma y singular de las entidades locales, muy en especial del municipio y de las exigencias derivadas de la necesaria fortaleza del Estado que impone de manera inevitable la existencia de unas coordenadas comunes que impidan malograr esfuerzos y abrir puertas a estructuras redundantes e ineficientes”*, a *Las bases del régimen local tras los Estatutos de segunda generación y la Sentencia del Tribunal Constitucional...op cit.* pp. 90-91.

del context històric de *l'estat de les autonomies*. A més, aquesta proposta planteja *de facto* una reformulació de la planta municipal a través d'un esquema extens que posa en risc el respecte a les potestats d'autoorganització dels governs locals a les CCAA. En aquest sentit no està en aquest punt de més recordar la opinió al respecte de MOZO AMO:

“La reforma de las estructuras locales deba de hacerse combinando la actuación del Estado y la de las Comunidades Autónomas de forma que al primero de ellos, es decir al Estado, le debe corresponder, mediante la reforma de la LBR., la definición del modelo básico al que se quiere llegar con la reforma, tanto en lo que se refiere a las estructuras municipales como a la posición que debe ocupar la provincia y la Diputación Provincial y a las competencias que municipios y provincias deben de asumir, y a las Comunidades Autónomas les debe corresponder el desarrollo y la aplicación de ese modelo básico en su territorio atendiendo a las peculiaridades que puedan existir. En estos momentos no es asumible una actuación independiente y propia de cada Comunidad Autónoma abordando la estructura de la Administración Local en su territorio al igual que tampoco lo es que el Estado, por Ley, imponga un modelo único por razones de planificación económica. Hay margen suficiente para conseguir un modelo básico en lo esencial y variable en lo accesorio o accidental, que es lo que constituirá el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas⁴⁶⁸”.

Finalment, entenem que la pràctica supressió de l'iniciativa econòmica local profunditza en la idea central de la reforma que es planteja, en la mesura que sembla ser una limitació de la capacitat d'actuació dels municipis, com si se'ls poses en el centre de les conseqüències d'una crisi econòmica que no els hi pot ser únicament imputables a la seva gestió, i que com veurem, les xifres d'aquest deute⁴⁶⁹ només els hi són imputables en un petit percentatge, comparat amb el percentatge que correspon a les CCAA i, sobretot, a l'Estat.

VI. 4. L'elaboració dels Avantprojectes

Si aquesta va ser la primera versió d'un document de treball ja normalitzat, el mateix es va publicar, amb algunes modificacions al Consell de Ministres en

⁴⁶⁸ MOZO AMO, J., *Diputaciones y pequeños municipios: el peso de la historia y las propuestas de futuro*. Revista de Estudios Locales, núm. 152, Madrid 2012, P. 32.

⁴⁶⁹ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F., *El principio de suficiencia financiera en el contexto de crisis económica de los ayuntamientos*, a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 14, Madrid 2010, p. 1669.

data 13 de juliol de 2012. En aquest sentit es va donar a conèixer en forma d'Informe i no ben bé com Avantprojecte per ser tramitat posteriorment, formalment ja, com un Projecte de Llei a les Corts. En tot cas la nomenclatura utilitzada als textos en circulació era la d'Avantprojecte, per això és la que utilitzarem. Així, formalment, el text porta per títol *Avantprojecte de Llei per a la Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local –ARSAL-*. Un text que d'entrada es planteja com una reforma parcial de la LBRL, i alguns aspectes del TRLHL i l'EBEP.

La reforma de la LBRL com hem vist té com a element clau el marc competencial municipal, tot incidint per la via indirecta però en la planta municipal, en la mesura que els municipis que no abastin determinats estàndards de qualitat en els seus serveis obligatoris es veuran obligats a encomanar-los a les Diputacions provincials, tot a la llum de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera⁴⁷⁰. I és que si bé és cert que no es plantegen escenaris d'agrupació forçosa o supressió de municipis, les conseqüències de l'aplicació de la norma pot acabar comportant un buidat competencial al món local de similars conseqüències. La resta de comentaris que hem fet a l'esborrany de l'Informe de l'INAP són aplicables ara *mutatis mutandi* en la mesura que les previsions que es contenen són iguals o molt similars. Podem afegir, a més, que es planteja també la supressió de les entitats municipals descentralitzades, per disposició expressa de la Disposició transitòria quarta. Alhora, si bé el text remet la concreció del seu règim a les legislacions autonòmiques - com a forma d'organització del municipi per a l'administració descentralitzada de nuclis de població separats -, s'introdueix a l'art. 45 LBRL que *en todo caso carecerán de personalidad jurídica y dependerán de un ayuntamiento*. En tot cas sinó tenen personalitat jurídica pròpia és cert que en queden realment desvirtuades. En termes similars hi ha també la previsió del foment de la

⁴⁷⁰ En termes similars s'expressa VELASCO CABALLERO, F.: "*La reforma propuesta arranca de una convicción política: que las Administraciones locales suponen un alto coste agregado para el conjunto del Estado. Unas veces, porque realizan tareas que no les corresponden, o que no deberían llevar a cabo (actividades impropias y duplicadas). Otras veces, porque son ineficientes. Esto es, porque las actividades que realizan las cumplen con mayor gasto del que sería procedente. Estos presupuestos políticos, si es que pretenden justificar la iniciativa legislativa del Gobierno, deberían contar con un soporte empírico y analítico fiable. Pero esto no es así*", a *Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local: una reforma sin fundamento y por tanto arbitraria*, Boletín Instituto de Derecho Local – Universidad Autónoma de Madrid, núm. 44, Madrid 2013. p.1.

supressió de mancomunitats constituïdes per a la gestió de serveis supramunicipals que no superin els criteris d'avaluació. Els serveis d'aquestes mancomunitats passaran a dependre de les Diputacions.

Resulta especialment novedós assenyalar la introducció via art. 27 de la LBRL de la previsió que tota delegació de competències anirà sempre acompanyada de la corresponent dotació pressupostària anual, cosa realment rellevant per a les sempre migrades arques municipals. Al respecte s'hi havia referit també ARENILLA SÁEZ:

“Ha sido frecuente en nuestro sistema administrativo el uso de pactos locales o de convenios autonómico-locales para la prestación de servicios en el ámbito municipal que han fracasado al entregar la parte delegante – las comunidades autónomas - a la parte delegada – los municipios – las competencias pero no la financiación suficiente para asumirlas. Este hecho, que quiebra el principio de lealtad entre instituciones y la sostenibilidad de los servicios públicos, ha producido un colapso del sistema prestacional público, en especial de los servicios sociales, al transformarse en una cascada de incumplimientos que llegan a afectar no solo a las entidades locales sino también a los proveedores, que sufren el impago. Esta realidad ha tenido consecuencias catastróficas en nuestra economía, especialmente en las pequeñas y medianas empresas. Los planes de pago a proveedores han paliado en parte este efecto”⁴⁷¹.

Així mateix, s'introdueixen importants restriccions a la iniciativa econòmica local en la mesura que només podrà exercir-se quan no posi en risc la sostenibilitat financera de l'exercici de les seves competències – nou art. 86 LBRL, proposat -.

Destacar també que a través de la Disposició addicional quarta *-redimensionamiento del sector público local-*, es tracta de racionalitzar el nombre d'ens, organismes, fundacions i consorcis públics integrats al sector públic local, al temps que es pretén potenciar la professionalització de la seva gestió. A aquest respecte, s'hi estableix un període transitori fins al 31 de

⁴⁷¹ ARENILLA SÁEZ, M., *Principios de la reforma local*, a Revista de Estudios Locales, núm. 169, Madrid 2014, p. 30. Del mateix autor en podeu veure *Aspectos fundamentales del Proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, a FORCADELL ESTELLER X., i SABATÉ VIDAL, J.M. (Coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant els projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona 2014, pp. 22-41.

desembre de 2014 per tal de corregir el dèficit d'aquestes entitats, i es determina, en cas contrari, la seva dissolució a data 1 d'agost de 2015.

En aquest text es dóna una nova redacció als preceptes de la LBRL relatius als funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter *estatal*, que passaran novament a anomenar-se *nacionals*⁴⁷² -arts. 92 i ss LBRL- tot afirmant que la reforma projectada enforteix els funcionaris d'habilitació estatal *con el objetivo de aumentar la independencia, profesionalidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones de garantizar la legalidad y el control presupuestario en la gestión local*. Sota aquest argument, aquests funcionaris tornen a dependre funcionalment de l'Administració General de l'Estat. Es reforça singularment el paper de l'interventor per via d'una nova formulació del règim d'*informes sobre resolució de discrepàncies* -art. 218 TRLHL-. La Disposició addicional setena regula alhora la col·laboració de la Intervenció General de l'Estat amb les intervencions locals, per via de conveni⁴⁷³.

Pel que fa al personal també es limita el nombre d'assessors de les entitats locals, ja que el seu personal eventual no podrà superar el nombre de regidors o diputats provincials, a la Disposició addicional segona. D'altra banda, per via de la Disposició addicional primera, s'exigeix que el nomenament del personal directiu de les entitats locals es faci entre funcionaris de carrera o funcionaris d'habilitació de caràcter estatal amb una titulació mínima de llicenciat o equivalent, d'acord amb els criteris de competència professional i experiència.

A més s'anuncia que sota les modificacions necessàries es preveu que a partir de la pròxima Llei de Pressupostos, els pressupostos de cada any fixaran els barems de la retribució d'alcaldes i regidors en funció de les característiques del municipi. Així, es preveu, el futur Projecte de Llei de Transparència, Accés a la informació i Codi de bon govern continuarà l'obligació de donar publicitat a les retribucions i indemnitzacions dels càrrecs electes locals. En aquest sentit, es preveu també que a través d'un Avantprojecte de Llei de

⁴⁷² Sobre la evolució d'aquest col·lectiu podeu veure, entre d'altres, ORDUÑA REBOLLO. E. (Dir.), *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. Doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Madrid 2021.

⁴⁷³ Respecte l'exercici diari d'aquesta professió resulta interessant l'obra de CHACON ORTEGA, L., *El huerto de las mariposas*, Barcelona 2004.

reforma de la Llei orgànica de règim electoral general que el Govern de l'Estat estava elaborant en paral·lel, es pretenia reduir en un terç l'actual nombre de regidors. Igualment s'establirà un límit màxim de 35 regidors en els municipis més grans.

Sigui com sigui però a partir del juliol de 2012 comença una constant crítica per la gran majoria dels agents locals implicats en aquesta matèria que feia preveure que aquesta en absolut seria una reforma de consens, com seria desitjable⁴⁷⁴. Per tant, en aquest aspecte els auguris en clau catalana no eren gens favorables respecte al model local propi del nostre autogovern. Les versions del text anaven setmanalment variant, fins al punt que hi havia propostes de fons que en una setmana hi eren, i en altra ja havien desaparegut⁴⁷⁵. Finalment, i després de més d'un any de versions i notícies al respecte, la preocupació era creixent entre els governs locals per una indefinició de les seves noves funcions, la qual cosa provocava que molts d'ells es comencessin a preparar en comissions internes de treball i d'estudi al respecte⁴⁷⁶. També però indefinició i desconcert entre els municipis menors de

⁴⁷⁴ S'hi referirà VELASCO CABALLERO F., quan el text sigui dictaminat pel Consell d'Estat: "(...)impermeable a toda opinión externa. De un lado, las severas críticas de la FEMP y de algunas Comunidades Autónomas, dirigidas derechamente contra los planteamientos centrales del anteproyecto, no han merecido cambios sustanciales en su redacción; y de otro lado, aunque todas las opiniones académicas con criterio en materia local han mostrado reiteradamente -creo que sin excepción- los problemas estructurales del anteproyecto, tales observaciones críticas en nada han afectado a la sustancia del anteproyecto original. En este contexto, la virtud del dictamen del Consejo de Estado es más bien necesidad. El máximo órgano consultivo del Gobierno no ha hecho sino escribir en papel oficial una opinión amplísimamente compartida por el conocimiento práctico y teórico experto: que el ALRSAL parte de un diagnóstico erróneo de la realidad local, que sus previsiones de ahorro presupuestario no están empíricamente fundadas, y que hay graves problemas en su redacción, tanto de técnica jurídica como de validez constitucional", a Sobre el dictamen del Consejo de Estado...op.cit. p.3.

⁴⁷⁵ Així per exemple, la proposta apareguda a la versió de febrer de 2013 relativa a la possible supressió de municipis. En aquest sentit es proposava un nou art. 61 bis de la LRBRL que preveia suprimir els municipis de menys de 5.000 habitants que no complissin els requeriments de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, o bé aquells que reunissin les condicions previstes als diferents apartats de l'article 61 bis LRBRL de l'Avantprojecte: avaluació negativa dels serveis mínims, romanents de tresoreria negatius els tres anys anteriors a l'avaluació dels serveis mínims i incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària.

⁴⁷⁶ En aquest sentit es pot veure un exemple a la Diputació de Barcelona, de fet la diputació provincial amb més volum econòmic i de recursos humans de tot l'estat espanyol i, per tant, la principal destinatària potencial de la norma de ser aprovada. Aquesta mitjançant Decret de la Presidència de data 7 de març de 2013, decideix impulsar les mesures pertinents per avaluar el possible impacte – també de la reforma catalana de governs locals-, i alhora promoure'n difusió a través de jornades d'estudi i reflexió en les seves funcions d'assistència local. A aquest efecte es va constituir una

20.000 habitants, la gran majoria com hem vist, per la previsió del *cost estàndard del servei*, a partir del qual molts deixarien de prestar els serveis més ordinaris perquè aquests passarien a mans de les diputacions provincials, de no poder acreditar en termes econòmics – en res per tant s’esmenten altres paràmetres com la qualitat d’aquests, per exemple -, la viabilitat dels mateixos, mesurats de conformitat amb un cost estàndard per a tots, de forma comuna i genèrica, i sense explicar-ne la metodologia del càlcul d’aquesta avaluació econòmica en la mesura que es determinaria a través d’una norma posterior estatal⁴⁷⁷.

L’objectiu però més determinant de la norma, per tant, no n’era altre que aconseguir un bon estalvi econòmic⁴⁷⁸ al conjunt del món local: racionalitzar-

comissió de treball interna. En aquest sentit en destaca també la sol·licitud de Dictamen al ponent constitucional i advocat Excm. Sr. MIQUEL ROCA i JUNYENT sobre l’impacte d’aquesta reforma, de data maig de 2013, que alertava de la possible inconstitucionalitat de diversos preceptes, i d’entre els quals els que es deriven de l’anomenat cost estàndard. Així mateix aquesta institució va liderar tot un conjunt de jornades de formació i divulgació al respecte sota el nom *Reformes locals km. 0* -el contingut de totes les sessions de formació que varen durar durant fins l’aprovació de la norma es pot consultar íntegrament a <http://www.diba.cat/governlocals-km0->, última visita 8 de març de 2015-. Aquesta comissió de treball interna elaborà també textos i resums dels diferents materials publicats, alguns dels quals inspiren també algunes pàgines d’aquest treball.

També en aquest sentit es pot veure l’estudi de la Diputació de Lleida i de la Universitat de Lleida *Els municipis actuals com a base de l’administració local. Funcions municipals i finançament local a les comarques de Lleida*, del novembre de 2012. El mateix es pot consultar íntegrament a <http://www.diputaciolleida.cat/wp-content/uploads/2014/07/Els-Municipis-Actuals.pdf> -última visita 8 de març de 2015-.

⁴⁷⁷ Moltes veus serien ja crítiques amb aquest cost estàndard, així per exemple s’hi referia l’Informe de la Comisión Nacional de la Competencia relatiu a l’ARSAL (IPN 88/13), en data 13 de març de 2013: “*En consecuencia, la CNC recomienda analizar cuidadosamente estos efectos y replantear la consideración del coste estándar, predefinido y conocido ex ante, como el eje en el APL de la contención presupuestaria y la eficiencia en la prestación de los servicios. Como alternativa menos peligrosa para la competencia efectiva y más favorecedora de la eficiencia, la CNC considera que: El análisis de cada servicio debería realizarse caso por caso por la entidad local correspondiente, solo en aquellas situaciones en que los servicios no se puedan prestar en competencia y, de hecho, sea la entidad local quien los preste directamente o mediante entidades instrumentales interpuestas. Ello incentivaría que las prestaciones, siempre que sea posible, se realicen en mayor competencia. El instrumento del coste estándar como metodología común a desarrollar reglamentariamente, en caso de existir, debería por lo tanto quedar limitado a los anteriores supuestos. En paralelo, se debería establecer en el APL un alto nivel de exigencia en la realización de tales análisis de la posibilidad de que los servicios sean prestados en competencia*”. p.18. Es pot consultar *on line* a <http://www.cncompetencia.es/Inicio/Noticias/tabid/105/Default.aspx?Contentid=604077&Pag=1> – última visita, 28 d’agost de 2013-.

⁴⁷⁸ Al respecte però cal tenir present el que apunta VILLAR ROJAS, F.: “*Como queda apuntado, el problema que pretende resolver la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local no es de deuda, ni de déficit, sino de gasto público, que quiere hacerse más reducido y*

lo i fer-lo més sostenible. No deixa de ser paradoxal però que es comencin les reformes per l'àmbit local amb aquesta finalitat sense abans iniciar-les per l'Estat o les CCAA, o posats al món local per aquells ajuntaments amb uns nivells d'endeutament més elevats com el de la ciutat de Madrid. Aquesta premissa de l'estalvi però, molt reiterada però menys justificada, sembla que té per base un Informe del Instituto de Estudios Fiscales que porta per títol *Sobre el ahorro potencial por establecimiento de un coste estándar en la prestación de servicios en el ámbito local*, de data desembre de 2012. Aquest té per objecte calcular quins serien els estalvis potencials que es derivarien de que els serveis obligatoris per als municipis, en base a l'art. 26 de la LBRL, fossin prestats a nivell provincial per als de menys de 20.000 habitants⁴⁷⁹. Aquest Informe fou introduït després a la memòria econòmica del propi

eficiente. Pero, aun aceptando la bondad de hacer lo mismo con menos recursos -generalizable a todos los niveles administrativos-, los datos pugnan con esta explicación. Sobre un gasto público total (45% del PIB en 2012), las EELL son responsables del 12% (sobre 60.000 mill/euros), mientras que el Estado -incluyendo Seguridad Social- lo es del 53,5% y las CC.AA. del 34,5%. A su vez, del gasto local -en particular, municipal-, el 40% se destina a servicios públicos básicos, el 11% a servicios sociales y asistenciales, y el 18% a prestación servicios preferentes -sanidad, educación, cultura y deportes-. Es difícil considerar este gasto como superfluo”, a Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. INAP, Estudios y Comentarios, Madrid 18 de julio de 2014.

⁴⁷⁹ En aquest Informe el que es busca és determinar un cost estàndard d'eficiència, mitjançant un cost per càpita, per sobre del qual el servei deixaria de prestar-se a nivell municipal per a que ho fes la diputació provincial des d'un àmbit més extens. En aquest sentit, es justifica, l'estalvi estaria constituït per la diferència entre el cost real a cada municipi al que se li retiraria el servei i el cost estàndard prèviament establert. Aquest estalvi exigiria, per a que sigui real, que efectivament la prestació del servei a nivell provincial aconseguís que es rebaixés aquest cost. Amb tot és previsible que això passi, raona aquest Informe, en la majoria dels casos ja que el tamany del municipi és el factor determinant del cost, tot justificant-ho en experiències al territori de la Rioja, on els principals serveis es presten a nivell provincial i això és resultat de que els seus municipis més petits presentin un cost per càpita dels serveis equivalents al de ciutats de més de 20.000 habitants. En aquest sentit nomès cal utilitzar tres índexs molt concrets: població, edat i densitat, i les dades dels pressupostos liquidats l'exercici 2010. En base a això s'arriba a la conclusió que el tram de població és determinant per a que els municipis prestin els serveis amb major o menor eficiència, de forma que com més gran sigui un municipi –entenem que en termes habitants, no territori- menys costos per càpita. Això bo i tenint en compte que altres variables com la intensitat dels joves menors de 15 anys o majors de 65 en el conjunt de la població municipal, tenen efectes dispars en funció de la CCAA. En canvi el tamany poblacional és sempre una característica que explica que els costos mitjans dels serveis disminueixen. Per tant, al nostre entendre dona a entendre que una realitat tant singular com la de la Rioja, és una de les bases en les que se sustenta la reforma local de 2013.

Es pot veure una crítica interessant a aquest model basat en el present estudi, a VELASCO CABALLERO, F., *Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización...*op.cit. pp. 3-6.

expedient de tramitació de la norma, que justifica que aquesta reforma suposarà un estalvi de 7.619 milions d'euros⁴⁸⁰.

A finals del mes de març de 2013 el text pateix però un nou imponderable, a través de la *Recomanació 336-2013 del Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa sobre la Democràcia Local i Regional a Espanya*, publicat en data 30 de març de 2013. D'aquesta recomanació n'havia estat relator el Sr. MARC COOLS⁴⁸¹ i el Sr. LEEN VERBEEK. Del seu contingut, i analitzant la proposta de reforma local espanyola, se'n lamenta la falta de precisió sobre la distribució i delegació de competències i responsabilitats a les autoritats locals i regionals, així com una pèrdua d'eficiència dels serveis públics i regionals. Alhora s'adverteix que les competències queden solapades entre els diferents nivells de govern, la qual cosa provoca una pèrdua de recursos financers per a les autoritats locals i regionals així com per als ciutadans. També qüestiona la transferència de competències als municipis sense els recursos econòmics suficients per fer-hi front. Així mateix en fa novament un qüestionament generalitzat a l'insuficient sistema de finançament local. Alhora s'instà al Regne d'Espanya a que en la tramitació del projecte de

⁴⁸⁰ Així el 67,72 % de l'estalvi generat vindria per la definició del propi model plantejat, equivalents a 5.159 milions d'euros, que es produirà a l'any 2015; mentre que el 24,17% equivalents a 1.842 milions d'euros s'estalviaria al llarg de l'any 2014; i, el 6,07% restant, equivalent a 462 milions d'euros, es produiria l'any 2016, com a resultat d'ajustar les conseqüències del propi disseny del model. Aquestes xifres, que després apareixeran també reflexades al Dictamen del Consell d'Estat, com veurem, són les que en bona mesura justifiquen l'impacte econòmic de la mesura. Impacte a més immediat en la mesura que una reforma d'aquesta profunditat directament l'any 2014 haurà de començar a produir ja estalvi econòmic. El temps dirà l'encert de la previsió però, com a operadors jurídics que som, costa molt entendre que aquest resultat sigui previsible ni a curt ni a mitjà termini, ni menys encara que en les mesures introduïdes l'impacte econòmic arribi a ser d'aquesta magnitud, com tractarem més endavant.

En aquest sentit s'hi refereix també JIMENEZ ASENSIO, R.,: *“Sinceramente no sé de dónde saldrán esas cifras astronómicas, pero sí que intuyo que este ha sido uno de los motivos principales para darle una nueva vuelta de tuerca de forma improvisada y sorprendente al texto del ALRSAL “en el último minuto”. Diseñar el gobierno local de la España del siglo XXI con estos mimbres económico-financieros, con olvido de la parte institucional y de la calidad democrática, tendrá funestas consecuencias a medio y largo plazo. No hay que tener muchas dotes de adivino para prever tal catástrofe”,* a Legislar “por ocurrencias” y con “calculadora”, es pot consultar *on line* a http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=358%3Alegislar-por-ocurrencias-y-con-calculadora&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es –última visita 28 d'agost de 2014-.

⁴⁸¹ Al respecte, i convidat per la Diputació de Barcelona, ell mateix va venir a Barcelona a explicar el contingut d'aquesta Recomanació i altres qüestions vinculades amb els governs locals. Podeu veure FORCADELL ESTELLER, X., i SABATÉ VIDAL, J.M. (Coords.), *Per uns governs locals més eficients. Visions des d'Europa*, Barcelona 2014.

lleï de reforma local dialogui amb les CCAA per tal d'adequar, en la mesura de les possibilitats, les peculiaritats institucionals i històriques d'algunes d'aquestes en l'adopció de les reformes⁴⁸² -en el cos de la Recomanació directament esmenta el fracàs de la onada d'Estatuts aprovats i el singular el català, d'on dedueix que només a través d'una profunda revisió de la CE es pot alterar la situació creada després de la STC 31/2010. També es recomana garantir millor des de l'àmbit supramunicipal la realitat dels petits municipis. En aquest sentit tenen raó RIVERO ORTEGA i MERINO ESTRADA quan manifesten:

“Es muy significativo que esta Recomendación no se pronuncia sobre la necesidad de reformar la planta local. No se propone en absoluto la reducción del número de municipios, ni se trata a fondo la racionalización de las estructuras locales. Se mencionan los problemas del inframunicipalismo, pero se aboga como solución por el auxilio por parte de los gobiernos locales intermedios (Diputaciones y Cabildos) a los municipios con menor capacidad de gestión”⁴⁸³.

Finalment, li recomana al Regne d'Espanya que firmi i ratifiqui, donat que no ho ha fet fins la data, el Protocol Addicional a la Carta Europea de l'Autonomia Local en relació al dret a participar en els assumptes d'una autoritat local, qüestió especialment sensible a determinats territoris com Catalunya on la participació ciutadana per decidir qüestions bàsiques de la seva idiosincràsia com a poble estan resultant de molta actualitat però en la mesura que l'estat no firmi i ratifiqui aquest Protocol no es pot aplicar aquest de forma directa a Catalunya, i resulta evident que no es firma ni ratifica per manca de voluntat política estatal. Finalment, s'hi fan esments també de possibles riscos en relació a les diverses mesures de control financer sobre els ajuntaments i el tema competencial que conté la reforma. Sigui com sigui però l'executiu estatal, estava disposat a continuar amb la seva reforma i així va succeir.

Les setmanes anaren avançant, i atesa la voluntat decidida d'aprovació del text aquest comença el tràmit a partir de l'esborrany definitiu de data 24 de maig de 2013, tot i que abans de la seva aprovació formal per part del Consell de

⁴⁸² Veure'm però que per allò que respecta a Catalunya aquesta recomanació fou obviada completament per part de l'Estat.

⁴⁸³ RIVERO ORTEGA, R., i MERINO ESTRADA, V., *La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos*, Revista de Estudios Locales, núm. 162, Madrid 2013, p. 12.

Ministres i remissió a les Corts hi troba un escull important, a través del Dictamen del Consell d'Estat, sol·licitat per part de l'executiu.

VI. 5. El Consell d'Estat modula la reforma

En aquest sentit la Comissió Permanent del Consell d'Estat, en sessió celebrada el 26 de juny de 2013, va emetre el dictamen objecte de petició relatiu a l'ARSAL. Aquest Dictamen val a dir que fou adoptat per unanimitat⁴⁸⁴. Pel seu interès en comentarem alguns dels elements més substantius.

Un dels aspectes més rellevants del Dictamen doncs és que realitza una crítica aprofunditzada i aporta dubtes raonables relatius a la constitucionalitat de dos aspectes centrals de la nova regulació de règim local: el sistema d'avaluació dels serveis municipals -a través de la fixació del cost estàndard al que ens hem referit- i les seves conseqüències per l'autonomia municipal - en particular, per la translació de competències i serveis municipals o mancomunats a les diputacions provincials -.

En canvi, i de forma molt discutible al nostre entendre, el Dictamen no fa objecció a la regulació més restrictiva de les competències locals que realitza l'ARSAL, amb les conseqüències que té per les CCAA que es veurien desapoderades de la seva capacitat per traslladar les seves pròpies competències a favor dels governs locals - com preveu, per exemple, el reiteradament esmentat art. 84 de l'EAC -.

Cal tenir en compte, com hem vist, que la reforma té per objectiu rellevant la clarificació de les competències locals i, per aconseguir-ho, defineix un nou model de delimitació competencial que resulta més restrictiu que l'existent al règim local vigent. No obstant això, que al nostre entendre és greu, no ho és tant a parer del Consell d'Estat, en la mesura que determina:

⁴⁸⁴ El text íntegre del qual es pot consultar a <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567> - última visita 23 de juliol de 2013-.

“No cabe desconocer la importancia que para la configuración de las entidades locales tiene la definición de las competencias de los Municipios, trasunto de su autonomía y elemento caracterizador de su régimen jurídico, pero el mero hecho de que el haz de competencias que hasta ahora tenían reconocidas se vea reducido como consecuencia de la reforma proyectada no determina per se una afectación de la autonomía local de tal intensidad que pueda implicar una vulneración de la garantía institucional. Ahora bien, tal conclusión no ha de impedir que se advierta que el juego conjunto de los distintos preceptos que definen el nuevo modelo (en particular, los artículos 25 y 26 y disposiciones concordantes, así como el artículo 7.4 y la disposición transitoria novena, en lo que a las competencias impropias se refiere) da lugar a una considerable constricción de la autonomía de los Municipios cuyas consecuencias prácticas podrían quedar moduladas si se reconsiderasen algunos aspectos concretos de la regulación proyectada” –p. 29-⁴⁸⁵.

En un altre ordre de coses es refereix també al *cost estàndard* dels serveis com a mecanisme per determinar si, en aquest nou marc competencial, els governs locals –i, en particular, els ajuntaments- respecten la normativa sobre estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera i com a instrument de reassignació competencial. En aquest àmbit, el pronunciament del Consell d'Estat és molt crític per diferents raons. En primer lloc, l'òrgan consultiu qüestiona que en tractar-se d'un cost al que se li dona un valor per tal de després determinar l'exercici concret de competències i que es faci senzillament a través d'una referència a que correspon al Govern fixar-lo mitjançant un RD, és una *habilitació en blanc* a l'executiu:

“la remisión que en este punto realiza la norma legal a la norma reglamentaria es tan amplia y carente de parámetros legales que prácticamente puede considerarse como una habilitación en blanco al Gobierno (...) “el anteproyecto debería orientar debidamente el ejercicio de la potestad reglamentaria mediante una regulación suficiente del coste estándar, precisando algunos extremos relevantes para su determinación y la del modo en que ha de operar en la práctica”. – p. 32-.

En segon lloc, d'acord amb l'observació anterior, el Consell també censura la poca concreció del text pel que fa a la avaluació dels serveis municipals, tot apuntant alguns aspectes per tal de poder subsanar aquest extrem:

⁴⁸⁵ Pel que es refereix a les competències anomenades informalment com a impròpies, es pot veure GALÁN i GALÁN, A., *La reordenacion de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Madrid 2012.

“a quién corresponde la competencia para realizar tal evaluación y precisando los criterios que deben tomarse en consideración para llevarla a cabo, así como regulando de forma sucinta el cauce procedimental a través del cual ha de discurrir esta operación” (...) el ámbito al que puede o debe extenderse la evaluación, ya que mientras el artículo 26.3 de la LBRL parece referirse a una evaluación individualizada de cada servicio mínimo municipal, la disposición adicional décima alude a la evaluación "del conjunto de los servicios de los Ayuntamientos", estableciendo además reglas diversas según se trate de servicios mínimos obligatorios (lo que ya se encuentra regulado en el artículo 26.3 de la LBRL, en la redacción proyectada) o de otros servicios”. –p.32-.

A més, segons el Consell, aquestes consideracions han de fer-se extensives a les disposicions sobre l'avaluació de les competències impròpies --Disposició transitòria novena- i dels serveis d'entitats d'àmbit inferior al municipi i de les mancomunitats -Disposició adicional desena-.

En tercer lloc, i probablement més rellevant, és la consideració que fa el Consell relativa a que l'aplicació d'aquest paràmetre en els termes recollits a l'ARSAL pot afectar de forma notòria el desenvolupament efectiu de l'autonomia municipal i, consegüentment, reduir de forma excessiva l'àmbit competencial que integra el nucli essencial d'aquesta autonomia garantida. I és que en aquest extrem la seva efectivitat queda subordinada al compliment d'uns requisits que, al marge de no haver quedat definits adequadament en la proposta normativa, no haurien de produir l'efecte condicionant que se'ls atribueix. Finalment al Dictamen es posa en dubte també l'objecte de l'avaluació en la mesura que aquesta pot fer operar de forma inadequada les obligacions d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera que es troben referides a la hisenda municipal de forma transversal, però no en canvi a serveis concrets. És per tot això que conclou en aquest aspecte:

“En definitiva, las observaciones anteriores ponen de manifiesto que la regulación introducida en el artículo 26 de la LBRL por el anteproyecto en relación con el coste estándar y los efectos derivados de su incumplimiento no es una regulación precisa ni acabada y debe por ello ser revisada en conjunto, a fin de que se presente más completa y dotada de mayor claridad y coherencia interna”. –p.36-.

El Consell d'Estat també qüestiona fortament la translació competencial derivada de l'avaluació de serveis municipals, si s'escau, a favor d'altres entitats locals i molt singularment de les Diputacions Provincials. I és que el Dictamen considera que les Diputacions són entitats locals de representació

indirecta que tenen competències funcionals, en la mesura que estan dirigides a assistir als municipis i a coordinar la seva actuació, i per això no haurien de ser susceptibles d'aquest possible nou apoderament. En tot cas però el Consell introdueix en aquest Dictamen un altre element de certa rellevància, i gens tractat, creiem. Ens referim a la determinació que caldria també prendre en consideració si la Diputació de referència a la que es vol encomanar una nova prestació està en situació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

De fet, creiem que hi ha una qüestió de fons no tractada però gens baladí, i és que en el marc de la reforma proposada es posa en tela de judici la gestió econòmica i en termes de costos dels serveis prestats des dels municipis⁴⁸⁶, i en bona part es posa fins i tot de relleu la seva situació financera precària, endèmica per sistema. Però en cap cas es parla de la gestió econòmica de les Diputacions, ni del seu bon marc pressupostari històric derivat de forma altíssima de les transferències puntuals per part de l'Estat -que sens dubte permet un bon equilibri econòmic i financer, any rere any-, ni molt menys dels termes de la qualitat en la prestació dels seus serveis. És a dir, es presenta directament una presumpció de bona gestió per part de les diputacions, que al nostre entendre hauria de ser també objecte d'avaluació constant, i tenint en compte molts paràmetres a determinar.

En tot cas però el Consell conclou, de forma taxativa, que l'abast d'aquesta possible translació s'hauria de limitar ja que, encertadament afirma que es pot acabar produint un buidat del propi municipi:

“la aplicación de las medidas previstas en el anteproyecto podría incluso llegar a producir un vaciamiento competencial de los Municipios que no estén en situación de acomodar su Hacienda a las exigencias del anteproyecto y que, no obstante tal vaciamiento, seguirían existiendo como entidades municipales desprovistas de cometidos que directamente las involucren en los asuntos públicos. A este respecto, debe una vez más recordarse la jurisprudencia constitucional que ha interpretado que "el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no

⁴⁸⁶ En aquest sentit es poden veure els treballs que des de l'any 2004 la Diputació de Barcelona ve realitzant en relació a l'anàlisi de serveis municipals mitjançant indicadors de gestió analitzats en els cercles de comparació intermunicipal. Aquest anàlisi consisteix en un informe anual sobre la gestió dels principals serveis municipals referit a les dades de les dues darreres liquidacions. Les dades es presenten individualitzades per municipi i acompanyades dels valors mitjans del grup de municipis participants, tots ells majors de 10.000 habitants. Es poden veure la totalitat dels estudis realitzats a <http://www.diba.cat/web/menugovernlocal/indicadors> -última visita 10 de març de 2015-.

eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución" (STC 32/1981)". - p.38-.

I és que disposar la supressió de continguts fonamentals de l'autonomia local en base a l'incompliment d'un paràmetre econòmic configurat com un element del qual en depèn la continuïtat de la prestació de serveis per part del municipi pot afectar negativament al nucli essencial de la garantia institucional. Si a més tenim en compte que aquesta translació de competències actua a favor de les Diputacions, pot fins i tot desvirtuar-se el principi democràtic del funcionament de les nostres institucions, raona el Dictamen, tot citant la recent STC 103/2013. Això però deixant també reflexat que *“debe recordarse, además, que no se prevén en el anteproyecto consecuencias de ningún tipo en caso de incumplimiento por las Diputaciones del coste estándar”*.

És per tot això que encerta al nostre entendre el Consell d'Estat quan recomana que es valori la possibilitat de recollir al text normatiu altres formules alternatives o suplementàries a les previstes, que siguin més respectuoses en l'autonomia municipal. De fet fins i tot, i més enllà d'apuntar com a facultativa només aquesta nova assumptió de competències, estableix que el nou apoderament no té perquè fer-se directament a través de les Diputacions:

“que no necesariamente tiene que ser la Diputación Provincial, sino que también podría ser una mancomunidad o cualquier otra forma de asociación voluntaria de Municipios para la prestación del servicio comprometido” (previa constatación de que esa otra entidad cumple con las exigencias derivadas de la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y de que la asunción por su parte del servicio de que se trate no pone en peligro el cumplimiento de tales principios)”. -p.39-.

Així el Consell d'Estat determina que el règim de competències municipals que s'estableix en aquest text planteja dos tipus de qüestions: d'una banda, la regulació aplicable al cost estàndard resulta insuficient i per això s'ha de completar, i de l'altra la garantia institucional de l'autonomia local consagrada a l'art. 140 de la CE es pot veure qüestionada si es produeix un buidat competencial dels municipis cap a les diputacions, que a més són de representació indirecta.

Des d'un punt de vista competencial el Consell també determina que en alguns aspectes, com per exemple el règim aplicable a les mancomunitats i a les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi, la proposta normativa va més enllà del que li corresponen competencialment a l'Estat, per la qual cosa adverteix que cal preveure el marc competencial autonòmic al respecte.

Finalment, val a destacar els comentaris del Dictamen relatiu al traspàs a les CCAA de les competències relatives a la salut i a la educació, i les de serveis socials. La proposta normativa elimina de la llista de matèries respecte de les quals s'ha d'atribuir competències als municipis, les relatives a la participació a la gestió primària de la salut i en la programació de l'ensenyament, així com aquelles referides a la prestació de serveis socials, excepció feta a les d'avaluació i informació de les situacions de necessitat social i a l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social. Aquestes competències dels municipis s'elevan en la mesura que es proposa que passin a ser exercides per les CCAA. Aquesta és una qüestió realment punyent en la mesura que afecta a serveis bàsics de la cohesió social d'un territori. A Catalunya on la història ha demostrat que és un territori capdavanter en aquest tipus de prestacions, des de la base municipalista, i sovint al marge del finançament necessari per prestar-ho, però atenent directament les reclamacions de la ciutadania, aquesta no és una qüestió menor. Com tampoc ho és si tenim en compte que aquests serveis són econòmicament de cost elevat, per la qual cosa traspassar-los directament a la Generalitat, suposa un càrrec nou al seu pressupost difícilment assumible, per la qual cosa s'evidencia un risc seriós. Des d'un punt de vista estrictament jurídic, a més és altament qüestionable que l'Estat pugui ordenar aquesta assumpció competencial prevista a les CCAA ja que atempta directament al que cal entendre per competències bàsiques del legislador estatal. Malgrat tot, el Consell d'Estat determina:

“según ha declarado de forma reiterada el Tribunal Constitucional, es el legislador estatal el que, al dictar las bases del régimen local, debe definir con carácter básico los mínimos competenciales que en cada momento dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, quedando remitida la concreción última de las competencias locales al legislador sectorial, ya sea estatal, ya sea autonómico. Y en esa operación de concreción que queda deferida al legislador competente por razón de la materia, este debe en todo caso respetar los criterios generales contenidos en la LBRL y, en particular, los establecidos en su artículo 25 (STC 159/2001)”. –p.69-.

Per tant, a criteri de l'òrgan consultiu és la norma bàsica la que vincula a les CCAA i delimita l'àmbit a partir del qual aquestes poden establir, en exercici de les seves competències, la seva pròpia regulació respecte de la matèria de la que es tracti. Així, conclou el Consell d'Estat:

“Si ese ámbito se amplía o disminuye como consecuencia de una modificación como la que pretende operar el anteproyecto sometido a consulta, serán las Comunidades Autónomas las que, en su caso, deban ajustar su esquema competencial de atribución de competencias a los Municipios a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal”. –p.70-.

A la vista de tot l'exposat, doncs, el Consell d'Estat, i al marge d'altres qüestions més singulars que també tracta d'aquesta reforma però ja amb un sentit molt més permenoritzat i concret, fa una sèrie de consideracions relatives al text proposat interessants, bàsicament tot el que fa referència al cost estàndard del servei, i el paper clau de la Diputació enfront un possible buidatge de les competències dels municipis. Tot i això, no estem d'acord amb el plantejament fet sobre el marc competencial blindat que determina l'ARSAL enfront el reconeixement competencial de les CCAA, ni tampoc els aspectes més sectorials com l'ensenyament, la salut i els serveis socials en la mesura que és una afectació molt rellevant al sistema competencial de les CCAA i que el Consell d'Estat en certa forma valida.

VI. 6. Aprovació del Projecte de Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local i tramitació a les Corts Generals –LRSAL-.

Sigui com sigui, el 22 de juliol de 2013 el *Projecte de Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local* és formalment aprovat pel Consell de Ministres i remès a les Corts Generals per a la seva tramitació. Destaca com a novetat més rellevant del text la superació del cost estàndard. En aquest sentit al Projecte s'estableix ara que les diputacions o entitats equivalents coordinaran els serveis mínims – es refereix en concret a la recollida de residus, la neteja viària, l'abastament domiciliari d'aigua potable, l'accés als nuclis de població, la pavimentació de les vies i, el tractament de residus -, en els municipis de menys de 20.000 habitants. A més, determina que per

coordinar la prestació d'aquests serveis, les Diputacions decidiran sobre la seva prestació directa per part d'aquestes mateixes o la implantació de fórmules de gestió compartida a través de consorcis⁴⁸⁷, mancomunitats⁴⁸⁸ o altres. Aquest règim, però, troba una excepció a l'articulat: si una Diputació acredita que un municipi pot prestar els serveis amb un cost efectiu menor, aquest podrà assumir la seva prestació -art. 1.9.2-.

Destacar, a més, que l'art. 1.13 -que reforma l'art. 36- del Projecte de llei atribueix *directament* a les diputacions noves funcions, com per exemple: la prestació de serveis de recaptació tributària i serveis de suport a la gestió financera dels municipis de menys de 20.000 habitants; els serveis d'administració electrònica i contractació centralitzada també en els municipis de menys de 20.000 habitants; el seguiment dels costos efectius dels serveis prestats pels municipis de la seva demarcació, amb un mandat: si detecta que els costos són superiors als dels serveis coordinats o prestats per la pròpia diputació, oferirà als municipis la seva col·laboració per a una gestió coordinada més eficient dels serveis per reduir costos. També esdevindrà una responsabilitat rellevant de les diputacions la seva participació activa en l'elaboració i seguiment dels Plans econòmic i financers municipals, entre d'altres.

D'entre les novetats introduïdes podem esmentar també la participació de les Diputacions en les tasques de coordinació⁴⁸⁹ i supervisió dels serveis

⁴⁸⁷ Per a les realitats més metropolitanes es pot veure TOSCANO GIL, F., *Los consorcios metropolitanos*, Madrid 2011.

⁴⁸⁸ Al respecte CHINCHILLA PEINADO, J.A., *Las mancomunidades de municipios tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, a CARRILO DONAIRE, J.A, i NAVARRO RODRÍGUEZ P. (Dirs.) *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, Madrid 2014, pp. 265-300.

⁴⁸⁹ Es pot veure l'opinió de MARTÍNEZ GARCIA, J.I.,: “Una de las claves del proyecto de ley es el reforzamiento de la facultad coordinadora de las diputaciones; la coordinación, tal y como señaló la sentencia del Tribunal Supremo de 03/04/1998 ya citada en este artículo supone una cierta supremacía del ente que coordina sobre el coordinado. Esto coloca a las diputaciones en una relativa posición de superioridad jerárquica sobre los municipios, lo cual parece ser contradictorio con el papel que le corresponde a un gobierno intermedio, que ha de ser horizontal, más orientado a la cooperación y la asistencia que a la coordinación. No obstante, en la medida en que la coordinación sólo puede producirse por acuerdo de las dos partes, coordinador y coordinado, se atenúa este desequilibrio. (...)Las entidades locales de menor tamaño se encuentran quizás, ante su última oportunidad de supervivencia, porque si esto no funciona, probablemente la próxima reforma tenga que aplicar cirugía de hierro sobre la planta municipal. N manos de las diputaciones está, en buena

resultants dels processos de fusió municipal –en col·laboració amb les CCAA –art. 13.5-. És rellevant fer notar també que es manté el càlcul d'un *cost efectiu dels serveis* -a diferència del cost estàndard de la versió de l'Avantprojecte sotmès a informe del Consell d'Estat, que hem vist, regulat per Ordre Ministerial sense conseqüències pràctiques *a priori* rellevants més enllà de la seva publicació, encara que s'estableixi que les subvencions de l'Estat i les CCAA, hauran de tenir-lo en compte⁴⁹⁰. A més, s'introdueixen mesures per a la racionalització del sector públic local, com límits en la creació d'ens instrumentals locals o en les retribucions en els contractes mercantils i d'alta direcció del sector públic local. S'elimina l'article sobre la dispensa autonòmica de serveis municipals - abans a l'art. 26.2 LBRL -. I s'introdueixen mesures liberalitzadores amb la voluntat d'afavorir l'activitat econòmica local: l'exercici d'activitats no es sotmetrà a llicència, excepte en els casos on la necessitat i la proporcionalitat estigui justificada. També es supprimeixen monopolis com llotges i mercats.

Des del punt de vista de les mesures de recursos humans i dels electes locals, cal mencionar que es regulen les retribucions del personal polític en funció d'un barem de població, prenent com a referència la retribució dels Secretaris d'Estat. Igualment, es fixa un número màxim d'electes amb dedicació exclusiva en funció de criteris poblacionals. Finalment, seguint aquest mateix criteri general, es limita el nombre de personal eventual. Així mateix, es

medida, el evitarlo", a *Nuevo rol de las diputaciones provinciales*, Revista de Estudios Locales, núm. 162, Madrid 2013, pp. 78-79.

⁴⁹⁰ A aquest canvi, aparentment només de nomenclatura, s'hi refereix JIMENEZ ASENSIO, R.: "*La eliminación del "coste estándar", fuertemente contestado por el dictamen del Consejo de Estado, ha encontrado pronto su alternativa: el coste efectivo. Si bien su impronta parece, en principio, dotada de menos fuerza, pues han desaparecido las referencias a los procesos de evaluación de servicios públicos locales (aspecto en nada menor, que nos revela claramente las "idas y venidas" de un texto enloquecido). Lo cierto es que el papel del "coste efectivo" pretende ser una suerte de mantra a través del cual se consigan los cuantiosos ahorros prometidos a Bruselas. Pero atienda el lector a lo previsto en el artículo 116 ter de la Ley de Bases, donde se regula esta noción de coste efectivo. Si antes el coste estándar se remitía a lo que estableciera el Gobierno por Real Decreto (lo que fue criticado duramente por el Consejo de Estado como una suerte de "remisión en blanco" que afectaba en cierta medida a la reserva de ley que una decisión tan trascendente existencialmente tenía para los municipios), ahora el "legislador ministerial" se reinventa y establece que los "criterios de cálculo" de ese "coste efectivo" serán establecidos no por Real Decreto sino por Orden Ministerial, ni más ni menos. La operación no puede ser más grosera en términos de afectación a la garantía institucional de la autonomía municipal y es un atropello en toda regla a tal principio, así como una manipulación burda de la doctrina recogida en el dictamen del Consejo de Estado (que desde fuentes ministeriales dicen que se ha seguido a pies juntillas)*", a *Legislar "por ocurrencias"* ...op.cit. p. 4

reserven a funcionaris de carrera els llocs de coordinadors generals o directors generals dels municipis de gran població, així com el personal directiu de les diputacions.

La Mesa del Congrés dels Diputats el dia 3 d'abril de 2013, va examinar el Projecte i en va encomanar la seva aprovació amb competència legislativa plena, de conformitat amb allò que es preveu a l'art. 148 del Reglament del Congrés, a la Comissió d'Hisenda i Administracions Públiques⁴⁹¹, la qual cosa va ajudar sens dubte des d'un punt de vista procedimental a agilitzar el camí per a la seva aprovació.

En aquest sentit, si bé els textos normatius de treball previs fins que finalment no foren aprovats pel Consell de Ministres varen durar gairebé dos anys, la tramitació a les Corts no va arribar ni als quatre mesos. En efecte, després de l'Informe de la ponència i de les prèvies discussions sobre el text aquest fou aprovat per la Comissió d'Hisenda i traslladat al Senat, el qual el va validar afirmativament després del respectiu debat a la sessió dels dies 16 i 17 de novembre. Un cop aprovat pel Senat el text es va enviar per a votació final al ple del Congrés, i es va aprovar definitivament en la sessió de data 19 de desembre, publicant-se al Butlletí Oficial de les Corts Generals, núm. 58, de data 27 de desembre. Finalment, el BOE núm. 321, de data 30 de desembre, publicava la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local⁴⁹². Quedava així definitivament aprovada una reforma local, sense

⁴⁹¹ Butlletí Oficial del Congrés dels Diputats, núm. 58, de data 6 de setembre, pp. 1-32.

⁴⁹²Es pot veure tota la tramitació parlamentària a l'enllaç corresponent a <http://www.congreso.es>, Iniciativas –Proyectos Ley X legislatura –última visita 27 d'agost de 2014-. De la mateixa en resulta una tramitació ràpida, sense consens, aprovada només pel grup del PP, i afegint-se després el PNV i UPN, en la mesura que es va pactar la singularitat foral basca també en matèria local i per tant aquest territori quedava àmpliament al marge de la reforma. Catalunya, a través de les diferents forces parlamentàries, va cercar també aquesta situació a través d'una Disposició addicional segona que permetés interpretar-ho també en virtut del seu model local propi, però no en va haver-hi voluntat per a reconèixer a Catalunya allò que si es feia al País Basc, i en altra mesura també per a Aragó. De les moltes esmenes presentades, molt poques varen veure la llum, excepció feta de les presentades pel propi grup popular, algunes de les quals molt poc afortunades al nostre entendre, com la introduïda al Senat que permet aprovar un pressupost municipal, després d'un determinat procediment, a través de la Junta de Govern Local. De les discussions polítiques a les Cambres se'n conclouen molts retrets entre les parts, però són absolutament inexistents els debats sobre aspectes concrets de l'articulat que tinguin per finalitat la millora d'aspectes concrets, en la mesura que la discussió és més aviat sobre el model local. Tot plegat fa preveure que el debat sobre aquesta norma s'allargarà anys i anys, ja que com veurem, seran múltiples les objeccions d'inconstitucionalitat que es plantejaran al TC. Fins i tot és possible que sigui modificada abans d'aquestes resolucions per part de l'Alt Tribunal, en un

consens, només aprovada amb els vots dels grups parlamentaris del PP, PNV i, UPN, amb amenaces des de moltes CCAA de portar-la al TC, al igual que des de la defensa del municipalisme, tot anunciant la presentació d'un conflicte en defensa de l'autonomia local contra la mateixa, com veurem⁴⁹³.

Així, més de dos anys després de reflexions i discussions a l'entorn de la reforma local, la LRSAL esdevé la nova reforma local d'aplicació, en la mesura que aquesta entrava en vigor a l'endemà de la seva publicació, segons la seva Disposició final sisena.

VI. 7. Aspectes substancials de la reforma continguda a la LRSAL.

La norma aprovada es presenta per tal d'intentar aconseguir quatre grans objectius, tots a la llum de l'art. 135 de la CE, tal i com es desprèn ja des de la primera frase del preàmbul. Així aquesta vol clarificar i simplificar les competències municipals per evitar duplicitats amb altres administracions; racionalitzar l'estructura organitzativa de l'Administració local, d'acord amb els principis d'eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera, garantir un control financer i pressupostari més rigorós dels ens locals. I, finalment, afavorir la iniciativa econòmica privada evitant intervencions administratives desproporcionades.

Tots i cadascun d'aquests objectius semblen molt ajustats a una necessària nova ordenació local, però com hem vist, i aprofunditzem ara, els mecanismes per aconseguir-ho són força més controvertits⁴⁹⁴. De fet perquè com hem anat

eventual canvi en la correlació de forces parlamentàries, a jutjar també per les múltiples declaracions dels grups polítics en representació parlamentària.

⁴⁹³ El procés d'elaboració de la norma realment ha estat molt poc exemplificant, ho afirma també d'una forma molt crítica JIMENEZ ASENSIO, R., *Aspectes crítics i impactes de les reformes locals, a Reforma Local, Monogràfic de la FMC*, Barcelona 2013, p. 4: "El procés de conducció de la reforma ha representat un exemple pèssim de com s'ha de gestionar políticament i tècnicament una reforma institucional d'aquesta importància. Aquest és un problema seriós, transcendental. El procés, que ha durat més d'un any, ha estat literalment i senzillament un autèntic nyap. Obscurantisme, desenes d'esborranys de procedència incerta circulant anàrquicament, poc o cap rigor tècnic, absència de contrast d'opinions polítiques i tècniques, cap crida a experts (llevat d'alguna individualitzada "en origen"). Pèssim exemple. Sembla que la seva única vocació és ser "publicat al BOE", no tant aplicar".

⁴⁹⁴ Per a una anàlisi més exhaustiu es pot veure el nostre treball FORCADELL ESTELLER, X., *Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia*

manifestat en aquest treball, i s'ha reiterat molt per la doctrina més qualificada, a través d'una reforma local el que s'està plantejant és un possible buidament del contingut competencial dels municipis, tot comportant alhora una reforma recentralitzadora des del punt de vista del repartiment competencial inaudita fins la data⁴⁹⁵. És ben evident doncs que les modificacions, tot i que sota l'aparença de parcials a l'actual LBRL, són ben profundes⁴⁹⁶.

Malgrat tot, i en ser cert que era un compromís electoral una reforma local, com hem vist, hom no en podria presumir aquest abast. També ho era, i fins la data no n'ha aparegut cap text de treball al respecte, la norma que face referència al nou finançament local⁴⁹⁷. Tampoc aquesta reforma local en parla de forma transversal, malgrat estar inspirada per l'art. 135 de la CE, i el seu títol esmenta constantment la racionalització i la sostenibilitat local.

Sens dubte un dels aspectes més substantius de la reforma és el que es refereix a les competències locals. En virtut de la LRSAL les entitats locals només podran exercir competències diferents de les pròpies i les que resultin atribuïdes per delegació de l'Estat o les CCAA quan en el mateix moment no hi hagi un supòsit d'execució simultània per part d'una altra Administració, i a més no es posi en risc la sostenibilitat financera de la hisenda municipal. Així, per tal que es puguin exercir competències diferents d'aquestes esmentades

de la aprobacion de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, La Reforma de 2013 del régimen local español, SANTAMARIA PASTOR, J.A., (Coord.). Madrid 2014, pp. 57-73

⁴⁹⁵ MUÑOZ MACHADO, S., *Reflexiones sobre la pretendida reforma de régimen local*, a *Diario de Derecho Municipal*, 10 junio 2013; VELASCO CABALLERO, F., *Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, a *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, Madrid 2012, pps. 23-60. En aquest sentit podeu veure també el treball col·lectiu FORCADELL ESTELLER, X. i SABATÉ VIDAL, J. M. (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona 2013.

⁴⁹⁶ El propi preàmbul de la LRSAL no deixa lloc a dubte, malgrat ser una reforma parcial de la LBRL: “*transcurridos casi treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y con más de una veintena de modificaciones de su texto original, cabe señalar que ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local*”.

⁴⁹⁷ Fins i tot el Ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, Sr. Cristóbal Montoro, a la sessió plenària del Congrés dels Diputats de data 19 de noviembre de 2014, ho va afirmar, tot recalcant que en el marc de l'actual legislatura a l'estat no es duria a terme ni la reforma del model de finançament autonòmic, ni del local.

s'estableix que serà necessari un informe previ i vinculant de l'Administració competent per raó de la matèria, i altre de l'Administració que en tingui atribuïda la tutela sobre la sostenibilitat financera de les noves competències, segons determina el nou art. 1.3. Aquesta previsió queda enumerada però al nou art. 1.8 de la LRSAL que en fa una detall més singular. Així, es dona una nova redacció a l'art. 25 de la LBRL, tot modificant la tradicional clàusula d'apoderament general dels municipis, previsió cabdal de fet del nostre ordenament jurídic local clàssic. Així mateix, continguda també en el seu apartat segon, on s'estableixen les matèries en les quals *en todo caso* el legislador sectorial ha de reconèixer als municipis competències, que ara es denominen *pròpies*, positivitzant un concepte que, si bé ha estat profusament utilitzat per la doctrina, no era pacífic en el seu significat ni tampoc en el seu abast⁴⁹⁸.

Pel que fa a aquesta esmentada clàusula d'apoderament general continguda en l'apartat 1 de l'article 25 de la LBRL, la reforma matisa sensiblement els termes del precepte, suprimint la referència a *toda clase* d'activitats i *cuantos* serveis contribueixin a satisfer les necessitats de la comunitat local. A més a més però es limita aquesta capacitat a *els termes previstos en aquest article*, és a dir, en l'àmbit de les competències anomenades com a *pròpies*, per la qual cosa trenca amb l'ampli enteniment d'aquest apartat com una clàusula genèrica de capacitat dels municipis (STS de 21 de maig de 1997)⁴⁹⁹. El nou redactat de l'art. 25.2 determina el llistat de competències que s'atribueixen com a *pròpies*, en els termes esmentats. Val a dir però que es continua sense aclarir a través d'una definició legal el que cal entendre per servei i el que cal entendre per competència, per això sovint els dos termes són utilitzats com si fossin equivalents, quan no és així. En tot cas les competències són les següents:

“

- a) Urbanisme: planificació, gestió, execució i disciplina urbanística. Protecció i gestió del patrimoni històric. Promoció i gestió de l'habitatge de protecció pública amb criteris de sostenibilitat financera. Conservació i rehabilitació de l'edificació.
- b) Medi ambient urbà: en particular, parcs i jardins públics, gestió de residus sòlids urbans i protecció contra la contaminació acústica, lumínica i atmosfèrica a les zones urbanes.

⁴⁹⁸ VELASCO CABALLERO, F., *Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales*, Anuario de Derecho Municipal, núm. 5, Madrid 2011. pp. 25-30.

⁴⁹⁹ FORCADELL ESTELLER, X., *Aproximación crítica a los principales cambios...* op. cit. p. 59.

- c) Subministrament d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals.
- d) Infraestructura viària i altres equipaments de la seva titularitat.
- e) Avaluació i informació de situacions de necessitat social i atenció immediata a persones en situació de risc d'exclusió social.
- f) Policia local, protecció civil i prevenció i extinció d'incendis.
- g) Trànsit, estacionament de vehicles i mobilitat. Transport col·lectiu urbà.
- h) Informació i promoció de l'activitat turística d'interès i àmbit local.
- i) Fires, subministraments, mercats, llotges i comerç ambulat.
- j) Protecció de la salubritat pública.
- k) Cementiris i activitats funeràries.
- l) Promoció de l'esport i instal·lacions esportives i d'ocupació del temps lliure.
- m) Promoció de la cultura i els equipaments culturals.
- n) Participar en el compliment de l'escolaritat obligatòria i cooperar amb les Administracions educatives corresponents en l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres docents. La conservació, manteniment i vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, d'educació primària o d'educació primària o d'educació especial.
- o) Promoció, en el seu terme municipal, de la participació de la ciutadania en l'ús eficient i sostenible de les tecnologies de la informació i les comunicacions”.

El llistat present té també com a antecedents els treballs inicials de la FEMP que hem vist, i de fet no s'allunya gaire de les previsions de l'art. 84 de l'EAC. Val a dir però que el mateix al llarg de tota la tramitació ha anat tenint diferents versions, amb la idea d'anar-lo reduint cada cop més, en la mesura que són les competències pròpies, intentant així en termes econòmics baixar la conseqüent despesa local en la seva activitat ordinària, sense que al nostre entendre, hagin pesat altres elements de consideració com la pròpia naturalesa dels serveis realment prestats.

Aquesta qüestió però ha plantejat la discussió doctrinal sobre si aquesta nova redacció dels arts. 25 i 26 es planteja en termes de llistat tancat, o no⁵⁰⁰. De ser

⁵⁰⁰ No s'hi mostra gens d'acord VELASCO CABALLERO F., que afirma al respecte: “*Por lo dicho, el listado de materias del artículo 25.2 LBRL siempre y sólo garantiza un mínimo funcional a los municipios. En las materias enunciadas en el artículo 25.2 LBRL es obligatorio que las leyes atribuyan competencias a los municipios. Pero más allá de ese elenco mínimo de materias, en otras materias no relacionadas en el mismo artículo 25.2 LBRL, cada comunidad autónoma (dentro de sus competencias sectoriales) puede atribuir numerosas tareas o funciones a sus municipios. En consecuencia, cuando la LRSAL decide suprimir del listado del artículo 25.2 LBRL ciertas materias «de interés local» (como la atención primaria a la salud o los servicios sociales) tan solo resulta que*

tancat, resultaria evident que s'està al davant d'una uniformització competencial de l'Estat a les CCAA impropï, i per tant també al nostre entendre inconstitucional⁵⁰¹, malgrat que com veurem aquesta no és la posició que ha acabat avalant el Consell d'Estat⁵⁰². És a dir, al nostre entendre no pot haver una llista única i bàsica de competències locals prefixada per llei estatal, i limitant l'ampliació de la mateixa per part de les CCAA en l'àmbit de les seves competències sectorials, ja que si això fos així la competència autonòmica per fixar espais competencials locals es veuria clarament afectat en títols competencials de titularitat autonòmica per part d'una norma estatal. S'hi refereix novament també VELASCO CABALLERO, hi estem molt

el Estado ya no exige a las comunidades autónomas que atribuyan competencias en esas materias. El Estado habrá reducido la garantía mínima de autonomía municipal común para toda España. Pero, obviamente, no habrá impedido que cada comunidad autónoma mantenga, e incluso refuerce, las competencias sobre salud o servicios sociales de sus municipios”, a El nuevo régimen local y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas, Revista catalana de Dret Públic, núm. 48, Barcelona 2014, p. 6

⁵⁰¹ En aquest sentit també FONT i LLOVET, T., *La reforma local: aspectes constitucionals, a Reforma Local, Monogràfic de la FMC...op. cit. p. 11: “Es planteja llavors una situació inèdita fins ara, en què el legislador estatal (...) atribueix directament a les CCAA les competències que avui dia tenen atribuïts els municipis per lleis autonòmiques, fins i tot amb garantia en els estatuts respecte d'algunes, en les matèries d'educació, i serveis socials. Sembla clar, a primera vista, que aquestes translacions competencials, en matèries sectorials de competència autonòmica, no pot fer-les el legislador estatal competent en matèria de règim local, si no és en garantia de l'autonomia local. I clarament aquest no és el cas, ja que de buidatge competencial dels municipis es tracta”.*

En igual sentit doctrinal es pot veure ZAFRA VÍCTOR, M., *El PRSAL: un projecte de reforma de l'autonomia local, a Reforma Local, Monogràfic de la FMC...op. cit. p. 19: “Un legislador bàsic que condiona als legisladors autonòmics en l'exercici de les competències exclusives dificultant l'assignació de competències pròpies als municipis en matèries de la seva competència, depassa l'espai constitucionalment reservat a les bases però no per excés, perquè estigui ocupant aquest espai, sinó perquè està limitant el lliure exercici d'una competència autonòmica i imposant-li unes condicions restrictives en l'assignació de competències als municipis: el caràcter excepcional d'unes competències distintes a les establertes pel legislador estatal. Crec que amb aquesta regulació, com sentència el Tribunal Constitucional amb motiu de la LOAPA, el legislador estatal creua el llinar de les bases i es col·loca com a legislador d'harmonització ja que no delimita en negatiu (assenyalant mínims) les competències autonòmiques sinó en positiu (fixant màxims)”. Aquesta mateixa idea aquesta autor també la defensa a *Reordenación de las competencias municipales, entre la eficacia y la democracia, a La reforma local. Reptes i oportunitats...op. cit. pp. 48-62, en base a un informe al respecte encarregat per la Diputació de Barcelona, a aquest autor, a l'octubre del 2013.**

⁵⁰² FERRET JACAS, J., en aquest sentit sosté: “*El gran problema de la reducció de competències no és el conflicte competencial amb les comunitats autònomes o la contradicció amb la concepció constitucional de l'autonomia local. El problema real és que no hi ha cap evidència que la centralització de competències suposi sempre un cost menor. La pèrdua en democràcia i autogovern no sempre vindrà compensada per un estalvi. L'estalvi es produeix sempre quan el servei ja no el presta ningú. La pèrdua és llavors per als ciutadans que veuen disminuïts llurs drets*”, a *La reforma local de la crisi*, Alcaldes.eu, Barcelona, 2013.

d'acord en el seu posicionament, per bé que aquesta serà en el futur una de les discussions marc en clau constitucional, com veurem:

“L'aparent conflicte aplicatiu entre els nous arts. 25.2 i 26,1 de l'LBRL i la legislació autonòmica sobre competències municipals s'evita si es té en compte que l'art. 25.2 de l'LBRL no conté un veritable llistat de competències municipals sinó, una cosa ben distinta, un llistat de matèries en les quals les lleis (estatals o autonòmiques) han d'atribuir necessàriament competències als municipis. (...). Quan es decideix suprimir del llistat de l'art. 25.2 de la l'LBRL certes matèries “d'interès local” (com ara l'atenció primària a la salut o els serveis socials) tan sols resulta que l'estat ja no exigeix a les comunitats autònomes que atribueixin competències en aquestes matèries. L'estat haurà reduït la garantia mínima d'autonomia municipal comuna per a tota Espanya. Però òbviament no haurà impedit que cada comunitat autònoma mantingui, i fins i tot reforci, les competències sobre salut o serveis socials dels seus municipis. En conseqüència, a l'entrada en vigor de la reforma de l'LBRL, els municipis continuaran sent titulars de les competències que actualment els atribueixen les lleis sectorials de l'Estat o les lleis de règim local”⁵⁰³.

Es modifiquen també a través de l'art. 9.1 de la LRSAL els serveis municipals mínims establerts en l'article 26 de la LBRL, en funció dels trams de població municipal. Els canvis més rellevants es poden significar en el sentit que a tots els municipis ara desapareix, almenys en aquest precepte, el control de begudes i aliments que es preveia a la LBRL; en els municipis de més de 5.000 habitants desapareix també el mercat que es preveia a la LBRL; i, als de més de 20.000 habitants la previsió de la LBRL de la prestació de serveis socials, ara es converteix en avaluació i informació de situacions de necessitat social i atenció immediata a persones en situació de risc d'exclusió social.

A través de l'art. 1.10 s'altera de forma rellevant l'art. 27 de la LBRL que regula la delegació a favor dels municipis de competències de l'Estat o les CCAA. Així, i en primer lloc, es concreten els àmbits -en matèries que no els hagin estat atribuïdes com a pròpies en virtut de l'article 25.2- on serà possible aquesta delegació, encara que cal advertir que l'expressió *entre unes altres* que acompanya al llistat de matèries, fa que aquesta no sigui un *numerus clausus*, sinó una llista oberta. En segon lloc cal destacar que, segons la nova redacció de l'esmentat article, la delegació de competències -que requerirà la seva acceptació per part del municipi afectat- haurà d'anar acompanyada de la

⁵⁰³ VELASCO CABALLERO, F., *Sobre l'aplicabilitat del PRSAL a Catalunya, a Reforma Local, Monogràfic de la FMC...* op. cit. pp. 9-10.

corresponent dotació pressupostària anual amb una cobertura total del cost del servei –art. 1.10- i el seu cobrament garantit - article 1.17 -. A més, la seva durada no podrà ser inferior a 5 anys, i l'administració que delega les competències es reservarà els mecanismes de control precisos per garantir l'adequada prestació del servei delegat⁵⁰⁴.

S'afegeix també un nou art. 116 bis a la LBRL per a aquelles corporacions locals amb dèficit, ja que els obliga a incloure com contingut mínim el seu Pla econòmic i financer les mesures següents: la supressió de les seves competències diferents de les pròpies i les exercides per delegació, la gestió integrada o coordinada dels serveis obligatoris, l'increment dels ingressos per finançar els serveis obligatoris, la racionalització organitzativa, la supressió d'entitats locals menors en el municipi que, en l'exercici pressupostari anterior, incompleixin l'objectiu d'estabilitat pressupostària o deute públic, o que *el període mitjà de pagament a proveïdors superi en més de trenta dies el termini màxim previst en la normativa de morositat*, i incloure una proposta de fusió amb un municipi adjacent de la mateixa província. Realment algunes d'aquestes previsions, al nostre entendre, que no deixen de ser sorprenents.

VI. 7.1. Nou rol per a les diputacions provincials o entitats equivalents?

Pel que fa al nou paper de les diputacions provincials o entitats equivalents⁵⁰⁵, cal determinar que la nova regulació d'aquestes corporacions afectada de forma prou rellevant, almenys des de la lletra de la norma. Segurament l'aspecte més significatiu és el que es preveu a l'art. 1.9 que introdueix un nou article 26 bis a la LBRL, on encomana a les diputacions quelcom que fa referència a la coordinació, en els municipis amb població inferior a 20.000 habitants, de la prestació dels següents serveis: recollida i tractament de residus, proveïment d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals, neteja viària, accés als nuclis de població, pavimentació de vies urbanes i enllumenat públic. Aquesta coordinació comporta un camí complex que el podríem descriure en el fet que la diputació proposarà, de conformitat amb els municipis afectats –per tant no ens diu que passa sinó hi

⁵⁰⁴ FORCADELL ESTELLER, X., *Aproximación crítica a los principales cambios...* op. cit. p. 62.

⁵⁰⁵ CAMPOS DAROCA, J.M., *Las diputaciones provinciales y la reforma local*, a *La reforma de la Ley de bases de régimen local*, Barcelona 2014, pp. 151-162.

ha conformitat amb els municipis afectats, com es molt previsible que succeeixi-, la forma de prestació directa per la pròpia diputació –tot repercutint als municipis el seu cost efectiu o la implantació de fórmules de gestió compartida a través de consorcis, mancomunitats o altres⁵⁰⁶. Amb la finalitat de reduir els costos dels serveis, el Ministeri *decidirà* sobre la proposta formulada que haurà de comptar també amb l'informe preceptiu de la CCAA. Per tant el paper autonòmic queda reduït a un simple informe sense cap mena de poder decisor sobre els serveis i la forma de prestar-los, en el seu propi territori. Hi ha però excepcions, així per exemple, si un municipi acredita que pot prestar aquests serveis amb un cost efectiu menor, ja que llavors aquest podrà assumir la prestació i coordinació dels serveis si la Diputació ho considera acreditat. En qualsevol cas, si aquests serveis són assumits efectivament per la corresponent Diputació, en repercutirà als municipis el seu cost efectiu. Un procediment per tant complex, que és dubtós pensar que en la seva literalitat es podrà portar a terme en els terminis inicialment pensats pel legislador.

Queda modificat també l'art. 36 de la LBRL pel nou art. 1.13 de la LRSAL, en la mesura que s'obre el marc de les competències i serveis propis nous a prestar per part de les diputacions. Així, per exemple, s'introdueix:

“

- La prestació dels serveis de secretaria i intervenció, en els municipis de menys de 1.000 habitants.
- La prestació dels serveis de tractament de residus en els municipis de menys de 5.000 habitants, i de prevenció i extinció d'incendis en els de menys de 20.000 habitants, quan aquests no procedeixin a la seva prestació.
- L'assistència en la prestació dels serveis de gestió de la recaptació tributària, en període voluntari i executiu, i de serveis de suport a la gestió financera dels municipis amb població inferior a 20.000 habitants.

⁵⁰⁶ Aquesta referència a consorcis, mancomunitats o altres no deixa de ser paradoxal. Si ens referim als dos primers, perquè un objectiu era el de simplificació i racionalització de la realitat instrumental, i ara sembla que amb aquestes previsions, i sempre i quan es tracti de les diputacions, doncs no hi ha objecció a crear nous ens instrumentals sense tenir en compte si sota les actuals estructures orgàniques de les diputacions actuals ja seria possible fer-ho; i en el cas de Catalunya, fins i tot sota les estructures actuals dels consells comarcals. Més encara però quan diu altres, en la mesura que sembla que està apuntant obertament també a l'externalització. Si això és així, i atenent a la naturalesa dels serveis esmentats i la seva poca competència en termes de mercat, realment molt poques seran les mercantils que podran optar a fer front a la prestació indirecta d'aquest tipus de serveis. I menys justificat està encara que al final de tot el llarg procés, en termes econòmics, això acabi suposant un estalvi econòmic al conjunt del món local.

- La prestació de serveis d'administració electrònica o contractació centralitzada en els municipis amb una població inferior a 20.000 habitants.
- El seguiment dels costos efectius dels serveis prestats pels municipis de la seva demarcació. Si detecta que aquests costos són superiors als dels serveis coordinats o prestats per la mateixa, oferirà als municipis la seva col·laboració per una gestió coordinada més eficient dels serveis que permeti reduir costos.
- La coordinació mitjançant conveni, amb la comunitat autònoma respectiva, de la prestació del servei de manteniment i neteja de consultoris mèdics, en els municipis amb una població inferior als 5.000 habitants”.

Per tant, algunes noves funcions realment interessants en clau d'assistència local, com les que es refereixen a la prestació dels serveis públics necessàries, la qual cosa comportarà d'entrada la necessitat de noves convocatòries⁵⁰⁷ de processos selectius d'aquest tipus de funcionaris, que ara a més, com hem vist, l'Estat n'ha recuperat l'exclusivitat de tot el procés selectiu i de bona part del seu règim jurídic. En tot cas garantir aquests serveis als municipis més petits de 1.000 habitants, que són més de la meitat de la realitat municipal estatal, és una bona mesura que ajuda també a millor sens dubte el funcionament del món local. Ara bé, en la mesura que determina *la prestació* entenem que el servei ha de ser absolut, la qual cosa farà que la organització territorial hagi de ser necessàriament en xarxa per tal de que un mateix professional pugui cobrir més d'un Ajuntament. A Catalunya el mapa comarcal esdevé clau per a aquesta organització.

Altres però certament seran més complexos, així per exemple la prestació dels serveis de tractament de residus en els municipis de menys de 5.000 habitants, i de prevenció i extinció d'incendis en els de menys de 20.000 habitants, en la mesura que aquests serveis en l'actualitat ja es presten de forma efectiva per múltiples formules instrumentals, sobretot per mancomunitats o cossos de voluntaris, i res fa preveure que la implantació d'aquestes noves assumpcions acabin comportant millores en la prestació dels serveis ni en termes econòmics.

⁵⁰⁷ En aquest sentit es pot veure el *RD-Ley 5/2014, de 4 de abril, por el que se prevé una oferta de empleo público extraordinario y adicional para el impulso de la lucha contra el fraude fiscal y la aplicación de las medidas previstas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Aquest fou convalidat pel Congrés dels Diputats, i publicat al BOE núm. 112, de 8 de maig de 2014.

La gestió de la recaptació tributària, també és una previsió ja sobrepassada des de fa molts anys a Catalunya, a través dels diferents organismes de gestió tributària i d'ingressos locals, sens dubte un model d'èxit en la gestió d'aquests serveis, de forma ben notòria i contrastada. La prestació dels serveis d'administració electrònica o contractació centralitzada, tot i ser previsions ja vigents en normes sectorials d'administració electrònica i contractació administrativa tenen un camp més ampli a recórrer, sense poder obviar però realitats ja vigents - i per tant cercant-ne vies de col·laboració -, com les que en els anys anteriors han estat exitoses amb les centrals de compres de la ACM a Catalunya per exemple – bàsicament amb serveis energètics, assegurances, adquisicions de vehicles a baix cost -, o el model que de forma semblant ens els darrers temps a activat la FEMP a tot l'Estat espanyol. En tot cas però amb modelatge administratiu, gestió de programes comuns com per exemple el padró d'habitants, interoperabilitat entre les diferents administracions són exemples de coses a potenciar i implantar definitivament en aquest àmbit els anys a venir.

La previsió del seguiment dels costos dels serveis, basats però en una metodologia d'avaluació, i no d'imposició, en virtut d'una reducció de costos, sens dubte és una mesura atractiva. Costa més d'entendre però la relativa al manteniment i neteja dels consultoris mèdics als municipis de població inferior a 20.000 habitants, ja que no ens consta que aquesta situació en l'actualitat comporti cap cost a les arques municipals.

Amb tot, encara diversos preceptes atorguen a les diputacions diferents responsabilitats relacionades amb la prestació de serveis municipals que pretén implantar la LRSAL. Així per exemple, la seva participació activa en l'elaboració i seguiment dels plans econòmics i financers municipals⁵⁰⁸ –art. 1.30-; la potestat d'acreditar en un informe que l'acord de dos o més municipis per a la gestió integrada de tots els serveis municipals que siguin coincidents suposa un estalvi -repercutint en una millora del finançament municipal derivada d'un increment en la participació en els tributs de l'Estat-, segons l'art. 2.5, que afegeix una Disposició addicional quinzena a la LBRL; l'assistència de l'administració de l'Estat o de les CCAA per a la coordinació i seguiment de les delegacions atorgades als municipis –art. 1.10, que reforma

⁵⁰⁸ Podeu veure MARTÍN FERNÁNDEZ, J. (Coord.), *Aspectos financieros de la reforma local*, València 2014.

l'article 27 de la LBRL; i, en últim lloc la participació en les tasques de coordinació i supervisió, en col·laboració amb CCAA, dels serveis resultants dels processos de fusió municipal –art. 1.5, que reforma l'art. 13.5 de LBRL-.

De forma concloent podríem dir que si aquesta assistència i suplència tutelades de les diputacions poden generar raonables dubtes respecte a la limitació de l'autonomia provincial, almenys en la forma com fins ara era concebuda, no menys dubtes genera que una Administració indirectament representativa, com és la diputació provincial, pugui gestionar tasques d'àmbit municipal, sobretot aquelles tasques que més directament es refereixen a cada nucli concret de població. A més, tampoc és intrascendent observar que l'actual estructura organitzativa i de personal de les diputacions requeria importants transformacions per escometre la gestió directa dels serveis que enumera l'article 26.2 de la LBRL, i per tant sembla abonada a una prestació indirecta de tals serveis, arribat el cas. Això és així perquè les actuals diputacions s'han especialitzat sobretot –a banda de serveis específics com carreteres, posem per cas- amb la cooperació i l'assistència jurídica, econòmica i tècnica, però amb personal altament qualificat, no amb personal per fer funcions bàsiques, per la qual cosa, insistim, moltes d'aquestes noves funcions i, necessàriament, la part més material de la prestació haurà de ser externalitzada, la qual cosa no comportarà l'estalvi econòmic pretès.

VI. 7.2. El marc competencial sectorial de la LRSAL

La LRSAL incideix també de ple en el règim competencial de les CCAA⁵⁰⁹. Especialment destaca l'atribució a les Administracions autonòmiques de competències que fins ara ho eren dels municipis -amb independència que aquestes anessin efectivament prestades pel municipi o assumides per les diputacions- en la següents matèries:

- Salut: Disposició transitòria primera. La LRSAL estableix que les CCAA assumiran la titularitat de les competències en la gestió de l'atenció primària de la salut, en un procés que

⁵⁰⁹ FORCADELL ESTELLER, X., *Aproximación crítica a los principales cambios...* op. cit. p. 66.

s'instrumentarà en un període de 5 anys des de la seva entrada en vigor.

- Prestació de serveis socials i de promoció i reinserció social⁵¹⁰: Disposició transitòria segona. De la mateixa manera estableix que les CCAA hauran d'assumir en data 31 de desembre de 2015 aquestes competències⁵¹¹.
- Serveis d'inspecció sanitària: Disposició transitòria tercera. Correspondrà també a les CCAA prestar serveis relacionats amb el control sanitari d'escorxadors i indústries d'aliments i begudes en un termini de 6 mesos.
- Educació: Disposició addicional quinzena. Segons aquesta disposició, les CCAA assumiran la titularitat de les competències relatives a *participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i cooperar amb les Administracions educatives corresponents en l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres docents, així com la conservació, manteniment i vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, educació primària o educació especial*. A més, cal fer notar una certa contradicció d'aquest precepte amb l'art. 25.2 - modificat per l'art. 1.8 de la LRSAL-, que estableix que en aquestes mateixes matèries el municipi exercirà competències pròpies⁵¹².

Aquestes mateixes disposicions estableixen els termes del traspàs competencial, que haurà de dur-se a terme de forma gradual i d'acord amb els termes previstos en les normes de finançament autonòmic i la reguladora de les Hisendes locals. Tot això sense perjudici que les CCAA puguin delegar

⁵¹⁰ Es pot veure en aquest sentit el treball de ALMEIDA CERREDA, M., *El incierto futuro de los servicios sociales municipales*, Anuario de Derecho Municipal, núm. 7, Madrid 2014, pps. 93-120.

⁵¹¹ En aquest sentit resulta un bon estudi el de CALVO DEL CASTILLO, V., *Efectos financieros derivados de la Ley de racionalización en los servicios sociales por las entidades locales*, a el Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 2014. pp. 2235-2256.

⁵¹² PLANDIURA VILACÍS, R., *La reforma de la legislació de règim local i l'educació*, a *Polítiques educatives locals. El paper dels municipis en el nou context competencial i econòmic*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona 2014.

aquestes competències, de conformitat amb la nova redacció de l'art. 27 de la LBRL, a favor dels municipis, les diputacions o altres entitats equivalents.

La lectura integrada d'aquests preceptes amb els continguts en els arts. 25, 26 i 27, posa de manifest un gir en el que el legislador bàsic venia entenent pel repartiment competencial entre l'Estat i les CCAA quant al règim local⁵¹³. Aquest gir suposa una reducció més que considerable del model de règim local espanyol que havia estat qualificat com a *bifronte*. Això afecta fins i tot a matèries en què l'Estat, constitucionalment, tindria poc que dir, com l'educació o els serveis socials. Però a més es fa mitjançant regles que introdueixen fins i tot elements d'avaluació del cost de les transferències i de control a càrrec del govern central. Aquestes disposicions han estat recorregudes per les CCAA que com Catalunya, Andalusia o Aragó contempen en els seus Estatuts, més enllà d'una àmplia competència en matèria de règim local, un mandat exprés d'atribució competencial precisament en aquestes matèries, com hem vist de forma reiterada respecte l'art. 84 de l'EAC. De fet, en la mesura d'aquesta intromissió estatal es podria arribar a justificar que s'està deixant sense sentit pràctic el propi art. 3.1 de la CEAL en la mesura que aquest és un dels preceptes bàsics en matèria de defensa de l'autonomia local. Amb tot però, i des d'un punt de vista pràctic, un conjunt de mesures extraordinàriament difícils d'implantar a curt termini tant des d'un punt de vista organitzatiu com de recursos humans, i a més amb un fort impacte directe sobre el dia a dia en la prestació d'aquests serveis bàsics a la ciutadania. I a més tot tenint en compte un model únic i uniforme local, sense que la necessària asimetria, bàsica atenent la realitat de la planta municipal vigent, en jugui cap paper.

A més a Catalunya, i en la mesura que no s'ha excepcionat la LRSAL com a altres territoris⁵¹⁴ -per més que hi hagi someres referències relatives a diputacions u *organos equivalentes*, o també als territoris *amb sistema*

⁵¹³ Es pot veure el treball citat de VELASCO CABALLERO, F., *El nuevo régimen local y su aplicación diferenciada...* op.cit. p. 11

⁵¹⁴ En el cas de l'Aragó sembla que hi hagi també una excepcionalitat a través de la Disposició addicional tercera, però és tant complexa que no veiem gens clar que en el futur no sigui més que una previsió virtual. I és que l'aplicació de la norma al territori de l'Aragó s'aplicarà tenint en compte el règim especial d'organització institucional previst al seu estatut, però alhora la seva concreció interna de les competències previstes a la LRSAL es farà respectant la CE, el contingut bàsic de la LRSAL i els principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i racionalització de les estructures administratives. Tenint en compte l'amplitud de la LRSAL deixa difícil entendre quin abast li queda al marge competencial propi de l'Aragó en aquesta matèria.

institucional propi -, com per exemple el País Basc a través de la Disposició addicional vuitena, o en altra mesura també a Aragó, sens dubte aquesta nova norma acabarà suposant un nou xoc institucional. Aquest cop en clau local⁵¹⁵, en la mesura que es tracta d'una legislació bàsica tota ella, que més enllà del que cal entendre per bàsic, lamina de ple les competències en matèria local, i en bona part doncs en matèria sectorial, de conformitat amb les previsions estatutàries i la distribució competencial interna de Catalunya.

VI. 7.3. La planta territorial local

La LRSAL també incorpora previsions respecte la regulació dels processos de fusió, escissió i creació de municipis -art. 1.5-⁵¹⁶. La novetat a ressaltar és la introducció de mesures per fomentar la fusió voluntària mitjançant incentius econòmics i de gestió com, per exemple, la preferència en les assignacions dels plans de cooperació local o subvencions. Paral·lelament, augmenten els límits a l'escissió i a la creació de nous municipis, ja que ara hauran de tenir una població mínima de 5.000 habitants i tractar-se de nuclis territorialment diferenciats. Finalment, també s'estableix que el municipi resultant d'una fusió no podrà segregarse fins a passats 10 anys⁵¹⁷.

⁵¹⁵ S'hi refereix també en un article en premsa, al diari ARA, de data 30 de juny de 2012, BOSCH ROCA, N., "La reforma dels governs locals: ens trobem una altra vegada que la política del govern espanyol va en contra dels interessos de Catalunya. Cal tenir en compte que la Constitució espanyola consagra la província com a govern local i que és la llei de bases de règim local estatal, que vol reformar el govern central, la que atorga les competències als municipis i a les províncies. Per tant, la llei de governs locals que pugui fer el govern de Catalunya està sotmesa a la dita legislació i ha de respectar-la. Estem davant d'un altre conflicte amb l'estat espanyol", p. 28.

⁵¹⁶ Podeu veure AMENÓS ÁLAMO, J., *El elemento territorial del municipio en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Anuario del Gobierno Local 2013, Madrid 2014, pp. 49-65.

⁵¹⁷ Malgrat que sovint és plantejada la fusió municipal com una mesura amb múltiples efectes positius, el cert és que no n'hi ha mostra per poder establir comentaris addicionals malgrat que els mecanismes hi són previstos des de fa molt temps. Així per exemple es pot veure, tot i que no el compartim, la editorial *Crisi fiscal y reforma de los gobiernos locales*, de l'*Informe sobre federalisme fiscal 11*, editat per l'Institut d'Economia de Barcelona: "Aunque la capacidad de generar reducciones de coste en la prestación de algunos servicios municipales obligatorios vía fusiones de municipios es limitada, la fusión de municipios puede tener impacto en otros aspectos igualmente importantes: la fusión de municipios debería permitir una reducción en los costes de administración, garantizando a la vez una mejor capacitación administrativa de los municipios. La gran mayoría de municipios españoles no son viables administrativamente; la fusión de municipios facilitaría la realización de una reforma del sistema de financiación municipal, reduciendo la dependencia de los municipios de niveles de

Pel que fa als ens locals d'àmbit territorial inferior al municipi, i tot i el pronunciament que hem vist del Consell d'Estat relatiu a que es tracta d'una competència autonòmica, s'introdueix en el seu règim importants limitacions. La més important és la manca de personalitat jurídica que en el futur tindran aquests ens, i la condició que solament es podran crear si aquesta resulta una opció més eficient per l'administració desconcentrada de nuclis de població separats -article 1.7-. Aquells ens que ja existien anteriorment -Disposició transitòria quarta- o que haguessin iniciat la seva constitució abans de l'1 de gener del 2013 -Disposició transitòria cinquena- hauran de presentar els seus comptes davant els organismes corresponents de l'Estat i la comunitat autònoma abans del 31 de desembre del 2014. En cas de fer-ho, mantindrien la seva personalitat jurídica. En cas de no presentar els seus comptes, s'hauran de dissoldre i s'integraran als seus respectius ajuntaments. Veiem doncs, un clar exemple d'intromissió estatal en un camp que és competencialment propi de les CCAA.

VI.7.4. El cost efectiu: paradigma de la nova reforma

Sens dubte però una de les novetats més rellevants, com hem dit anteriorment, és la que es refereix a l'art. 1.31 de la LRSAL quan s'estableix l'obligació de determinar el cost efectiu dels serveis que presten els ens locals, abans del dia 1 de novembre de cada any⁵¹⁸. Aquest es fixarà d'acord amb criteris comuns

gobierno superiores y mejorando, por tanto, la responsabilidad fiscal de los municipios ante los ciudadanos; en el caso de la financiación de la inversión, la fusión podría contribuir a mejorar la eficiencia de las políticas de inversión municipales, reduciendo la dependencia de los pequeños municipios de las transferencias de capital y del apoyo administrativo de niveles de gobierno superiores, y contribuyendo a evitar duplicidades en la provisión de equipamientos; facilitaría el control financiero de los municipios, aspecto actualmente del todo imposible dado su tamaño y número. Facilitaría también el diseño de políticas adaptadas a las necesidades de los distintos municipios (estímulo fiscal, asistencia en situaciones financieras extremas, etc.).

La fusión de municipios reduce la posibilidad de incidencia de los ciudadanos (especialmente los residentes en los municipios más pequeños) sobre las políticas municipales. Esto requiere acompañar la reforma de mejorar los sistemas de participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas que garanticen que los ciudadanos de un determinado grupo (en este caso de uno de los municipios fusionados) tengan capacidad de opinar e incidir en las decisiones que les afectan directamente”, pp.6-7.

⁵¹⁸ Estem molt d'acord amb JIMENEZ ASENSIO, R., *Aspectes crítics i impactes de les reformes locals...* op.cit. p. 5: “La pressió sobre els municipis vindrà per la publicitat del “cost efectiu” dels seus serveis. Aquesta noció de cost efectiu té una aplicabilitat silent i a mig termini. Anirà traient a la

que es desenvoluparan a partir del càlcul d'una Ordre Ministerial, i es disposa la seva remissió al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per a la seva publicació. S'ha matisat doncs la noció de cost estàndard, però ara a través d'un cost efectiu es continuarà amb la idea de mesurar la prestació dels serveis en termes, no només fixats unilateralment per l'Estat amb tot el que això comporta, sinó que a sobre simplement es tenen en compte les variables econòmiques, i no altres com per exemple la qualitat en la prestació d'un servei⁵¹⁹.

Amb tot, i malgrat que com abans del primer dia de novembre de 2014 ja s'havien de tenir calculats els costos segons la LRSAL, a primers de maig va començar a circular un *Proyecto de Orden por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los Servicios prestados por las entidades locales*, però el cert és que fins al novembre no es va publicar la Ordre. Efectivament, es va fer mitjançant la *Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales*⁵²⁰. Un cop incomplet per part del Ministeri aquest termini inicial quan a càlcul en aquesta es diu que ja excepcionalment en aquest any ho calcularà el Ministeri a partir de les liquidacions del pressupost de l'exercici. Veiem doncs com una de les qüestions més punyents, i a partir de la qual va gravitar bona part de la reforma, no s'ha dut a terme tampoc en els terminis previstos, i res fa preveure

llum pública (d'això, ja se n'encarregarà el Ministeri) els "desajustos en brut" (sense analitzar ni circumstàncies ni qualitat de serveis) de la prestació de serveis pels municipis. El equips de govern, en aquests casos, hauran de buscar un relat creïble que justifiqui perquè gasten més en la prestació de determinats serveis que el municipi del costat o un altre de característiques similars".

⁵¹⁹ Intentar avançar-se als efectes d'aquesta realitat per part dels governs locals ha estat un repte no fàcil de poder escometre atesa també la manca d'informació addicional per part del propi Ministeri, així com també la tardança en publicar la normativa de referència que ha acabat suposant un incompliment de la previsió legislativa. En aquest sentit es pot destacar però com alguns governs locals hi varen intentar fixar elements, com per exemple l'*Estudi sobre l'establiment dels criteris de càlcul del cost efectiu dels serveis dels municipis de població inferior a 20.000 habitants i sobre la situació actual del subministrament d'informació financera i comptable dels ens locals a les diferents administracions, Sindicatura de Comptes, departament de Governació i Relacions Institucionals, departament d'Economia i Coneixement i Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, encarregat per la Diputació de Barcelona al Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local, en data 24 de desembre de 2013, i lliurat en data 30 de juny de 2014. En aquest, basat en el treball de camp a la realitat de diversos Ajuntaments de la província de Barcelona, es planteja tot un seguit de problemàtiques metodològiques per calcular aquest cost efectiu en base elements vinculats als serveis prestats per ens subjectes a pressupost limitatiu; serveis prestats per ens dependents o vinculats; i, serveis prestats mitjançant gestió indirecta de serveis.

⁵²⁰ Publicada al BOE de 7 de novembre de 2014.

que en aquest any 2015, a pocs mesos de les eleccions municipals, aquesta previsió tinguin cap incidència directa en el funcionament local.

VI.7.5. El redimensionament del sector públic local

En darrer terme, s'introdueixen aspectes de racionalització del sector públic local⁵²¹, bàsicament per limitar la creació d'ens instrumentals per part d'ens locals amb plans econòmics i financers o d'ajust en vigor, o mesures de sanejament en els existents com a condició per evitar la seva dissolució, així com la prohibició dels ens de segon nivell, és a dir, la constitució o participació per part dels ens instrumentals en altres ens –art. 1.36, que modifica la Disposició addicional novena de la LBRL. Sens dubte el sector públic local, i també el d'altres Administracions, necessita una revisió de la seva arquitectura sota els principis de simplificació i eficiència⁵²². Ara bé, posar únicament el punt de mira en l'aprimament d'aquest sector públic⁵²³ sense plantejar-se aspectes com la transparència o la participació ciutadana, així com altres elements de control en aquest àmbit, no sembla una opció massa reeixida.⁵²⁴

VI.7.6. Electes i personal al servei de l'Administració local en el context de la LRSAL

Finalment, la LRSAL preveu també una nova regulació de les retribucions dels electes locals basat en el factor poblacional del municipi, prenent com a referència la retribució dels secretaris d'Estat⁵²⁵; es fixa el nombre màxim

⁵²¹ Podeu veure al respecte FORCADELL ESTELLER X., i SABATÉ VIDAL, J.M. (Coords.), *La reforma del sector públic local*, Barcelona 2014.

⁵²² Es pot veure NIETO GARRIDO E., *La reformas de las entidades instrumentales por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, Madrid 2014, pp. 103-146.

⁵²³ SÁIZ ANTON, P., *La reordenación del sector público local a la llum dels principis d'estabilitat pressupostària i equilibri financer*, a *La reforma del sector públic...* op.cit. pp. 32-73.

⁵²⁴ FORCADELL ESTELLER, X., *Aproximación crítica a los principales cambios...* op. cit. p. 70.

⁵²⁵ Ho ha desenvolupat ALONSO HIGUERA, C., *El nuevo régimen jurídico del Estatuto de los miembros electos de las corporaciones locales, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley*

d'electes amb dedicació exclusiva també en base a aquests factors poblacionals, i es limita el nombre de personal eventual⁵²⁶ i càrrecs públics amb dedicació exclusiva, tot reservant⁵²⁷ a funcionaris de carrera de l'Estat, les CCAA o els ens locals els càrrecs de coordinadors generals o directors generals dels municipis de gran població, així com el personal directiu de diputacions o ens equivalents – art. 1.33 i 1.12 respectivament –, excepció feta quan el reglament orgànic corresponent⁵²⁸ permeti que, en atenció a les característiques de les seves funcions, el seu titular no reuneixi aquesta condició⁵²⁹. A més es fa una regulació dels funcionaris de l'Administració

27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, a Cuadernos de Derecho Local, núm. 36, Madrid 2014. pp. 7-27.

⁵²⁶ Sobre els possibles efectes de la norma als empleats públics en el seu conjunt es pot veure BOLTAINA BOSCH, X., *La reforma local y la posible modificación, limitación o reducción de las retribuciones de los empleados públicos*, a Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 5, Madrid 2013, pp. 25-39. Del mateix autor també resulta interessant en aquest context *El personal laboral y medidas de adecuación a la crisis en la administración local*, Granada 2013.

⁵²⁷ Al respecte es pot veure GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.,: “*La excepcionalidad a la exigencia de la condición de funcionario de carrera, tiene una redacción idéntica a la que se establece para los Directores Generales de la Administración General del Estado en el art. 18.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, por lo que entendemos que la jurisprudencia de dicho precepto puede servir como criterio interpretativo de esta cuestión en el ámbito local. En ese sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2010 entiende que: cualquier excepción que sea establecida a la regla general de reserva funcional exigirá, para poder ser considerada válida, que se apoye en hechos objetivos y concretos; y por dicha razón no bastarán consideraciones abstractas o genéricos juicios de valor*”, a *Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en materia de empleo público y en el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 2, Madrid 2014.

⁵²⁸ Aquesta excepció produeix dubtes a RIVERO ORTEGA, R.,: “*Conforme a esta redacción, la figura del directivo público, prevista en el Estatuto Básico del Empleado Público, no debería asimilarse a los puestos de confianza política o plantearse en términos de mero patronazgo. Consideramos muy pertinente la referencia general al subgrupo A1, aunque las excepciones previstas en los reglamentos orgánicos podrían llegar a anular el objetivo pensado*”, a *Alteraciones de la planta municipal y reinvencción de las diputaciones*, Revista de Estudios Locales, núm. 169, Madrid 2014, p. 91.

⁵²⁹ En tot cas però costa d'entendre perquè no s'inclouen tots els Ajuntaments i nivells locals en aquest precepte, ja que en cas contrari, per exemple, es deixa fora el personal directiu d'aquells municipis que no estan subjectes al règim especial del Títol X de la LBRL, al igual que consells comarcals i àrees metropolitanes on s'haurà d'estar a les previsions de l'EBEP que no han estat fàcils de desplegar pels operadors jurídics, en aquest sentit. No sembla tampoc oportú preveure aquesta situació però poder-la excepcionar a través del reglament orgànic respectiu, en el sentit que si és una voluntat del legislador doncs ho és, i sinó doncs no cal establir-ho com si fos una possibilitat de caire gairebé potestativa amb posterioritat. En aquest sentit, pel que fa a la naturalesa d'aquest personal podeu també veure RECODER MIRALLES, LI., i JOLY LENA, J., *Confianza política. La política y el management frente a los retos del siglo XXI*, Bilbao 2011, on afirmen: “*la confianza ejecutiva debe*

local amb habilitació nacional⁵³⁰ –recuperant el terme que l’EBEP havia substituït per estatal⁵³¹-. A banda de tractar-se de mesures que limiten la

prevalecer sobre la confianza política”, p. 88. Així mateix, i relatiu al personal directiu també es pot veure QUEREDA SABATER, J., *Políticos y funcionarios en la Comunidad de Madrid*, INAP, Madrid 2012; al igual que RAMIO MATAS, C., *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, Barcelona 2012.

⁵³⁰ Així es preveu que la competència per a la selecció i formació d’aquests funcionaris retorni a l’Estat, així com que els concursos passin a tenir una base territorial estatal o que no s’ofereixi cap garantia del coneixement de la nostra realitat catalana per part d’aquests funcionaris, ni de l’adequació al seu lloc de treball tenint en compte que la ponderació dels mèrits en dits concursos ordinaris atorgarà només un 5% als mèrits locals. No estem gens d’acord en base a aquesta previsió, ja que en els darrers anys Catalunya ha maldat per bastir un model propi en funcionaris d’administració local amb habilitació estatal, tot convocant cada any moltes places –es pot consultar a <http://www.eapc.cat>, a l’apartat de selecció de personal de funcionaris amb habilitació estatal, última visita 19 de març de 2015-. Per la qual cosa discrepem, pel que a Catalunya es refereix, amb CASTIÑEIRA PIÑEIRO, J.C., i MATO RODRÍGUEZ, J.L.: “*Por otra parte, en la experiencia de aplicación del EBEP, donde el Estado renuncio a intervenir en múltiples aspectos del estatuto de este colectivo, los resultados han sido desalentadores. Así, en materia de selección, uno puede comprobar como entre 2007 y 2011, las Comunidades Autónomas solo han convocado 584 plazas frente a las 1675 que había convocado el Estado en los 4 años anteriores, lo cual está produciendo un importante déficit de personal de esta Escala de funcionarios. Además, la experiencia también ha demostrado que aunque se convoquen oposiciones por una Comunidad Autónoma para habilitar a funcionarios estatales/nacionales, en múltiples supuestos han aprobado personas de otras Comunidades Autónomas, que están ejerciendo en otras partes del territorio diferente a la convocante. Estas disfuncionalidades se solucionarían fácilmente asumiendo el Estado de nuevo su competencia en materia de selección de este personal, convocando y seleccionando a estos funcionarios, que no olvidemos son de carácter estatal o nacional, no autonómico*”, a *La profesionalización y control por los funcionarios de la administración local con habilitación nacional/estatal en el Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Revista de Estudios Locales, núm. 162, Madrid 2013, p. 95.

⁵³¹ Respecte aquest tipus de personal es pot veure la reflexió de VERA TORRECILLAS R.: “*Sin embargo, la tendencia innata en nuestro legislador de buscar soluciones uniformes choca inevitablemente con una realidad local caracterizada precisamente por su heterogeneidad. En todo caso, el papel que juegan los habilitados estatales está directamente relacionado con el tamaño del municipio donde prestan sus servicios. De esta forma, en los pequeños municipios, entendamos por tales los de menos de 5.000 habitantes, el Secretario-Interventor sigue jugando un papel esencial para el funcionamiento del Ayuntamiento, tal vez sea el único técnico municipal y, en consecuencia, sobre él descansa toda la gestión administrativa. Considerar que en estos Ayuntamientos el papel de los secretarios-interventores se ha de limitar al ejercicio en las funciones reservadas es perder de vista la realidad de nuestra Administración local, que convierte de facto al secretario-interventor en el verdadero directivo y gestor del Ayuntamiento. Por su parte, en los municipios medianos (de entre 5.001 a 20.000 habitantes) aparece la bicefalia de Secretarios e Interventores. No obstante, siguen siendo figuras básicas para la gestión municipal, ya que el tamaño del Ayuntamiento no permite contar con un cuerpo técnico que admita la división funcional real en servicios o secciones, sino que todos ellos suelen incardinarse en la Secretaría o la Intervención. Por lo demás el personal (grupos A), si existe, suele convertirse en colaboradores inmediatos del Secretario o Interventor. Por el contrario, el panorama empieza a cambiar en los municipios de más de 20.000 habitantes, pues la entidad de estos municipios exige una organización articulada en torno a la existencia de servicios y secciones vinculados a las distintas Concejalías y funcionalmente independiente de la Secretaría e*

potestat d'autoorganització i propicien la recentralització competencial, val a dir que algunes d'elles tot i necessitar de regulació normativa, la proposada no és la més reeixida. Així per exemple la retribució dels electes, ja que si bé és cert que és una mesura necessària per dignificar l'estatut de l'electe, el fet de singularitzar-ho, sense cap altra consideració, al sou d'un secretari d'Estat⁵³² no sembla que tingui massa legitimació, ja que enlloc està demostrada la menor complexitat de determinades alcaldies enfront les responsabilitats i característiques del lloc de treball d'un secretari d'Estat⁵³³. Així per exemple, també, la regulació del nombre màxim i tipologia del personal eventual, sens dubte requereix d'una major concreció. Per bé que una limitació genèrica del nombre sembla encertada, no és menys cert que aquests llocs només estan àmpliament previstos i coberts a les grans ciutats, a les diputacions provincials i a les entitats metropolitanes.

Intervención, que pese a mantener su tradicional status dentro de la corporación va limitando sus funciones a las de carácter reservado y, en la mayoría de los casos, no intervienen directamente en la toma de decisiones, ni en la tramitación de los expedientes administrativos. Pese a ello, realizan un importante papel de coordinación entre los distintos servicios administrativos y de control de la legalidad. No obstante, en algunos de estos Ayuntamientos empieza a aparecer la figura del directivo, generalmente un funcionario del Ayuntamiento nombrado por el Alcalde y vinculado al equipo de gobierno por una relación de confianza que desplaza papel de los habilitados y los sitúa en el contorno estricto de las funciones reservadas por la Disposición Adicional segunda del EBEP”, a Los funcionarios de habilitación estatal en el contexto de la reforma del gobierno local, Editorial La Ley, Actualidad Administrativa núm. 3, Madrid 2012, p. 259.

⁵³² A més enlloc s'explica amb tota claredat quin sou, i com es calcula, cal entendre que és el relatiu a un secretari d'Estat. És més quan els sous es fan públics, a través del portal de transparència de l'Estat <http://www.transparencia.gob.es>, es constata que aquests no són uniformes, sinó que responen a diversos criteris no sempre coincidents ni fàcils de comparar, -última visita 18 de març de 2015-.

⁵³³ S'hi ha referit a més DOMINGO ZABALLOS, M.: “Lo que si me parece criticable de la norma es que tales topes sean por igual para titulares de la Alcaldía o de la Presidencia de las Diputaciones y para los demás miembros de la Corporación “agraciados” con el régimen de dedicación exclusiva, con independencia de que ostenten responsabilidades de gobierno o no las tengan, la posición en el grupo político en el que estén integrados etc. Se dirá que la Ley limita al establecimiento del tope y que es responsabilidad (política, más que otra cosa) de cada Corporación ajustar razonablemente las retribuciones, algo inherente a la autonomía reconocida constitucionalmente. Sin embargo, al tratarse de derechos económicos de configuración legal, conforme a la doctrina tanto del Tribunal Supremo como del Constitucional, el legislador debiera haber afinado más, partiendo de datos empíricos sobre el ejercicio – a menudo abusivo – de las facultades reconocidas a las Corporaciones locales al respecto”, a *Incidencia de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local sobre el régimen de los cargos electivos de las entidades locales*, Revista de Estudios Locales, Madrid 2014, p.178.

No obstant això, aquesta regulació al nostre entendre ha deixat oberta la necessitat de preveure la supressió dels funcionaris eventuais als consells comarcals, consorcis, mancomunitats, i entitats metropolitanes, així com altres realitats que no siguin directament la municipal i la de les diputacions provincials, qüestió no menor i que per la seva possible afectació al marc competencial autonòmic –per exemple en els cas dels consells comarcals-, requeriria d'un major aprofundiment. Justament, en aquests darrers extrems és a les grans ciutats i a les diputacions on s'ha previst un règim més laxe per a poder mantenir un elevat nombre de funcionaris d'aquesta naturalesa, per bé que necessàriament, d'entrada, hauran d'estar adscrits a serveis generals de la corporació.

VI. 7.7. Altres consideracions relatives a la reforma local

Aquests són doncs els principals trets d'una reforma local, de poc consens –ni polític, ni tècnic, ni acadèmic⁵³⁴-, de difícil aplicació i concreció pràctica, i

⁵³⁴ De les poques opinions favorables en podem destacar la de ARENILLA SÁEZ, M.: “*Es necesario señalar que el paso de una situación de déficit a otra de superávit no ha sido, en la mayoría de los casos, a iniciativa de la Administración local. El conjunto de medidas adoptadas desde el nivel central estatal es el que ha hecho posible esta evolución tan positiva. Los efectos de los comportamientos del pasado y la evolución de los tres últimos años indican la pertinencia de los principios, medidas y bases de la LRSAL, para que se puedan garantizar en el futuro las actividades y los servicios públicos locales.(...) La nueva ley ha sido rediseñada desde su origen para que los municipios que se encuentren en una buena situación financiera puedan prestar servicios no obligatorios cuando los obligatorios estén garantizados, no existan duplicidades con las competencias autonómica y se cumplan los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Es decir, para una gran parte de nuestros municipios la situación tras la aprobación de la ley no debería ser sustancialmente distinta a la que venían desarrollando con anterioridad, aunque necesitarán reordenar sus prioridades y acordar con las comunidades atómicas la cartera de servicios no obligatorios, especialmente los servicios sociales. En el caso de los pequeños municipios, la interlocución con las diputaciones provinciales y las comunidades autonómicas deberá procurar la sostenibilidad y la garantía de los servicios básicos y una mejor ordenación territorial de estos y de los no obligatorios. Finalmente, la reforma no afecta a la identificación de los ciudadanos con sus pueblos y ciudades, ya que preserva la realidad histórica de su representación democrática*”, *Génesis y finalidad de la reforma*, REALA, Madrid 2015, pp. 6-8.

Al respecte del debat doctrinal i la LRSAL es poden veure també les conclusions del VIII Congrés de l'Associació Espanyola de Dret Administratiu, del dia 9 de febrer de 2013, a FONT LLOVET, T., *Conclusiones*, a DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. (Coord.), *La planta del gobierno local*, AEPDA, Madrid 2013, pp. 153-156.

També han apuntat com a acertada l'opció de la LRSAL apostant per les diputacions com a institucions per a la prestació de serveis als ciutadans, RIVERO ORTEGA, R, i, MERINO

sobretot una norma que obeeix només a uns paràmetres d'estalvi econòmics que només el temps dirà si es compleixen, però que sembla difícil, i en tot cas mai hauria de ser aquest un únic element per motivar una reforma d'un element tant essencial de la nostra democràcia com és la seva vida local⁵³⁵.

Al nostre entendre un intent fallit per part de l'executiu estatal d'impulsar una reforma local necessària, amb visió europea, i oberta, que situí al govern local en el lloc institucional que li correspon⁵³⁶.

A més però és una norma amb clar efectes recentralitzadors, i al nostre entendre, molt poc respectuosa amb una realitat plurinacional de l'estat espanyol. De fet, no és gens baladí que tota la norma tingui la consideració de bàsica –Disposició final quarta, sota els títols no només de l'art. 149.1.13 de la CE, sinó també de l'art. 149.1.18 de la norma fonamental-, al contrari de tot el que hem anat veient que seria allò oportú en aquest aspecte per tal d'acotar totes les sensibilitats normatives i competencials. I és que finalment a Catalunya el marge competencial en la matèria que en resulta després de tota la gestació i aprovació de l'EAC, i llur interpretació constitucional a partir de la STC 31/2010, és ben evident que deixa la norma estatutària, i moltes competències que en deriven, en una situació molt feble. Davant d'això les noves normes d'autogovern i la realitat institucional d'un territori com el català, no pot quedar aturat. És cert però, al nostre entendre, que la lentitud en aprovar i tramitar un projecte de llei de governs locals de Catalunya, no hi ajudat gens. D'ençà de l'aprovació de l'EAC al 2006 fins l'aprovació de la LRSAL els últims dies de desembre de 2013, havien existit múltiples oportunitats per tramitar aquesta norma en clau catalana. Aquest fet hauria ajudat en tota seguretat a mitigar els efectes d'una reforma local com la estatal

ESTRADA, V., *Innovación y gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, INAP, Madrid 2014, p. 151.

⁵³⁵ Per un estudi més detallat de la LRSAL es pot veure també els estudis complets de ABELLA POBLET M. (Dir.), *Especial Reforma Local, Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid 2014; PAREJO ALFONSO, L. (Dir.), *La revisión del Gobierno y la Administración Local*, núm. 34 de Cuadernos de Derecho Local, Madrid 2014; CARRILO DONAIRE, J.A. i NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *La reforma del régimen jurídico...*op.cit.; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., i SARMIENTO ACOSTA, M. (Direcs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Granada 2014; CEBRIAN ABELLAN M., *El régimen local tras la reforma de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Barcelona 2014;

⁵³⁶ FORCADELL ESTELLER, X., *Principales modificaciones de la nueva legislación local*, a Revista Democracia y Gobierno Local, núm. 23, Madrid 2013, p. 5.

en la mesura que no és el mateix negociar una excepcionalitat d'aplicació si disposes de norma pròpia i nova en vigor que sinó en disposés, al marge lògicament d'altres condicionats polítics, però aquest fet sens dubte hi ajuda força.

VI. 8. El poc consens de la reforma i l'inici de la via jurisdiccional

És segurament tota aquesta situació la que va provocar que just des de la seva aprovació moltes CCAA comencessin a preparar recursos d'inconstitucionalitat al respecte, o normes distintes en clau autonòmica per tal de sortejar bona part dels efectes d'aquesta reforma. En tot cas però val a destacar que el món municipalista es va començar a preparar per tal de plantejar un conflicte en defensa de l'autonomia local davant el TC. Singularment fou a Catalunya on la resposta fou més unànime i contundent.

Des d'un punt de vista de la seva aplicació pràctica la literalitat de la norma va resultar també altament complexa, dubtosa en la seva aplicació, i plena d'interrogants tota ella⁵³⁷. Tant és així que tant des del propi Ministeri, des de la FEMP, la Generalitat de Catalunya, i el món local⁵³⁸, es varen haver d'habilitar espais virtuals per tal de poder resoldre dubtes, deixar-hi documents interpretatius al respecte, i oferir en definitiva solució als interrogants plantejats pels distints operadors jurídics⁵³⁹.

⁵³⁷ Podeu veure JIMÉNEZ ASENSIO, R.,: “*Vademècum*” sobre la *Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local. 100 qüestions en relació a la seva aplicació*, FMC, Barcelona 2014.

⁵³⁸ Així per exemple FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F. (Coord.), *Guía Práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*, editada per la Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2014.

⁵³⁹ En aquest sentit es pot veure la Oficina d'Informació sobre la LRSAL de la FEMP a <http://www.femp.es> ; una aplicació específica sobre dubtes de la LRSAL a Catalunya a <http://www.municat.net> ; i, fins i tot, una guia d'aplicació de la LRSAL elaborada al març de 2014 pel propi Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i que es pot consultar *on line* a <http://www.femp.es/files/3580-825-fichero/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local-2.pdf> –última visita 16 setembre 2014-. A més, normes posteriors han anat concretant alguns aspectes, com per exemple en termes retributius dels electes locals el RDL 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, publicat al BOE núm. 22, de data 25 de gener de 2014. Tot plegat evidencia que es tracta d'una norma complexa i d'una tècnica legislativa no massa clara.

VI. 8.1. El conflicte en defensa de l'autonomia local de la LRSAL

Així, es va començar a gestar la presentació d'aquest conflicte en termes constitucionals per part del món local, de conformitat amb l'art. 75 i següents de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional⁵⁴⁰. L'acord d'inici, malgrat la complexitat per obtenir un nombre molt elevat de peticionaris, cal adoptar-se per majoria absoluta del nombre legal de membres de la Corporació, per la qual cosa requereix d'amplis consensos⁵⁴¹. Posteriorment, i en el termini de tres mesos des de la data de publicació de la llei, i abans d'interposar el conflicte es necessari sol·licitar dictamen preceptiu i no vinculant al Consell d'Estat, qui ha d'emetre Dictamen el en termini màxim de dos mesos⁵⁴². En el mes següent a la recepció de dictamen es quan es pot interposar el conflicte, que en la mesura que es presenta per municipis de més d'una CCAA s'ha de dur a terme a través del Ministeri d'Hisenda i administracions Públiques prèvia sol·licitud del municipi més poblat, que actua en representació de la resta.

En aquest sentit, i de conformitat amb les dades que consten al RD 1016/2013, de 20 de desembre pel qual es declaren oficials les xifres de població resultants del padró d'habitants a 1 de gener de 2013 presentaren la sol·licitud

⁵⁴⁰ En particular el conflicte en defensa de l'autonomia local es va introduir a través de la Llei orgànica 7/1999, de 21 d'abril, que modificant la llei del TC va regular aquest procediment tot incorporant els arts. 75bis, ter, quater i quinque. L'objecte són les normes de l'Estat amb rang de llei o disposicions amb rang de llei de les CCAA que puguin afectar l'autonomia local. El supòsit de legitimitació aplicable en aquest cas ve determinat per l'art. 75.ter.1, *un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente*. Malgrat això, i atesa la seva complexitat en quant als requisits formals per a la seva presentació, no ha estat una mesura especialment utilitzada, per la qual cosa plantejar aquest davant una norma com la que ens ocupa, realment ha estat un acte de força del municipalisme, gestat des d'amplis consensos. Un gest inaudit en la història del municipalisme català i espanyol.

⁵⁴¹ Per una visió general sobre la naturalesa jurídica del conflicte es pot veure FOSSAS ESPADALER, E., *El conflicto en defensa de la autonomía local*, a Cuadernos de Derecho Local, núm. 15, Madrid 2007, pp. 21-29; CASTELLA ANDREU, J.M., i ROMÁN MARTÍN, L., *El conflicto en defensa de la autonomía local: la legitimación de los entes locales ante el Tribunal Constitucional*, a Prospettive di acceso alla Giustizia Costituzionale, Itàlia 1999; també ROURA GÓMEZ, S., *La primera década del conflicto en defensa de la Autonomía Local*, a Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núms. 315-316, Madrid 11, pp. 95-118; i, finalment, PÉREZ TREMPES, P., *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Barcelona 1998.

⁵⁴² Art. 128 del RD 1674/1980, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament orgànic del Consell d'Estat.

més de 2.393 municipis, cosa que va superar amb escreix els 1.160 que era el nombre mínim. La població representada fou de 16.496.185 habitants, i el mínim era 7.854.964 habitants. A Catalunya més de 850 Ajuntaments s'hi varen adherir, sobretot a partir de la crida a tal efecte del Consell de Governos Locals de Catalunya, per tant una de les CCAA més actives. A més la ciutat més gran en població, i que el va presentar formalment fou la ciutat de Barcelona⁵⁴³.

La sol·licitud de Dictamen del Consell d'Estat es va formular al març de 2014, i es va emetre, per unanimitat, sota el número 338/2014, en data 22 de maig del 2014. Les raons de fons que es plantejaven era el desapoderament competencial dels municipis derivat dels arts. 25.2 i 26.2; la inclusió de mecanismes de tutela, condicionants i controls d'oportunitat derivats dels arts. 7.4, 57.3, 85.2, 92.bis, 116 bis i ter, Disposició addicional novena de la LRSAL i els arts. 213 i 218 de la LHL; així com, la vulneració del principi democràtic i dels dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics, derivat de la Disposició addicional setzena de la LRSAL.

El Consell d'Estat però entén que la reducció per part del legislador estatal del marc competencial dels municipis no implica una vulneració de la seva garantia institucional perquè respecta el nucli bàsic i intangible que defineix l'autonomia local. A més, però, i molt sorprenentment afirma, que si aquesta modificació suposa una alteració del marc competencial dels municipis atribuït per la legislació autonòmica, haurà de ser aquest legislador qui introdueixi els ajustos necessaris al seu ordenament:

“A la luz de la jurisprudencia constitucional que define el alcance de la competencia que al Estado reconoce el artículo 149.1 18ª de la Constitución para establecer las bases del régimen local antes analizada, no cabe objetar – señalaba el dictamen- que el estado lleva a cabo una reducción del ámbito competencial de los Municipios, pues, siempre que respete el núcleo básico e intangible que define la autonomía local como tal, puede en el ejercicio de dicha competencia ampliar o estrechar la esfera de actuación de las Corporaciones Locales. Y si como, consecuencia de tal operación se produce una alteración del marco normativo competencial de los Municipios tal y

⁵⁴³ Resulta casualitat però que el presentí Barcelona ciutat quan de conformitat amb la Disposició addicional cinquena de la LRSAL aquesta s'aplica a Barcelona i Madrid, sens perjudici de les particularitats de la seva legislació específica. Per tant amb una certa sintonia amb el règim especial de Carta de Barcelona, que després al desembre del 2014 ha estat modificada també per adaptar-se i sortejar-ne alguns dels seus efectes. Així el Parlament de Catalunya a modificat i actualitzat la Carta municipal de Barcelona a través de la Llei 18/2014, de 23 de desembre.

como ha sido definido por las Comunidades Autónomas, habrán de ser éstas las que acomoden su legislación a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal. Puede éste, en definitiva, efectuar una redefinición del ámbito competencial municipal, por más que ello obligue al legislador autonómico a introducir en su ordenamiento los ajustes necesarios”, p. 49.

A més, la regulació de les competències diferents de les pròpies i les atribuïdes per delegació les considera compatibles amb la garantia institucional de l'autonomia local.

Pel que fa a la prestació de serveis per part de les diputacions, així com la implantació de formules de gestió compartida en aquells municipis amb una població inferior als 20.000 habitants –art. 26.2-, determina que el concepte exclusiu de cost efectiu és un element fonamental del model de prestació de serveis en aquesta tramificació de municipis de menys de 20.000 habitants, ja que d'aquests en depèn que determinats serveis puguin prestar-se directament pels municipis o per la Diputació provincial de referència en termes de formules de gestió compartida. Amb tot el Consell, si que detecta una *desafortunada configuració tècnica* de la situació que els municipis hagin de donar la seva conformitat a la nova forma de gestió. Igualment però manifesta que les conseqüències constitucionals derivades d'aquesta conformitat municipal, lligades a l'impacte del *cost efectiu del servei* com a únic criteri determinant per a l'assumpció d'aquests serveis municipals permet apreciar fonaments jurídics suficients per tal que les entitats locals interessades plantegin conflicte en defensa de l'autonomia local respecte a aquests previsions⁵⁴⁴.

En relació a l'art. 57.3, relatiu a la constitució de consorcis, el Consell entén que la constitució d'aquests està supeditat a l'acompliment de dos requisits bàsics: l'assignació de recursos econòmics en termes més eficients que un conveni; i, que no es posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la

⁵⁴⁴ “En definitiva, entiende el Consejo de Estado que las consecuencias de orden constitucional que se derivan del alcance que deba darse a la expresión “conformidad de los Municipios afectados” empleada por el artículo 26.2 de la LBRL., unido al impacto que la utilización del “coste efectivo del servicio” regulado por el artículo 116 ter de la LBRL como único criterio determinante de la asunción de servicios municipales por las Diputaciones, puede tener sobre el ejercicio de las competencias propias de la práctica totalidad de los Municipios españoles, fundamentos jurídicos suficientes para plantear conflicto en defensa de la autonomía local respecto de tales preceptos”, pps. 61-62.

hisenda de l'entitat local ni la del propi consorci. Aquests requisits es deriven directament de l'art. 135 de la CE i de les seves normes de desenvolupament en matèria d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. I tot, ja que com plenament compartim, els requeriments sobre la constitució d'un consorci són una conseqüència del deure de motivar els actes que té qualsevol administració quan pren una decisió que afecta l'interès general i es vincula amb el principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics –art. 9.3 CE–

En el relatiu a les formes de gestió dels serveis públics –art. 85.2– entén que es limita l'utilització d'entitats públiques empresarials i de societats mercantils locals amb capital de titularitat pública per als casos en que sigui més sostenible i eficient, tot havent-ho justificat amb les respectives memòries en base als criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió. Aquesta previsió també és resposta a les derivades de l'art. 135 de la CE, per això el Consell no hi veu elements d'inconstitucionalitat.

Més controvertit resulta el relatiu al control financer i pressupostari de les entitats locals –art. 92.bis, així com els arts. 213 i 218 del TRLHL–. En aquest sentit, i en relació a les funcions dels funcionaris d'administració local amb habilitació nacional, el Consell apunta que l'Estat en disposa la competència bàsica sobre les funcions, la selecció, la formació, la provisió, les retribucions, les incompatibilitats i el règim disciplinari, entre d'altres, d'aquest tipus de funcionaris. Per la qual cosa no hi ha dubte de constitucionalitat possible. Malgrat jurídicament ser així, no deixa de ser evident que s'ha fet un pas endarrere pel futur d'aquesta professió respecte allò que havia determinat l'EBEP al seu dia, en la mesura que malgrat la vinculació dels funcionaris sigui estatal, ningú com la pròpia CCAA coneix la realitat de les seves mancances a cobrir per aquest tipus de funcionaris, especialment qualificats.

Per la resta de qüestions vinculades al contingut i seguiment del pla econòmic financer, són també derivats de l'art. 135 de la CE, i per la qual cosa tampoc vulneren l'autonomia local. El mateix argumenta en relació al redimensionament del sector públic local.

En canvi, pel que fa a la competència de la Junta de Govern Local per a l'aprovació dels pressupostos, plans i mesures exigides per raons de sostenibilitat financera i estabilitat pressupostària –Disposició addicional

setzena⁵⁴⁵, si que hi ha elements, que compartim, per entendre tal vulneració, en base a que:

“La jurisprudencia constitucional ha destacado, por lo demás, la conexión existente entre el principio democrático y la autonomía local, señalando que “el principio representativo es fundamento de la autonomía local” (sentencia del Tribunal Constitucional 132/2012, de 19 de junio FJ 3º) y que los “aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañen al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y, dentro de él en concreto, a lo que afecta al quórum y mayorías necesaria para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un gobierno de democracia local” (sentencias del Tribunal Constitucional núms.. 33/1993, de 1 de febrero de 1993, F-J 3º, 331/1993 de 12 de noviembre de 1993, F-J 4º, y 159/2012, de 17 de septiembre de 2002, F-J 3º). En este mismo sentido, se ha caracterizado al Pleno municipal como “órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el artículo 137 de la Constitución” (sentencia del Tribunal Constitucional núm. 161/2013, de 26 de septiembre de 2013, F-J. 9º)”, p. 85.

És per tot això que el Consell d'Estat conclou que hi ha fonaments jurídics suficients per a plantejar el present conflicte en base als arts. 26.2 i 116. ter, així com la Disposició addicional setzena de la LRSAL, però no pel que fa a la resta de preceptes, en els termes que hem comentat.

Sens dubte un argumentari, el del Consell d'Estat, molt basat en la defensa de les derivades de l'art. 135 de la CE, per tant en termes econòmics, una qüestió que en els últims temps sembla justificar qualsevol reforma, i discutir fins i tot l'essència de la pròpia garantia local. El nou temps doncs posa aquests dos principis sobre la taula, però no és bo que s'exclouin, i sembla que en aquests darrers anys l'econòmic ha prevalgut sobre el local. En aquest sentit estem molt d'acord amb GALAN i GALAN quan afirma:

“Quedamos, pues, a la espera de lo que diga nuestra corte constitucional. Nos limitamos a senyalar aquí, sin embargo, que en su sentencia deberá buscar necesariamente un difícil equilibrio entre la autonomía local, constitucionalmente

⁵⁴⁵ Es pot veure al respecte GALAN i GALAN, A., i PANADES JORDÀ, P., *La aprobación de los presupuestos municipales sin participación ciudadana: de la cuestión de confianza a la atribución de la competencia a la junta de gobierno*, a Cuadernos de Derecho Local, núm. 36, op. cit. pps. 47-69.

garantizada, y los principios de estabilidad presupostaria y sostenibilidad financiera, reforzados en el nuevo art. 135 CE. Dicho de otro modo, nuestro modelo de gobierno local ha cambiado: ya no puede basarse únicamente en el pilar del reconocimiento y aseguramiento de la autonomía local, sino que este dato constitucional debe ahora convivir con otro de igual rango, a saber, las exigencias de los citados principios vinculados con la eficiencia económica. En suma, autonomía local y eficiencia económica deben convivir sin excluirse, per también sin ignorarse⁵⁴⁶.

Finalment, en data 30 de juny de 2014, tenia entrada al registre general del TC l'esmenta't conflicte en defensa de l'autonomia local. Sens dubte un fet sense precedents en la vida local de l'Estat, i també la catalana. Aquest conflicte, presentat sota la direcció lletrada de la Sra. CONSOLACIÓN ÁLVAREZ PADILLA, i la direcció jurídica de l'Excm. Sr. MIQUEL ROCA i JUNYENT i del Sr. J. ANTONIO MONTILLA MARTOS, es planteja contra diversos continguts dels articles primer i segon i altres disposicions de la LRSAL, per lesionar l'autonomia local constitucionalment garantida. En concret es demana l'inconstitucionalitat de l'apartat tercer de l'article primer de la nova redacció de l'art. 7.4 de la LRSAL; i els apartats 8, 9, 16, 21, 25, 31, 36, i 38 que respectivament donen nova redacció als arts. 25.2, 26.2, 57.3, 85.2, 92, 116 bis, 116 ter, nova Disposició Addicional novena i setzena de la LBRL. Finalment, de l'apartat dos de l'article segon, en la nova redacció de l'art. 213 del TRLHL, i de l'apartat tres de l'article segon en la nova redacció de l'art. 218 del TRLHL.

A grans trets el conflicte planteja una qüestió no menor, i és que aquesta nova LRSAL s'ha legislat sense tenir present la evolució normativa en matèria local en els últims trenta anys de la democràcia espanyola, i de l'activitat dels legisladors autonòmics, sobretot en base a la nova generació d'estatuts d'autonomia. Motiu pel qual no hi podem estar-hi més d'acord. En aquest sentit el conflicte determina:

“Hay que tener en cuenta, no obstante, que a partir de 2006 ha tenido lugar la reforma de diferentes estatutos de autonomía, que siguen atribuyendo a las comunidades autónomas las competencias sobre régimen local. A las alturas de 2013, es decir, transcurridos treinta y cinco años de la aprobación de la Constitución, y habida cuenta de lo expuesto, la interpretación del bloque de la constitucionalidad por lo que se refiere al régimen local y, por tanto, sobre el juego que el principio de autonomía local permite al Estado y a las Comunidades Autónomas, no puede seguir

⁵⁴⁶ GALAN i GALAN, A., *La aplicación autonómica de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Revista de Estudios de la Administración Local, núm. extraordinario, 2015.

efectuándose como hasta ahora sino a favor de la interiorización autonómica de los regímenes locales.

Abona esta consideración el hecho de que las Comunidades Autónomas han puesto en práctica su propio sistema de régimen local mediante la creación del marco legislativo e institucional propio. Esa interiorización se ha llevado, y se está llevando a cabo de manera constante y, sobre todo pacífica, y es reflejo de una voluntad puesta en práctica que constituye un hecho, notorio, la fuerza del cual no puede ser, hoy día, desconocida por la mayor intérprete de la Constitución”, p.23.

Pel que fa a la resta d'arguments jurídics, entre d'altres qüestions el conflicte incideix novament en la seva disconformitat amb tota la mecànica derivada del *cost efectiu* dels serveis. En aquest sentit argumenta que en origen el conflicte és el mateix que en l'expressió *cost estàndard* del servei, i es considera inconstitucional en la mesura que del mateix es desprèn tota una realitat política en el funcionament d'uns nivells de govern local que escapen de la constitucionalitat de l'autonomia local. En aquest sentit s'afirma:

“Basta sustituir la noción de “coste estándar” por la de “coste efectivo de los servicios” para que esta valoración del Consejo de Estado sea enteramente aplicable al texto definitivamente aprobado. El criterio del “coste efectivo” puede, obviamente, ser un criterio a utilizar por el nivel de gobierno responsable de garantizar la suficiencia financiera municipal, al objeto de dotarles de un montante de recursos “mínimo” que asegure un nivel estándar de prestación de los servicios. Pero siempre en el bien entendido de que ese “mínimo” puede ser mejorado por el municipio recurriendo a la resignación de los recursos entre los diversos servicios o a las fuentes de financiación propias. Determinar qué coste va a asignarse a cada uno de los servicios constituye, inequívocamente, una decisión política consustancial a un ente dotado de autonomía”, p. 36.

Així mateix el conflicte es refereix, com hem anat veient, a la qüestió vinculada a les competències pròpies dels municipis, tot determinant que el mateix no pot ser un llistat únic i prefixat exclusivament per l'Estat⁵⁴⁷. Igualment, pel que fa a la nova redacció de l'art. 7.4 de la LBRL es determina que queda lesionada l'autonomia local en tant que no elimina la possibilitat que els municipis exerceixin competències diferents de les pròpies sinó que fan dependre l'exercici d'aquestes als informes previs i vinculants d'altres

⁵⁴⁷ En aquest sentit determina: “una interpretación respetuosa de la autonomía local obliga a considerar competencias propias de los municipios art. 25.2 LBRL. Reservadas como tales en los respectivos Estatutos de Autonomía, las definidas en leyes generales autonómicas sobre régimen local, atribuidas por leyes especiales como las Cartas Municipales de los municipios de gran población y las atribuidas por leyes sectoriales”, p. 41.

administracions que acabaran decidint, de forma unilateral, per tant, si el municipi pot continuar exercint una determinada competència.

Pel que fa a la nova redacció de l'art. 57.3 de la LBRL, relativa als consorcis també se'n qüestiona la seva constitucionalitat, en la mesura que:

“El Dictamen del Consejo de Estado previo a la interposición de este conflicto imbrica las dos condiciones exigidas por esta disposición: “que permita una asignación más eficiente de los recursos” y “no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera”. Sin embargo, son dos condiciones distintas, que aparecen separadas. En ese sentido, no se cuestiona la segunda, la necesidad de verificar que la constitución del consorcio no pone en riesgo la sostenibilidad financiera sino la primera en cuanto no tiene justificación alguna que para constituir un consorcio deba demostrarse que permite “una asignación más eficiente de los recursos económicos”. Distinto sería si la exigencia fuera que no existiera una “asignación menos eficiente de los recursos” pues entonces podría justificarse desde el principio de la eficiencia, que podría, a su vez, vincularse al art. 135 CE. Pero la exigencia de una mayor eficiencia para poder constituir un consorcio supone una limitación de la capacidad de decisión del municipio que no encuentra justificación y, en ese sentido, lesiona la autonomía local constitucionalmente garantizada”, p. 48.

En igual sentit en allò que es refereix a les noves funcions dels funcionaris d'administració local amb habilitació nacional, sobretot en els informes i reparaments d'Intervenció, en la mesura que s'explicita que s'està al davant d'un servei d'inspecció impropï, que a més situa al govern local en una situació d'instància inferior respecte l'estatal, que controla oportunament⁵⁴⁸. Així mateix es qüestiona la nova redacció de l'art. 116 *bis* de LBRL, en la mesura que l'entitat local infractora de la disciplina fiscal ha d'incloure en el corresponent pla econòmic-financer totes i cadascuna de les mesures esmentades al precepte, ja que del tenor literal de la disposició no es permet interpretar que l'ens local només estigui obligat a adoptar aquella o aquelles que siguin estrictament necessàries per a reparar la disciplina fiscal vulnerada; per la qual cosa, restringeix de forma absoluta i desproporcionada l'autonomia local.

⁵⁴⁸ Així estableix: “Tras la lectura conjunta de los artículos 92 LRBRL, 213 LHL y 218 LHL puede deducirse que estamos ante un intento de reinstaurar una suerte de servicio de inspección que recupere los controles genéricos e indeterminados sobre la vida local a través de la remisión de datos y acuerdos, marcando el régimen de derechos y deberes así como los métodos de trabajo de la intervención municipal. En resumen, la regulación contenida en los artículos 213 y 218 LHL coloca a la entidad local en una posición subordinada, cuya actuación es controlada por otra instancia superior, a la que se coloca en una posición de calidad reforzada”, p.56.

Finalment, es qüestiona novament la Disposició addicional setzena de la LBRL, en la mesura que la Junta de Govern pugui aprovar el pressupost municipal i altres instruments financers, en determinats casos. En aquest sentit, i com ja havia establert el Consell d'Estat, que es cita tothora en el conflicte en aquest extrem, vulnera el principi democràtic, per la qual cosa se'n demana la seva inconstitucionalitat.

Aquests són a grans trets els fonaments jurídics esgrimits en aquest conflicte. Presentat doncs, i admès a tràmit el dia 9 setembre de 2014, queda només pendent ja la respectiva STC. Amb tot no deixa de ser cert que aquests pronunciaments constitucionals sovint es compten per anys els terminis en que aquesta es coneix, per la qual cosa i en la mesura que no hi ha suspensió de la norma, la LRSAL és una norma vigent al nostre ordenament jurídic i d'obligat compliment.

VI. 8.2. Els recursos d'inconstitucionalitat presentats contra la LRSAL i els desplegaments legislatius per desplaçar-ne llurs efectes

És per tot això que des de diferents CCAA, més enllà de plantejar també recursos d'inconstitucionalitat, per vulnerar preceptes dels seus respectius Estatuts, es va començar a elaborar disposicions amb caràcter normatiu per tal de sortejar, i evitar els efectes d'aquesta norma.

Per l'objecte d'aquest estudi només ens detindrem ara a Catalunya, però això no obsta el gran interès que tenen tots aquests recursos i disposicions normatives en la línia del que estem estudiant⁵⁴⁹.

⁵⁴⁹ Es pot veure una referència de totes aquestes impugnacions autonòmiques -Extremadura, Andalusia, Astúries, Govern i Parlament de Catalunya, Navarra, Canàries...-, així com de l'elaboració de normes autonòmiques al respecte -Galícia, la Rioja, Madrid, Castella-Lleó, Andalusia, Catalunya, Múrcia, Illes Balears...-, a GALAN i GALAN, A., *La aplicación autonómica de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local...*, op. cit.

Així tant el Govern⁵⁵⁰ com el Parlament de Catalunya⁵⁵¹ varen presentar recurs d'inconstitucionalitat davant el TC, contra diversos preceptes de la LRSAL, que veurem tot seguit, per invasió competencial respecte el nostre l'EAC. Per fer-ho, resultà també necessària la sol·licitud de Dictamen al Consell de Garanties Estatutàries en virtut d'allò que s'estableix a l'art. 76.3 de l'EAC, i normativa concordant, en la mesura que esdevé preceptiu aquest per poder presentar tal recurs. També els grups parlamentaris d'ERC i el PSC plantejaren la sol·licitud d'aquest Dictamen. El mateix es va emetre en data 27 de febrer⁵⁵².

El Consell entra a valorar, en matèria d'entitats municipals inferiors al municipi, els apartats 2 i 7 de l'article primer de la LRSAL, relatius a la condició a l'eliminació de la condició d'entitat local de les EMDS, i la nova regulació d'aquestes sense personalitat jurídica ara, i com a òrgan de gestió desconcentrat de l'Ajuntament. Al mateix temps les previsions de la LRSAL relatives a la dissolució d'aquestes i les que s'estiguessin constituint. En aquest sentit el Consell dictamina que aquesta nova regulació vulnera l'art. 86.7 i 160.1.b de l'EAC, en la mesura que deixen sense contingut la facultat de la Generalitat per a la creació d'ens locals menors de naturalesa descentralitzada, amb personalitat jurídica i competències pròpies, i imposen un model de desconcentració d'òrgans que no obeeix a aquestes característiques⁵⁵³. I el mateix resulta predicable pel que fa a la dissolució d'aquestes.

Pel que fa a l'apartat 5 de l'article primer, referit a la creació, supressió i fusió de municipis es determina també que es vulneren els arts. 151.b i 160.1.a de l'EAC. I això perquè si bé l'art. 151 de l'EAC no atorga a la Generalitat títol competencial per determinar la planta municipal en caràcter exclusiu, si que és cert que l'Estat ha de deixar marge també a les diferents CCAA, ja que forma

⁵⁵⁰ Acord del Govern de Catalunya, de data 28 de gener de 2014.

⁵⁵¹ En aquest cas per Acord de la Mesa del Parlament de Catalunya, del mateix dia 28 de gener de 2014.

⁵⁵² Dictamen 8/2014, de data 27 de febrer, sobre la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local. El mateix es pot consultar a <http://www.cge.cat> –última visita 29 de desembre de 2014-. En la mesura que l'objecte del Dictamen sol·licitat tant pel Govern com pel Parlament era similar es va decidir llur acumulació, en la sessió del Consell de data 14 de febrer de 2014, resultant ponent d'aquest el Conseller J. EGEA i FERNÁNDEZ.

⁵⁵³ Aquesta motivació jurídica és basa en les STC 179/1985 i STC 214/1989, en la mesura que es tracta d'entitats amb un fort grau d'interiorització autonòmica.

part de la seva definició del model municipal, que bo i respectant un model comú, es pugui adaptar a les diferents realitats territorials. A més, dictamina el Consell:

“l’atribució de funcions de coordinació a les diputacions provincials o entitats equivalents vulnera la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de creació, supressió i alteració de termes dels municipis (art. 151.b EAC), ja que les funcions de coordinació i supervisió del procés d’integració dels serveis resultants s’han d’entendre incloses en la mateixa competència autonòmica sobre fusió de municipis. A més, també vulnera l’article 160.1.a EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre les tècniques d’organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l’Administració de la Generalitat”, p. 49.

En el relatiu al marc competencial –apartats 8 i 10 de l’article primer de la LRSAL, referit a les competències pròpies; i les lletres *c*, *e*, *f*, i *h* de l’article 27.3 LBRL referit a les competències delegades en l’àmbit d’ensenyament, respectivament; la disposició addicional onzena, referida a la compensació de deutes entre administracions per assumptió de competències i serveis, i les disposicions transitòries primera, segona i tercera referides als règims transitoris d’assumpció de competències en matèria de salut, serveis socials i educació per part de les CCAA- es dictamina que es vulneren les competències de la Generalitat previstes als articles 160.1.b, 162 i 166 EAC, i no troben empara en l’article 149.1.18 CE, així com també vulneren l’autonomia local garantida pels articles 140 CE i 84.2 i 86.3 EAC. En aquest sentit, i pel que fa a les competències pròpies dels municipis, art. 25 LBRL, no és ajustat a l’EAC ja que estem al davant de:

“l’existència d’una relació directa entre l’eliminació de competències que fins ara havien estat pròpies dels municipis i l’assumpció d’aquestes per la comunitat autònoma, la qual cosa ens confirma que estem davant d’una concepció de la legislació bàsica, no de mínims, sinó fixadora d’un màxim competencial. Per aquesta raó, i per no deixar marge a la Generalitat perquè les pugui ampliar, vulneren l’article 160.1 b EAC i no troben empara en l’article 149.1.18 CE”, p. 55.

A més, però aquesta possible inconstitucionalitat es reitera en el fet que bona part d’aquestes competències les treu del món local però les incardina directament a les CCAA⁵⁵⁴, per la qual cosa tampoc és ajustat a l’EAC. I tot això bo i tenint en compte a més que el nou art. 27.3 de preveu com a delegables competències que l’EAC –art. 84.2- preveu com a pròpies dels

⁵⁵⁴ Recordem que la LRSAL és una llei estatal de caràcter ordinari.

municipis, suposant doncs una ingerència estatal no acceptable en termes de constitucionalitat.

S'examina també el relatiu als serveis mínims obligatoris en la mesura que l'apartat 9 de la LRSAL modifica els serveis mínims obligatoris dels municipis de menys de 20.000 habitants, cosa que a parer del Consell vulnera les competències de l'art. 160.1.a de l'EAC. En aquest sentit, el nou art. 26.2 de la LBRL atribueix a les diputacions una sèrie de competències per a la coordinació de la prestació dels serveis en municipis de menys de 20.000 habitants. En aquest procediment intervé el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, limitant la intervenció de les CCAA a un simple informe. La regulació excedeix del que és bàsic, i vulnera la competència de la Generalitat per regular les relacions amb els governs locals⁵⁵⁵.

Igualment, i en relació a allò que la LRSAL estableix com a noves funcions de les diputacions provincials o ens equivalents –apartats 9 i 13 de l'art. Primer de la LRSAL, referit als serveis mínims obligatoris dels municipis de menys de 20.000 habitants i en allò relatiu a les funcions de les diputacions i plans de cooperació- el Consell dictamina que es vulnera l'autonomia local. I això perquè la nova regulació condiona la possibilitat del municipi de tornar a assumir els serveis sense vincular la prestació municipal als requisits de sostenibilitat financera. Així mateix es preveu que el pla provincial de cooperació adopti fórmules de prestació unificada o supramunicipal com a forma de reduir els costos efectius. Aquesta determinació legal que n'hi hagi prou que el cost efectiu del servei prestat pel municipi sigui superior al cost dels serveis coordinats o prestats per la mateixa diputació per incloure la prestació del servei en l'esmentat pla provincial i de la manera que allà es determini limita, injustificadament, la capacitat efectiva dels municipis per escollir la forma de gestionar que considerin més adequada per a la prestació dels serveis de la seva competència, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants.

El nou apartat 16 de l'article primer de la LRSAL, en la modificació que fa del primer incís de l'apartat 3 de l'article 57 LBRL limita les causes de constitució d'un consorci, qüestió que a parer del Consell vulnera l'autonomia

⁵⁵⁵ I això perquè a parer del Consell: “Aquestes previsions excedeixen el que materialment s’ha de considerar com a norma bàsica perquè afecten un aspecte de l’organització de les competències executives de les comunitats autònomes en les seves relacions amb els ens locals”, p. 61.

local garantida pels articles 140 CE i 87.2 EAC i l'article 10.1 de la CEAL. I és que el fet que s'impedeixi constituir nous consorcis si la seva finalitat no es pot assolir mitjançant conveni, i només quan sigui l'opció que permeti l'assignació més eficient dels recursos, constitueix una limitació dràstica i desmesurada que contravé el dret dels municipis a cooperar entre si i amb altres ens públics per exercir llurs competències i realitzar tasques d'interès comú, el qual, entre d'altres, es manifesta en la capacitat de crear consorcis.

Pel que fa a l'apartat 17 de l'article primer de la LRSAL, que afegeix l'art. 57 *bis* de la LBRL, relatiu a la garantia de pagament en l'exercici de competències delegades es dictamina que vulnera els arts. 156 i 157.3 de la CE així com els arts. 201.2 i 202.2 i 3 de l'EAC. I això perquè la previsió d'una clàusula de garantia del pagament en tots els convenis de col·laboració i delegació de competències entre les CCAA i els governs locals, que a més permet a l'Estat aplicar retencions a les transferències corrents cap a les CCAA, és un control genèric de supervisió que hauria d'estar previst a la LOFCA, ja que sinó vulnera l'autonomia financera de les CCAA. I és que aquestes han de poder disposar de la seva plena autonomia de despesa per aplicar lliurement els recursos, sense controls externs, i de conformitat amb els criteris polítics i socials que aquestes decideixen.

En relació al règim econòmic dels electes locals i del personal eventual, regulat als apartats 18, 19 i 21 de l'article primer de la LRSAL, a parer del Consell vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'art. 160.2 de l'EAC, En aquest sentit, es constata que el règim jurídic de les retribucions dels membres dels governs locals afecta a la seva capacitat d'organització però no perquè hi hagi una regulació estatal arriba a produir una vulneració de l'autonomia local. I és que la fixació de límits o topalls no és una minva del dret dels governs locals a participar a través dels seus òrgans propis en el govern i l'administració de tots els assumptes que els hi pertocquen, ni tampoc una reducció de la seva capacitat efectiva per ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics. Aquesta situació però no comporta que aquest fet no hagi de deixar un marge al govern local per tal que aquest pugui dur a terme el disseny definitiu del seu marc organitzatiu. El mateix és predicable respecte el marc competencial entre l'Estat i les CCAA en la mesura que si bé l'Estat prefixa un model, en aquest no hi deixa marge possible a les CCAA, sinó que el model és fix en base a unes taules, sense marge per a desenvolupament legislatiu autonòmic. Aquest fet no deia lloc a

modulació possible en base a la realitat territorial i organitzativa de Catalunya. I exactament el mateix en allò que es refereix a la dedicació exclusiva dels membres dels governs locals així com la determinació del nombre del personal eventual. Per tot això aquestes previsions no respecten l'EAC en la mesura que:

“No permet a la Generalitat introduir les modulacions necessàries per adaptar els límits de dedicació a altres característiques o peculiaritats específiques dels governs locals de Catalunya”, p. 88.

Es va sol·licitar al Consell també el seu parer respecte l'apartat 36 de la LRSAL, en referència al contingut i seguiment dels plans economifinancers, i de les mesures que comporten el seu incompliment, com ja hem vist. En relació a aquesta qüestió el Consell dictamina que aquesta previsió vulnera l'art. 135.5 de la CE, ja que per l'efecte que comporta almenys la norma hauria de tenir caràcter orgànic, ja que:

“L'article 135 CE reserva per a una llei orgànica el desenvolupament dels principis que s'hi contenen i també la responsabilitat de cada administració en el cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària. És lògic concloure, doncs, que aquest contingut de pla que ara la Llei dictaminada addiciona, en què necessàriament s'han proposat mesures concretes de correcció (que van des de la supressió de competències fins a la desaparició del mateix municipi a través de la fusió amb algun altre confrontant), hauria de tenir també el rang de llei orgànica”, p. 106.

Pel que fa a la racionalització i redimensionament⁵⁵⁶ del sector públic local - apartat 36 de l'article primer de la LRSAL-, segons el Consell vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'art. 160.1.c de l'EAC, ja que la previsió de la dissolució o supressió per transcurs dels terminis legals establerts de les entitats instrumentals de segon grau, sense donar cap participació a les CCAA en aquests processos, vulnera les competències de la Generalitat per a la regulació de les modalitats de prestació dels serveis públics locals. Igualment pel que fa a la disposició addicional 15 referida a

⁵⁵⁶ En relació al redimensionament, qüestió realment rellevant en quan a l'evolució de personificacions locals els darrers anys, cal constatar que en l'actualitat aquest fenomen a començat a declinar. En aquest sentit es pot veure MARTINEZ-ALONSO CAMPS, J.L., *Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió*, a Revista Catalana de Dret Públic, núm. 47, Barcelona 2013, pp. 61-86.

l'assumpció per part de les CCAA de les competències relatives a l'educació, en la mesura que es vulneren els arts. 84.2 i 86.3 de l'EAC.

Finalment, la disposició transitòria 11, referida a les mancomunitats de municipis, el Consell dictamina també que vulnera l'art. 160.1.a de l'EAC. I això ja que el paràgraf segon d'aquesta previsió legal estableix la restricció de l'objecte de les mancomunitats, que s'ha d'orientar, exclusivament, a la realització d'obres i a la prestació de serveis necessaris per a l'exercici de les competències pròpies –art. 25 LBRL- i per a la prestació dels serveis bàsics – art. 26 LBRL-, sense que s'hi pugui anar més enllà, sense que resulti per tant possible per part de la Generalitat atribuir altres finalitats a aquesta figura associativa, tot exclouent per tant també que puguin tenir les que l'article 84.2 de l'EAC atribueix també com a pròpies als governs locals de Catalunya⁵⁵⁷.

Totes aquestes interpretacions del Consell de Garanties Estatutàries, enteses com només aquelles en les que s'hi veu objecte de no ajustament de la LRSAL a l'EAC, foren adoptades per la unanimitat del Consell. En posterioritat tant la Generalitat com el Parlament varen interposar a finals del mes de març del 2014 el corresponent recurs d'inconstitucionalitat davant el TC. Amb tot el TC en data 23 de setembre de 2014 va denegar la suspensió de la norma sol·licitada, ara per tant tot resta pendent fins a esperar el pronunciament, que res fa pensar que serà en un breu període de temps, atès la mitjana temporal de resolució de les sentències en clau local plantejades en seu constitucional.

⁵⁵⁷ En aquest sentit conclou el Consell: “*Les bases de l'estat han de deixar un marge suficient perquè les comunitats autònomes puguin desenvolupar la seva pròpia política, en aquest cas, respecte de les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals, entre els quals s'inclouen, òbviament, les mancomunitats. Igualment, quan es tracta de bases que no amplien el contingut de les competències locals sinó que el restringeixen, ja hem dit que han de tenir un caràcter menys intens. Així, doncs, la limitació de l'objecte de la mancomunitat exclusivament a l'execució en comú de les competències i els serveis que afectin els articles 25 i 26 de la LBRL, sense establir a la Llei cap mena de raó justificativa, no només impedeix a la Generalitat atribuir altres finalitats a aquesta figura associativa, igualment legítimes, sinó que fins i tot exclou que puguin tenir les que l'article 84.2 EAC atribueix també com a pròpies als municipis. Conseqüentment, el fet que prevegi com a causa de dissolució que les mancomunitats que no hagin adaptat els seus estatuts, en el termini previst, a aquesta limitació de finalitats, i s'estableixin els efectes d'aquesta, implica, igualment una vulneració de les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 160.1.a de l'EAC*”, p. 119.

VI. 9. La via de les normes de desplegament a Catalunya: el Decret-Llei 4/2014, de 22 de juliol.

En base a tots aquests elements, i com ja hem vist que feren moltes altres CCAA també Catalunya va tramitar un decret llei per adaptar la LRSAL a la seva singularitat local. Si bé és cert que durant bona part de la tramitació de la LRSAL des de la Generalitat es treballava en la hipòtesi que aquesta no seria d'aplicació a Catalunya, i que en tot i a més, prevaldria normativament la nova llei de governs locals catalana, el fet és que a meitat de l'any 2014 res d'això estava sobre la taula. Primer perquè la LRSAL no establia cap excepcionalitat d'aplicació a Catalunya, i segon perquè el projecte de llei de governs locals no havia estat aprovat amb anterioritat a la norma estatal.

Així les coses el Govern català va aprovar un decret llei, en data 17 de juny de 2014, per tal de dotar al món local català d'instruments jurídics per fer front a la reforma local de l'estat. Es tracta del Decret Llei 3/2014⁵⁵⁸, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local⁵⁵⁹. Aquest alhora es definia com una eina transitòria fins l'aprovació de la Llei de governs locals de Catalunya, i tenia per objecte donar resposta a les necessitats normatives per tal d'unificar criteris, evitar interpretacions contradictòries i oferir garanties del manteniment de l'autonomia local. Amb tot, la norma habilitadora era per la via d'un decret llei, una previsió de l'art. 64 de l'EAC que si bé només és per a casos extraordinaris i urgents, el cert és que comença a aplicar-se ja des de l'any 2007⁵⁶⁰ - atès que l'aprovació d'aquest tipus de normes a Catalunya és una novetat de l'EAC -, amb una norma que és dubtós que reuneixi aquestes característiques, raó per la qual no sembla un instrument jurídic massa propens per regular determinats aspectes⁵⁶¹.

⁵⁵⁸ En podeu veure un comentari a CARPIO CARRO, M., *Decreto Ley 3/2014, de 17 de junio por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*, a El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 2014, pps. 1457-1460.

⁵⁵⁹ Decret Llei publicat al DOGC núm. 6647, de data 19 de juny de 2014; correcció d'errades al DOGC núm. 6651, de data 26 de juny.

⁵⁶⁰ Decret Llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística.

⁵⁶¹ Amb tot val a dir que ha estat també la forma emparada per algunes altres CCAA – per exemple Andalusia, Múrcia, etc.-, tot i que altres han optat per la via de la llei específica – La Rioja, Galícia, etc.-. Així mateix ha estat la fórmula darrerament utilitzada també per aprovar, a través del Decret Llei

D'entre les novetats més rellevants del present Decret Llei en destaca l'establiment de les normes urgents i necessàries per unificar criteris a l'hora d'aplicar la LRSAL en allò relatiu a l'exercici competencial, el procediment per a l'obtenció dels informes previstos a l'art. 7.4 de la LBRL i l'adaptació dels convenis i acords, així com altres instruments vigents, de cooperació Generalitat i governs locals, amb la finalitat de donar seguretat jurídica als governs locals de Catalunya⁵⁶².

Pel que fa al règim competencial, el Decret Llei estableix que els ens locals exerceixen les competències que els hi són pròpies, també les atribuïdes com a tals per les lleis catalanes, no només per la LRSAL, en règim d'autonomia i sota la seva responsabilitat. En aquest sentit es determina que són titulars d'aquestes competències pròpies els municipis i les vegueries⁵⁶³, i també ho

2/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, una modificació de la llei de l'AMB per tal de modificar la disposició addicional segona relativa a l'entitat local de l'aigua –Decret Llei que finalment fou convalidat pel Parlament de Catalunya, en sessió de data 10 de juliol de 2014-.

⁵⁶² La qüestió de la seguretat jurídica a partir de l'entrada en vigor de la LRSAL és un tema especialment rellevant, així s'hi refereix també VELASCO CABALLERO: *“La propuesta enunciada presenta, sin duda, dificultades en términos de seguridad jurídica. Pues atribuye a cada Administración Local la decisión sobre la norma aplicable en cada caso. Sin embargo, esta evidente dificultad es intrínseca a un sistema de distribución territorial del poder construido sobre criterios constitucionales de competencia y sobre la exclusividad del Tribunal Constitucional para valorar la adecuación de las leyes a esos criterios constitucionales. En todo caso, no conviene exagerar el verdadero alcance de la inseguridad jurídica a la que se ha hecho referencia. Para el caso de que una Administración Local opte por la inaplicación provisional de un precepto de la LRSAL, la Administración del Estado dispone de las facultades impugnatorias enunciadas en los artículos 65 y 66 LBRL. A partir de la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la antinomia ha de canalizarse hacia una resolución definitiva, por medio de cuestión de inconstitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional. En todo caso, si el delegado del gobierno en la comunidad autónoma considera que el desplazamiento aplicativo de un precepto de la LRSAL «atenta gravemente al interés general de España», puede —conforme al art. 67 LBRL— suspenderlo directamente y luego impugnarlo ante la jurisdicción contenciosa (donde se adoptará la decisión de mantenimiento o no de la suspensión gubernativa). En suma, el Estado dispone de instrumentos suficientes para evitar la consolidación de opciones locales de inaplicación provisional de preceptos de la LRSAL”*, a *El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada...* op.cit. p. 19.

⁵⁶³ Notis que el Decret Llei fa referència a les vegueries quan formalment no han estat creades, tal i com hem vist. Tampoc hi ha cap referència, paradoxalment, al fet que les expressions fetes a les vegueries fins que no s'hagin creat corresponen a les diputacions, la qual cosa podria arribar a comportar que en l'actualitat no s'estableix cap mesura concreta per a les actuals diputacions provincials. Sostenim que, i malgrat estem al davant d'un Decret Llei, i per tant amb totes les salvetats, s'hagués pogut establir també el règim del canvi de nom de l'ens provincial pel veguerial. Insistim però amb totes les dificultats atès que estem al davant d'una norma extraordinària i urgent,

poden ser les àrees metropolitanes en els termes establerts per la norma de creació d'aquestes⁵⁶⁴. A més s'afirma que les normes que determinin les competències pròpies han de garantir la no duplicitat, la conveniència de la implantació del servei d'acord amb els principis de descentralització, eficiència, i, estabilitat i sostenibilitat financera –art. 2-. Alhora es determina també que la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades que acompanyi la Llei ha de reflectir l'impacte sobre els recursos financers de les administracions públiques afectades i el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i eficiència del servei o l'activitat que es realitzi en exercici de la dita competència pròpia. Així mateix, la memòria ha de preveure la dotació dels recursos necessaris per assegurar la suficiència financera dels ens locals sense que això pugui comportar, en cap cas, una major despesa de les administracions públiques. Per la qual cosa els governs locals seguiran exercint la prestació de serveis públics i desenvolupament d'activitats en l'exercici de competències pròpies atribuïdes per l'EAC i per la legislació sectorial catalana vigents a l'entrada en vigor de l'LRSAL – Disposició addicional primera -.

Pel que fa a les competències delegades, la Generalitat pot delegar determinades competències en municipis, comarques, vegueries i en les àrees metropolitanes, sempre i quan les competències delegades no requereixin l'exercici directe per part de la Generalitat de Catalunya i no comportin l'exercici de potestats de planificació o coordinació excedint l'àmbit territorial de l'ens a què es delegui, apropin la gestió pública a la ciutadania, millorin l'eficàcia en la prestació dels serveis i simplifiquin les estructures administratives. El règim jurídic d'aquesta delegació és el previst en la legislació de règim jurídic i procediment de les administracions públiques i de règim local, i la delegació no pot afectar a la sostenibilitat financera de l'ens local i ha de garantir la suficiència financera de l'exercici de la competència.

Per a l'exercici de les competències delegades cal l'acceptació de la disposició o acord de delegació per part de l'ens local, la concreció de la competència

però almenys hauria donat cobertura al fet de dir que s'aplica a les vegueries, i alhora posaria una qüestió, com el canvi de nom, ben singular, en circulació.

⁵⁶⁴ El Decret Llei només esmenta les comarques en quant ens susceptibles d'exercir competències delegades de la Generalitat de Catalunya. Aquesta regulació semblaria coherent amb el Projecte de Llei de governs locals de Catalunya, que orienta les comarques a la gestió de competències i serveis municipals, però també hauria de tenir en compte el TRLOC i, en especial, les lleis sectorials en vigor, que sí atorguen de forma directa competències pròpies als consells comarcals

delegada en el mateix - abast, durada, contingut, condicions, etc-, la memòria d'avaluació de l'impacte de la delegació i el finançament corresponent, així com les possibles causes de revocació o renúncia.⁵⁶⁵ Per la qual cosa els ens locals seguiran exercint les competències delegades per la Generalitat de Catalunya atribuïdes a l'entrada en vigor de la LRSAL, en els termes fixats en la delegació – Disposició addicional segona -.

En allò que fa referència a les competències distintes de les pròpies i de les atribuïdes per la delegació – arts. 4, 6, 7 i 8, així com la Disposició addicional tercera -, aquestes ho són perquè no els han estat expressament atribuïdes com a tals per l'EAC ni per les lleis sectorials estatals i catalanes. Els governs locals les podran assumir, sense comprometre en cap cas l'exercici de les pròpies i garantint la sostenibilitat financera de l'entitat, si l'activitat o servei contribueix a satisfer una necessitat dels veïns; l'activitat o servei no està atribuït expressament per llei a una altra Administració pública; no s'incorre en un supòsit d'execució simultània del mateix servei públic o duplicitat amb una altra Administració pública; l'ens local disposa de suficiència financera per promoure l'activitat o prestar el servei, i aquest té garantida la prestació dels serveis mínims obligatoris que per llei li corresponen. Alhora ens defineix que per duplictat o execució simultània d'un mateix servei s'entén que la Generalitat i l'ens local coincideixen en una mateixa acció pública/activitat/servei en el mateix territori i sobre les mateixes persones. Finalment, cal destacar que tant per l'exercici de competències distintes de les pròpies i de les atribuïdes per delegació, com per la modificació substantiva d'una activitat o servei local que s'estigui prestant, calen dos informes preceptius i vinculants que l'ens local sol·licitarà al departament de la Generalitat de Catalunya competent en matèria d'Administració Local:

- 1) informe sobre la inexistència de duplicitats o execució simultània d'una altra Administració -emès pel departament de la Generalitat de Catalunya competent en matèria d'Administració Local-, i
- 2) informe sobre la sostenibilitat financera -emès pel departament de la Generalitat de Catalunya competent en matèria de tutela financera dels ens locals-.

⁵⁶⁵ Cal fer notar que, al Decret Llei, no s'estableix com a durada mínima de la delegació un període de 5 anys que sí queda recollit a la LRSAL -art. 27.1-. Tampoc es diu que sense la dotació pressupostària per al seu finançament per part de la Generalitat la delegació és nul·la -art. 27.6-.

És per tot això que els governs locals, poden seguir, segons el Decret Llei, prestant els serveis públics o desenvolupant les activitats que exercien, en data de l'entrada en vigor de la LRSAL, com a competència distinta de les pròpies i de les atribuïdes per delegació sempre que, en la valoració prèvia dels ens locals, no s'incorri en supòsits d'execució simultània del mateix servei públic, que comptin amb suficient finançament i que quedi garantida la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda de l'ens local. En aquest supòsit no serà necessària la sol·licitud dels informes esmentats –Disposició addicional tercera.⁵⁶⁶ Així mateix, i pel que fa a les competències que els governs locals exerceixen en matèria de serveis socials, ensenyament, salut i inspecció sanitària –Disposició addicional quarta- i que a l'entrada en vigor de la LRSAL no estiguin atribuïdes com a pròpies dels governs locals per l'EAC i per les normes sectorials de Catalunya, passaran a ser assumides per la Generalitat en els termes que s'estableixin per les normes de finançament de les CCAA i de les hisendes locals. Mentrestant, i a més sens conscients que no hi ha calendari previst al respecte, continuaran essent exercides pels governs locals en els termes i condicions vigents fins a la data –Disposicions transitòries segona i tercera -.

Finalment, l'altre aspecte més rellevant d'aquest Decret Llei és sens dubte el relatiu a l'adaptació dels convenis, acords i resta d'instruments de cooperació. En aquest sentit es diferencia si hi ha finançament de competències delegades, o si ho és de competències distintes de les pròpies i delegades. En el primer supòsit – Disposició addicional cinquena i sisena -, si la delegació s'ha fet a través d'un conveni, acord o altre instrument de cooperació cal introduir una addenda amb la corresponent clàusula de garantia de pagament de la Generalitat, tal i com preceptua la LRSAL, que autoritza a l'Estat a aplicar retencions sobre les transferències corresponents a la Generalitat per aplicació del seu sistema de finançament en cas d'incompliment en el pagament de les competències delegades, abans del 31 de desembre de 2014. Qüestió que com hem vist al darrer Dictamen del Consell de Garanties, esdevé força discutible.

D'altra banda, si es financen competències distintes de les pròpies i de les delegades –Disposició addicional cinquena i setena- l'addenda ha d'incorporar la valoració favorable sobre la necessitat de continuar col·laborant, justificant la inexistència de duplicitats o la no execució simultània; i, la clàusula de

⁵⁶⁶Aquesta valoració prèvia dels ens locals, en canvi, no es preveu a la LRSAL.

garantia dels compromisos del pagament de la Generalitat de Catalunya o de les seves obligacions financeres. Prèviament a l'aprovació d'aquesta addenda, serà preceptiu l'informe del govern local de referència, en què es ponderi que els serveis o activitats que es presten en exercici de les dites competències no posen en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal. Si se n'aprecia un risc, serà preceptiu l'informe del departament de la Generalitat de Catalunya competent en matèria de tutela financera dels ens locals, que sol·licitarà el departament competent en la matèria objecte del conveni, acord o instrument.

Aquestes són, en síntesi, les notes més destacades d'aquest Decret Llei que entrava en vigor l'endemà mateix de la seva publicació al DOGC⁵⁶⁷. Amb tot l'art. 64.2 de l'EAC determina que aquests resten derogats si en el termini improrrogable dels trenta dies subsegüents a la promulgació no són validats expressament pel Parlament després d'un debat i votació de totalitat.

En aquest sentit però el 25 de juny de 2014 més d'una desena de diputats del Parlament de Catalunya, del grup del Partit Popular, sol·licitaren Dictamen del Consell de garanties Estatutàries. Aquest es va emetre amb data 11 de juliol de 2014: Dictamen 16/2014, d'11 de juliol, sobre el Decret Llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local⁵⁶⁸.

Els sol·licitants del Dictamen en plantegen una qüestió general sobre la totalitat del Decret Llei ja que entenen que no es compleix el pressupòsit habilitant que exigeix l'art. 64.1 de l'EAC per a aquest tipus de norma, és a dir, l'existència d'una necessitat urgent i extraordinària, i tampoc no es respecta la reserva material fixada al mateix precepte estatutari.

El Consell en aquest sentit fa tot un repàs a la naturalesa dels Decret Llei, i la seva necessària apreciació de la urgència i situació extraordinària com a pressupòsit habilitant. I en aquest sentit afirma:

“cal recordar que la naturalesa extraordinària de la necessitat ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional i per la doctrina consultiva com el supòsit extraordinari en el

⁵⁶⁷ Tal i com determina la seva Disposició final.

⁵⁶⁸ El Dictamen, del qual en fou designat ponent el Sr. CARLES JAUME FERNÁNDEZ es pot consultar a <http://www.cge.cat> –última visita 2 de març de 2015-.

qual una situació conjuntural de difícil previsió requereix una intervenció normativa immediata per part del Govern per fer front als objectius de governabilitat (per tots, ITC 43/2014, de 12 de febrer. FJ 4, i DCGE 15/2014, FJ 2.3), i és suficient, pel que fa a l'abast de la necessitat, que es tracti de necessitats que s'originen en les tasques concretes i habituals del Govern i que no cal que siguin necessitats extremes o absolutes (STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5). A més la doctrina jurisprudencial, malgrat que adopta en alguns casos un test de valoració més estricte, s'ha mostrat, en conjunt, deferent amb l'acceptació de l'ús del decret llei, especialment quan es tracta "de las actuaciones desarrolladas en los ámbitos de la política social y económica" (STC 68/2007, de 28 de març, FJ 12) o en circumstàncies d'especial conjuntura econòmica, que exigeixen una resposta normativa urgent, sempre que aquestes hagin estat degudament exposades i justificades en el text de la disposició.

Quant als límits materials, cal dir que l'article 64.1 EAC exclou de la possible regulació mitjançant el decret llei "la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat.

Dit això, i als efectes de l'anàlisi dels límits materials és clar que, atès el contingut del Decret llei a dictaminar, l'examen s'ha de referir exclusivament a si s'afecta l'àmbit de les matèries que són objecte de desenvolupament bàsic de l'Estatut. Amb relació a aquestes matèries, cal precisar que, d'acord amb l'article 62.2 EAC, i pel que ara específicament afecta el nostre pronunciament, són les contingudes en l'article 2.3 ("Ens locals del sistema institucional de la Generalitat") i l'article 94.1 ("Règimen jurídic de l'Aran") de la norma estatutària", pp. 13-15.

Després entrena a analitzar el marc del límit material, i en la mesura que estem al davant d'una norma de desenvolupament bàsic de l'EAC, tal i com preveu l'art. 64 de l'EAC determina que el mateix no pot ser objecte de regulació a través d'una norma d'aquestes característiques⁵⁶⁹.

Finalment però si que n'aprecia la urgència en la regulació de l'adaptació dels convenis i demés instruments jurídics abans del 31 de desembre de 2014, raó per la qual entén que:

"Precisament, la necessitat de disposar d'una norma que doni resposta a situacions crítiques i no desitjables, sobretot per la possible afectació negativa que pot tenir sobre la prestació de serveis públics, alguns de caràcter rellevant (salut o educació), provocades pel que ara interessa, per la pèrdua immediata d'eficàcia dels convenis o

⁵⁶⁹ "Aquesta anàlisi ens remet necessàriament a la matèria de l'article 2.3 EAC, la qual resta vedada a la regulació mitjançant la figura del decret llei, per la qual cosa hem de concloure que, en aquests preceptes, el Decret llei 3/2014, de 17 de juny, vulnera els límits materials de la figura del decret llei de l'article 64.1 EAC", p. 22.

dels acords de cooperació, justifica que el Govern dicti les disposicions esmentades”, p.31.

Per tot això el Consell, per unanimitat, entén que els arts. 1.a, 2, 3, 4 i 5, i les disposicions addicionals primera, segona, tercera, quarta i vuitena del Decret Llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, vulneren l'Estatut d'autonomia perquè afecten el límit material de l'article 64.1 EAC, amb relació a l'article 2.3 EAC. A més, els articles 1 b., 6, 7 i 8 no compleixen el requisit de l'extraordinària i urgent necessitat.

Veiem doncs com aquest Dictamen esdevé particularment dur contra el Decret Llei aprovat, raó per la qual no fou validat pel Parlament en el termini esmentat i va restar derogat en data 25 de juliol de 2014⁵⁷⁰.

Finalment, el Govern de Catalunya en la seva sessió de data 22 de juliol de 2014, va aprovar el Decret Llei 4/2014, de 22 de juliol, pel qual s'estableixen mesures urgents per adaptar els convenis, els acords i els instruments de cooperació subscrits entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya a la disposició addicional novena de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local⁵⁷¹. Aquest Decret Llei molt breu, de només 4 articles, que són els que el Consell de Garanties havia donat per bons amb algunes addicions, és el vigent en la mesura que és que finalment va convalidar la Diputació Permanent del Parlament de Catalunya⁵⁷².

Sigui com sigui, Catalunya acaba sent de les poques CCAA que no té una norma d'interpretació en clau pròpia de la LRSAL, vist el procés accidentat. Es podrà dir que segurament ha estat la única CCAA on el Partit Popular ha portat en seu consultiva un Decret, però també resulta cert que sis mesos després de la seva entrada en vigor voler justificar, a més de les altres qüestions més jurídiques, un Decret Llei com a urgent i extraordinari no és fàcil tampoc de justificar. Al final però, i el més punyent, és que fins que no hi hagi pronunciament constitucional previst al conflicte en defensa de

⁵⁷⁰ DOGC núm. 6.677, d'1 d'agost de 2014.

⁵⁷¹ Publicat al DOGC núm. 6.671, de data 24 de juliol de 2014.

⁵⁷² DOGC núm. 6.696, de data 29 d'agost de 2014.

l'autonomia local i als recursos d'inconstitucionalitat presentats la LRSAL s'aplica en tota la seva força a Catalunya⁵⁷³. En aquest sentit podem veure l'aportació de RIVERO ORTEGA:

“Las opiniones más alarmistas en relación a las consecuencias de esta Ley no parecen haberse visto correspondidas por la realidad de los hechos, porque la norma no ha sido redactada ni aplicada en versiones maximalistas. No se ha producido una reducción drástica ni de estructura ni de competencias, aunque si es muy probable que en adelante las entidades locales calibren más en términos de sostenibilidad la creación de nuevos órganos o la prestación de más servicios ponderado sus costes. El Auto del Tribunal Constitucional de 23 de septiembre de 2014, deniega la petición de suspensión de vigencia de la Ley, solicitada por el Parlamento de Cataluña en relación a varias de sus disposiciones. El dictamen emitido por el Consejo de Estado señala alguna posible tacha de inconstitucionalidad, pero en todo caso salvable por la interpretación conforme. Ya se ha aprobado la normativa de desarrollo del cálculo de los costes efectivos de los servicios, mediante el dictado de la Orden de 6 de noviembre de 2014. La Ley, por tanto, sigue plenamente vigente, demostrando sus ineffectividades que para las grandes reformas es preferible el consenso a la unilateralidad. Que cuando no se plantean en términos positivos, sino bajo la presión de una extrema urgencia, no persisten en el tiempo. Que en España los municipios son anteriores al Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Diputaciones provinciales. Que la autonomía es fuerte y resistente por sus bases democráticas. Que no es nada fácil “racionalizar” la Administración local”⁵⁷⁴.

Amb aquesta situació, de moment, acaba tota la tramitació a Catalunya de la reforma local estatal. Una reforma complexa, sense consens, i que es preveu que sigui de molta difícil aplicació⁵⁷⁵. Una reforma que no afronta els reptes dels governs locals actuals, que genera dificultats on no n'hi havia, i que en

⁵⁷³ Determinar clarament el model provincial, i reforçar-lo, arreu de l'Estat és sens dubte un dels objectius de la reforma. Al respecte es pot veure una opinió no coincident amb aquest objectiu a RIVERO ORTEGA, R.,: “*Optar por las diputaciones provinciales con carácter general representa como hemos dicho una injerencia en el ámbito decisional del legislador autonómico, así como una congelación de las posibilidades de ensayo de soluciones múltiples de competencia institucional en un Estado descentralizado. Si la razón de ser de las diputaciones puede ser perfectamente clara en algunas regiones, en otras su mantenimiento o revitalización puede presentar inconvenientes de legitimidad democrática y arraigo territorial, trastocando iniciativas en marcha decantadas por otros modelos territoriales*”, a *Nuevos enfoques en el sistema competencial local*, Revista de Estudios Locales, núm. 152, Madrid 2012, p. 20.

⁵⁷⁴ RIVERO ORTEGA, R., Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a REALA, Madrid 2015, p. 8.

⁵⁷⁵ Aplicació que a més serà asimètrica arreu de l'estat espanyol, tal i com defensa VELASCO CABALLERO F., *Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, a Anuario de Derecho Municipal 2013, núm. 7, Madrid 2014, pp. 23-68.

canvi no dona solucions a les qüestions bàsiques⁵⁷⁶. Per exemple, al finançament local⁵⁷⁷. En un context marcat per l'aplicació derivada de l'art. 135 de la CE, on la crisi econòmica justifica molts canvis normatius, aquesta reforma s'hi inspira de ple, però en canvi en aquest sentit, i malgrat el seu nom, no hi aporta res. Ho fia tot a un estalvi econòmic de més de 8.000 milions d'euros que des de l'aplicació diària de la gestió local en el primer any de la seva aplicació ha brillat per la mínima absència d'estalvi⁵⁷⁸. El temps posarà les coses al seu lloc, però en clau estatal és evident que encara resulta

⁵⁷⁶ Podeu veure FORCADELL ESTELLER, X., PIFARRÉ ESTRADA, M., i, SABATÉ VIDAL, J.M. (Coords.), *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*, Parlament de Catalunya-Diputació de Barcelona-Consell de Governos Locals, Barcelona 2014.

⁵⁷⁷ S'hi ha referit GIFREU FONT, J.,: “*En cuanto al sistema de financiación local, esta cuestión ha estado omnipresente a lo largo de todo el proceso de reforma de la Ley de bases; sin embargo, no ha llegado nunca a materializarse, a pesar del flamante título del proyecto de Ley, con su expresa mención a la sostenibilidad (financiera). Los gobiernos locales llevan muchísimos años reclamando al Estado disponer de un nuevo marco de financiación que sea equitativo con sus responsabilidades competenciales y que ponga a su alcance mecanismos tributarios y financieros suficientes para acabar o, cuanto menos, mitigar la insuficiencia crónica de recursos que tanto les está afectando, especialmente cuando el espejismo del desarrollo urbanístico, que les permitió cierto respiro, ha terminado de forma tan abrupta. Planificar repartos competenciales sin atender a las necesidades económicas reales es marcarse un brindis al sol, es empezar a construir la casa por el tejado. Por ello (...) creo que se puede afirmar sin rubor que la Ley va a nacer con graves defectos congénitos. Querer solucionar de un plumazo el problema de la financiación local despojando a los municipios de sus competencias no parece ser la solución más atinada*”, a *Reordenación de competencias municipales, entre la eficacia y la democracia*, a FORCADELL ESTELLER, X., i SABATÉ VIDAL J.M. (Coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona 2014, pp. 42-43. Es pot veure al respecte sobre les qüestions més econòmiques de la reforma a MARTÍN FERNÁNDEZ, J., (Coord.), *Aspectos financieros de la reforma local*, València 2014; DÍAZ LEMA, J. (Coord.), *Sostenibilidad financiera y administración local*, Valencia 2014.

⁵⁷⁸ Una norma a més que ni singularment, ni de forma conjunta amb altres normes que s'hagin aprovat, aporta en el marc de tota la legislatura absolutament res de nou a una qüestió tant rellevant i necessària com la reforma del finançament local. No obstant, val la pena també reflexionar a l'entorn de l'afirmació de SOLÉ VILANOVA, J.,: “*Sovint des dels governs municipals i les associacions municipalistes es reclama la reforma de la llei estatal d'hisendes locals. Aquesta reivindicació s'ha fet més forta durant la crisi econòmica. S'ha dit, una i altra vegada, que “el model està obsolet”, però s'ha entrat poc en els detalls o en com s'aplicava aquest model o si se'n podia millorar l'aplicació en la part que depenia dels mateixos ajuntaments. No cal descartar tampoc que, en època de crisi econòmica greu, el primer que es busqui sigui solucions fora i, amb l'eufemisme de reclamar una reforma, el que s'estigui demanant sigui simplement més recursos de l'Administració estatal*”, a *La hisenda municipal, crisis econòmica i crisis de gestió*, Revista econòmica de Catalunya...op. cit. p. 21.

necessària la veritable reforma dels governs locals del segle XXI⁵⁷⁹, per la qual cosa les eleccions a l'executiu estatal que tindran lloc a finals de l'any 2015 o màxim primers del 2016, tornarà a tenir, sense dubte, la qüestió de la reforma local sobre la taula⁵⁸⁰. En aquest sentit s'hi ha referit també BOIX PALOP:

“El resultado denota una descorazonadora ausencia de modelo global que nada bueno puede traer, sino confusión, amén de exigir un enorme esfuerzo a interpretes y entes locales para que sustancialmente, a la postre, las cosas sigan siendo más o menos como la razonable práctica seguida hasta ahora ha asentado. En segundo lugar, porque es francamente dudoso que vaya a producir excesivo ahorro económico (al menos, a igual prestación de servicios públicos, otra cosa es si la traslación de ciertas competencias a las Comunidades Autónomas hace que los servicios hasta ahora prestados por los ayuntamientos dejen de prestarse pero, al menos en teoría, se supone que no es ésa la idea) y manifiestamente imposible que se llegue a los famosos 8.000 millones de euros inicialmente planteados como objetivo de ahorro. Además, la norma plantea no pocas contradicciones internas de calado que convierten en sospechosas muchas de sus soluciones y permiten aventurar que pueden acabar por ser poco aplicadas y sencillamente puenteadas por la práctica local a partir del desarrollo, como ya es está produciendo, de las competencias de las Comunidades Autónomas”⁵⁸¹.

Davant d'aquesta realitat esdevé més necessari que mai que Catalunya, en pro dels seus governs locals, tingui un full de ruta clar, consensuat, i que en el moment oportú sigui objecte de discussió, negociació i aprovació per evitar els errors i les objeccions jurídiques del passat. Catalunya necessita un règim jurídic especial en clau local. I tot condicionat a que els reptes polítics que Catalunya ha plantejat, d'un abast molt gran, no ens han situat ja directament en un altre context.

⁵⁷⁹ En aquest sentit molts altres territoris de l'Estat acabaran plantejant un model local propi, més allunyat de la uniformització vigent fins ara, així a títol il·lustratiu es pot veure BOIX PALOP, A., *Una nova planta per als valencians*, València 2013

⁵⁸⁰ Hi tot perquè un any després de la seva entrada en vigor poca cosa s'ha acabat aplicant al respecte. En aquest sentit podeu veure JIMENEZ ASENSIO, R., *Un año después: Diez lecciones sobre una reforma local inconclusa*, a <http://www.estudiconsultoria.com> –última visita 2 de març de 2015, o també el nostre recent treball FORCADELL ESTELLER, X., *Balance de la reforma del régimen local en España un año después: ideas clave*, a *Revista de la Fundación Democracia y Gobierno Local*, Madrid 2015, pps. 5-11.

⁵⁸¹ BOIX PALOP, A., *Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos*, a REALA, núm. 2, Madrid 2014, p. 17. Del mateix autor, *Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Anuario del Gobierno Local 2013, Madrid 2014, pp.89-127.

VII. EL MODEL LOCAL CATALÀ DESPRÉS DE LA STC DE 28 JUNY DE 2010 I DE LA NOVA REFORMA LOCAL ESTATAL

VII. 1. Els efectes institucionals de la STC de 28 de juny de 2010 com a condicionants per a poder definir el nou model local de Catalunya

A Catalunya, i un cop publicada la STC relativa a l'EAC se'n varen fer els seus primers anàlisis polítics⁵⁸², tècnics i jurídics⁵⁸³. Val a destacar però que el sentir social d'una part molt majoritària del país començava a percebre, vist com havia acabat tot el procés estatutari, el final d'un model institucional basat en la CE i l'estat de les autonomies. Així de fet s'evidenciava en una clamorosa manifestació a la ciutat de Barcelona el 10 de juliol del 2010, que representa sense cap dubte l'inici del moviment popular creixent de la majoria social cap al dret a decidir el futur polític de Catalunya, que anirà augmentant en els anys a venir

És en aquest context, i tenint algunes normes de desplegament de l'EAC en tràmit, tot i que ara es veuran afectades per aquesta STC, que el Parlament n'aprovarà igualment algunes d'aquestes, com per exemple la Llei de vegueries que ja hem vist. Malgrat tot, s'estava encarrilant la recta final de la legislatura al Parlament en la mesura que poques setmanes després, i justament

⁵⁸² Així es pot destacar la sessió plenària extraordinària al Parlament de Catalunya de data 16 de juliol de 2010 –Butlletí Oficial del Parlament, núm. 129, de la mateixa data-, per valorar-ne els efectes. En aquesta sessió s'acabarà aprovant una resolució, coincident amb la literalitat del preàmbul de l'EAC, per part dels grups parlamentaris majoritaris, donant suport a la norma institucional bàsica catalana, malgrat haver estat sentenciada ja per part de l'Alt Tribunal. Però en el debat polític s'evidencià un posicionament clar de diverses forces parlamentàries que demanaven donar per superat el marc constitucional i estatutari vigent i iniciar un nou camí polític -CiU i ERC-. En canvi altres defensaven el model de la via estatutària en més o menys matisacions -PSC i IC-V-, i finalment n'hi havia també que demanen sense més acatar la STC relativa a l'EAC en la mesura que ha estat dictada seguint les normes estrictament jurídiques de funcionament de l'estat de dret -PP i Ciutadans-.

⁵⁸³ Per a una valoració global des d'aquesta perspectiva es pot veure l'Informe jurídic sobre la STC de l'EAC realitzat per un grup d'experts, per encàrrec del MHP José MONTILLA AGUILERA, d'acord amb el compromís assolit per la resta de grups del Parlament per avaluar-ne els efectes.

L'informe, coordinat per la Sra. Laia Bonet, Secretària del Govern de la Generalitat, i datat al juliol de 2010, es pot consultar a http://premsa.gencat.cat/pres_fs/vp/docs/2010/07/21/12/11/76d06239-427f-48da-a535cf2492b43ea.pdf -última visita 10 d'agost de 2014-.

en acabar el període estival, s'anunciaven ja eleccions ordinàries, que finalment tindrien lloc el 28 de novembre de 2010.

Sense cap mena de dubte el camí fins a les eleccions, i tota la posterior campanya electoral, va resultar molt marcat per la situació política que es vivia després de tot el procés estatutari, on com a resultat del camí infructuós per a les aspiracions catalanes de cercar un més ajustat encaix estatal es començava ja a dibuixar implícitament que la ciutadania de Catalunya volia decidir lliurement el seu futur polític. Els resultats de les eleccions varen suposar una àmplia majoria per a CiU, i les forces polítiques que havien donat suport al govern havien sofert, sobretot ERC, un dur revés electoral. S'iniciava així un nou canvi de govern a la Generalitat, a les acaballes de l'any 2010, tot coincidint amb l'inici de la IX legislatura al Parlament de Catalunya, on s'elegiria com a MH President de la Generalitat al Sr. Artur MAS i GAVARRÓ.

D'entre les propostes dels diferents programes polítics, pel que fa a la temàtica dels governs locals, de les forces que varen obtenir representació parlamentària, es destaca majoritàriament una aposta per tal que aquesta legislatura fos la de l'aprovació de les lleis de governs locals i la de finançament local. Així, per a CiU, era bàsic aprovar normes que alhora comportessin, com a mínim, l'eliminació d'una altra de més antiga per la qual cosa s'apostava també per la simplificació normativa, el que fa entendre que aquesta llei de governs locals pretesa seria aglutinadora i refosa d'altres normes anteriors. Conjuntament amb la llei de finances locals s'apostava també per una nova llei de finestreta única per a totes les administracions catalanes. Per al PSC, aquesta nova llei de governs locals havia de ser fruit d'un gran pacte nacional, la qual cosa feia preveure que es tractava, com en altres instàncies s'ha dit ja, *d'una llei de país*⁵⁸⁴. Una nova norma que a més facilités la cooperació entre els diferents nivells locals, però també apostant per la governança multinivell amb la Generalitat. A més s'apostava també per potenciar l'AMB. Aquesta darrera qüestió també s'apuntava per IC-V, que a més de reclamar igualment una nova legislació sobre governs locals i finançament local progressiu i ecològic, incidia també per la conversió dels consells comarcals en mancomunitats de municipis per tal d'aconseguir cada

⁵⁸⁴ És a dir, una norma d'ampli consens entre tots els agents polítics i tècnics implicats, i alhora amb vocació de perdurabilitat en el temps, en la mesura que la temàtica requereix d'estabilitat i grans pactes al seu voltant que no es poden canviar seguint l'agenda política de cada legislatura.

cop més simplificació administrativa. ERC hi afegia com a novetat rellevant a les ja vistes la necessitat de reclamar el traspàs competencial de normativa estatal per tal de poder dur a terme un efectiu desplegament de l'EAC en matèria local.

En canvi per al PP era rellevant una molt bona coordinació entre administracions públiques i sobretot entre CCAA i l'Estat, per tal d'eliminar duplicitats. Alhora però es reclamava una norma de descentralització i desconcentració de la Generalitat cap al món local, al igual que pel que fa al finançament local, reclamant que bona part es fes efectiu per part d'aquesta. Pel que fa a la simplificació s'apostava fer-ho negant la introducció de les vegueries com a nous ens sinó és com a resultat de la eliminació dels consells comarcals, tot impulsant l'activitat de les actuals diputacions i de l'AMB. Finalment, es volia clarificar les competències entre l'AMB i la Generalitat, sense dir res en canvi respecte l'AMB i la Diputació de Barcelona. Ciutadans-Partit de la Ciutadania apostava decididament per la supressió dels consells comarcals i vegueries en la mesura que al seu parer són estructures administratives que no milloren els serveis als ciutadans sinó que són més aviat ens on hi ha molts llocs de treball vinculats als partits i a les organitzacions polítiques. Malgrat això, i tot i voler la supressió dels consells comarcals apostaven per la creació d'una xarxa de mancomunitats de serveis a les zones més rurals de Catalunya per tal de coordinar tècnicament els municipis. Finalment s'incidia també per l'aprovació d'una llei de finançament local.

Va obtenir representació parlamentària una nova força política, Solidaritat Catalana per la Independència, per bé que no disposava d'un programa polític per temes sectorials, i per tant que afectin al nostre objecte d'estudi, sinó un *Manifest Electoral* amb un únic punt: la independència de Catalunya i els mitjans per aconseguir-la i proclamar-la.

En el discurs d'investidura al Ple del Parlament el candidat a la presidència, i posterior MHP, Artur MAS i GAVARRÓ, es referia també a la qüestió local com un objectiu estratègic de la legislatura:

“Catalunya ha de tenir una organització territorial pròpia, procurant superar l'actual divisió provincial del segle XIX, consensuada amb el territori i que no suposi un augment de costos i de nivells administratius per als ciutadans; a Catalunya no hi

caben més nivells d'administració. També caldrà desenvolupar les lleis de governs locals, de finançament local i la de l'Aran per desplegar el règim jurídic especial previst a l'Estatut⁵⁸⁵.

Per tant a l'inici de l'any 2011 hi havia un ampli consens institucional a Catalunya relatiu a la necessitat d'abordar una nova regulació local tot desenvolupant l'EAC després de la STC⁵⁸⁶.

Malgrat tot l'escenari no era senzill ja que els espais competencials vigents no eren especialment amplis, ateses la restriccions interpretatives de l'Alt Tribunal. L'informe encarregat al juliol del 2010 per la presidència de la Generalitat, i coordinat per la Secretaria del Govern, que hem citat, així ho palesa també. En aquest sentit aquest informe i pel que fa als àmbits que ara ens ocupen, alertava que la posició ordinamental de l'EAC en el bloc de la constitucionalitat havia quedat absolutament debilitada, i d'aquí se'n derivaven tot un conjunt de conseqüències que si bé, com hem vist, d'entrada no semblaven tant profundes atès que no es declaraven inconstitucionals molts preceptes, sinó que s'interpretaven, en funció de llur interpretació la voluntat inicial de l'estatut quedava necessàriament mitigada.

Així, i pel que fa a la organització territorial i al règim local concordats amb les referències articulades als drets històrics, aquests ens recorda l'Informe s'han d'interpretar en la mesura que no és un fonament en dret de la pròpia existència de la Generalitat, sinó un avançament de drets que després es concreten bo i respectant sempre la CE i l'EAC⁵⁸⁷.

Pel que fa a la regulació estatutària de la vegueria, el propi Informe recorda

⁵⁸⁵ Diari de Sessions del Parlament de Catalunya de data 20 de desembre de 2010.

⁵⁸⁶ Val la pena posar en èmfasi però que tot sovint s'està parlant de la necessitat d'un nou marc local i de l'elaboració d'una nova llei de governs locals, però s'obvien explícitament les referències a la recent aprovada Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries, que bona part s'hauria d'aplicar com a resultat de les eleccions municipals del mes de maig del 2011, per tant pocs mesos després de la constitució d'aquest nou Parlament i Govern de la Generalitat.

⁵⁸⁷ *“Així la sentència circumscriu la referència a aquests drets al marc merament històric de l'aplicació de la disposició transitòria 2a com a procediment especial d'exercici del dret a l'autonomia i com a simple avançament de les competències que, d'acord amb la Constitució, el mateix EAC concreta després en el títol IV en relació amb els àmbits i institucions esmentats a l'article 5 EAC. D'altra banda, la sentència també vol destacar que la referència als drets històrics no és fonament en cap cas de l'existència “en dret” de la Generalitat i del seu dret a l'autogovern, els quals només deriven de la Constitució”* –p. 5–.

que segons la STC la província és una entitat local constitucionalment garantida i, per tant, necessària a Catalunya. Així, es reforça novament la noció bifrontal de la posició de l'Estat i la Generalitat envers els ens locals de Catalunya, diferenciant entre el govern local *de* Catalunya i el govern local de l'Estat *a* Catalunya. Raó per la qual s'afirma que la STC admet dos possibles solucions per a l'organització veguerial:

“La primera seria que la Generalitat creés les vegueries com a ens propis i diferents de la província, en concurrència, per tant, amb les diputacions provincials. Val a dir que aquesta opció que esmenta la sentència és, tanmateix, incompatible amb la previsió expressa que conté l'article 91.3 EAC en el sentit que els consells de vegueria “substitueixen” les diputacions. La segona opció que permet la sentència i que aborda amb moltes cauteles, és aquest escenari de substitució que presenta l'article 91 EAC, el qual redueix, però, a un simple canvi de denominació de la província com a ens local a Catalunya” -p.14-.

Amb tot, i per donar-ne viabilitat a la pròpia organització veguerial després d'aquest pronunciament constitucional, s'indica que una solució, en la que hi estem molt d'acord, podria ser la implantació d'un règim singular en aquesta matèria que podria passar pel reconeixement per part de l'Estat d'un règim especial local per a Catalunya, a través de la corresponent modificació de la LRBRL. Règim especial que no és aliè ni excepcional a la pròpia legislació bàsica local en la mesura que ja aquesta reconeix singularitats com el cas de les comarques, els plans provincials d'obres i serveis o el règim especial del municipi de Madrid i Barcelona. Per tant a través d'una modificació a la legislació estatal, motivada per la voluntat política d'arribar a acords entre l'Estat i la Generalitat, permetria donar sortida a l'organització veguerial⁵⁸⁸.

Altra qüestió especialment rellevant és la que es refereix al règim competencial, i, per tant a la competència en matèria local i d'organització territorial que en exclusiva l'EAC li reconeixia a la Generalitat. En aquest sentit, i com ja hem vist, la STC rebaixa la posició ordinamental d'un Estatut,

⁵⁸⁸ Aquesta possibilitat de resoldre la possible controvèrsia jurídica per la via del reconeixement d'un règim especial també es defensa a *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*, op. cit. p. 48: “Més enllà de les previsions estatutàries, no podem ignorar la posició del legislador bàsic de l'Estat en matèria local, particularment en la seva hipotètica col·laboració en el desplegament de l'organització territorial catalana, en els termes referits anteriorment. Fins i tot té sentit afirmar que l'Estat podria enfortir la singularitat de les previsions estatutàries sobre les vegueries, mitjançant el reconeixement d'un règim local especial a Catalunya, precisament, en una futura Llei bàsica de règim local”.

tot afirmant que quan aquest esmenta l'expressió exclusiva en una competència o fa de forma impròpia, sense impedir que sobre aquestes mateixes competències operin les estatals⁵⁸⁹. Això el que comporta *de facto* és que per poder donar compliment a la voluntat estatuent en matèria competencial, només quedi la solució d'apel·lar a l'autolimitació per part del legislador estatal. Qüestió novament pròpia de la voluntat política, i que com hem vist, en el camp del règim local amb tota la tramitació estatal de la LRSAL s'ha seguit justament el camí contrari⁵⁹⁰.

Finalment, i pel que fa al finançament local aquí certament, indica també l'Informe, el camí és més complex en la mesura que els arguments que utilitza

⁵⁸⁹ “El fonament últim d'aquesta construcció teòrica es troba en el fonament 58 de la sentència en el qual, separant-se de la doctrina assentada en la sentència sobre la reforma de l'Estatut de la Comunitat Valenciana (Sentència del Tribunal Constitucional 247/2007, FFJJ 7 a 9), declara que només el Tribunal pot completar la tasca del poder constituent a l'hora de precisar l'abast de les categories constitucionals. La funció dels estatuts en aquest àmbit seria únicament assignar -la de dir- quines competències corresponen a la respectiva comunitat autònoma, sense poder contribuir –conjuntament amb la Constitució- en delimitació del seu contingut, ja que aquesta seria una funció que correspondria en exclusiva al Text constitucional i al Tribunal Constitucional. Segons diu la sentència les referències de l'EAC a la configuració de l'abast i el contingut de les seves competències autonòmiques és “a los fines de la exposición ordenada y sistemática del conjunto de potestades, facultades y funciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, integran el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma ... pueden relacionar, sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que le es en sí indisponible”, descripció que no condiona en absolut el Tribunal –que en tot moment conserva la possibilitat de modificar o revisar la seva doctrina- ni de fet el legislador estatal ordinari –només sotmès a la Constitució i al Tribunal pel que fa a la determinació de l'abast de les competències. Amb aquesta doctrina el Tribunal sembla apartar-se de la seva pràctica habitual de delimitar el contingut de les competències a partir de la interpretació conjunta i sistemàtica de la Constitució i els estatuts –malgrat la supremacia de la primera-. I al llarg de tota la sentència sembla apartar-se també la de doctrina que la jurisprudència no és pròpiament cànon de constitucionalitat. Ni el Tribunal té el monopoli per concretar el contingut de la Constitució. En qualsevol cas en analitzar les diverses competències queda clar que el que estableix l'EAC no limita al legislador estatal que ha d'estar únicament al que diu la Constitució i el Tribunal. A la pràctica, analitzant la qüestió des de la perspectiva dels objectius perseguits per l'EAC, es pot concloure que la sentència, malgrat no declarar cap inconstitucionalitat, elimina la garantia que perseguia l'article 110.1 i afectaria, per tant, els articles o apartats que contenen competències exclusives” –pps.21 i 22-.

⁵⁹⁰ A *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*, op cit. p. 48, ja s'advertia sobre aquesta situació: “Es podria plantejar el dubte de la relació entre l'EAC i la futura legislació bàsica de règim local, pel que fa al grau de desplaçament d'aquesta darrera. En qualsevol cas, resulta del tot innecessari que el Govern de l'Estat garanteixi l'autonomia local en front de les Comunitats autònomes –com ha succeït fins ara– perquè això ja ho fa la pròpia Constitució i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Per tant, la futura llei de bases hauria de limitar-se a ser això, una llei de principis, que permeti a la Generalitat i als Governos locals adequar-la –entesa com un mínim comú denominador– a les diverses singularitats territorials”.

el Tribunal són dos: d'una banda, el criteri segons el qual dels articles 31.3, 133.1 i 2 CE, la creació dels tributs locals ha *d'operar-se a través del legislador estatal*; de l'altra, la competència de l'Estat de l'article 149.1.14 CE sobre la hisenda general, en la qual s'inclou la hisenda local⁵⁹¹.

Sigui com sigui però l'art. 218.2 EAC no fou objecte d'interpretació sinó de declaració d'inconstitucionalitat, per la qual cosa es difícil poder-ne derivar efectes. Poc marge competencial hi queda doncs, sinó que llur viabilitat passa novament per la possibilitat que la legislació estatal d'hisendes locals pogués reconèixer directament alguns espais de regulació autonòmica de les figures tributàries locals, a partir del seu previ reconeixement i regulació bàsica en la Llei estatal i sens perjudici, com és lògic, de la reserva d'un espai propi a través de la potestat d'ordenança.

Per tant, des de la perspectiva de les tres qüestions bàsiques que estem estudiant: model d'organització territorial i planta local, règim jurídic i finançament local l'EAC veu frustrades les seves aspiracions, i tot queda a mans d'una eventualitat voluntat de negociació estatal.

Conseqüentment la voluntat clara i inequívoca de la majoria de les forces polítiques catalanes d'apostar en aquest moment, entrats ja a l'any 2011, per l'aprovació d'una llei de governs locals, de finançament local, i de desplegament de la llei de vegueries es veu molt condicionada.

Aquest és el context a tenir en compte per abordar aquests reptes que es trobà sobre la taula el nou Govern de Catalunya. Malgrat això creiem que calia aprofitar fins al final els marges competencials possibles, amb visió de país, amb ambició institucional i jurídica. Al cap i a la fi el nostre Parlament no té per funció ser una cambra legislativa auxiliar, sinó que en ell resideix també

⁵⁹¹ Argument certament discutible també resa l'Informe ja que: *“Arriba a excloure qualsevol intervenció legislativa tributària local de la Generalitat, amb l'argument gens convincent que els aspectes sobre la creació dels tributs i la seva regulació només poden ser regulats pel legislador estatal. En aquest sentit, cal recordar que l'article 133.2 CE estableix el principi de reserva de llei en aquesta matèria però sense precisar en cap cas que aquesta reserva de llei hagi de ser inexcusablement estatal. D'altra banda, la mateixa LOFCA permet a les comunitats autònomes crear impostos propis mitjançant llei i exercir la funció normativa en relació amb els impostos estatals propis i els cedits. En la mateixa línia, els municipis poden també regular els seus tributs mitjançant la seva potestat d'ordenança. Tots aquests exemples demostren clarament que la regulació tributària no és en cap cas monopoli legislatiu de l'Estat”*. –p. 38–.

un pòsit històric de vocació institucional que l'obligava a ser diligent i ràpid en donar resposta a l'atzucac institucional que es presentava també en clau local. En aquest sentit compartim plenament allò que ja hem escrit en altres ocasions, i és que:

“No tot hauria de consistir en l’afirmació de l’autolimitació de les institucions de l’Estat per a assolir els objectius que es proposa l’Estatut en matèria d’organització territorial i –en particular- en la determinació del contingut de l’autonomia dels Governos locals. Ans al contrari, el legislador català disposa d’eines suficients per a bastir un entramat competencial particular, respectuós amb el principi d’autonomia local. No sempre hauríem d’apel·lar a la necessària contenció del legislador estatal bàsic com a únic argument, sinó que caldria ser ambiciós en els plantejaments i els objectius a assolir.

Dit d’una altra manera, i a l’empara dels títols competencials propis, el Parlament de Catalunya no té per funció el desenvolupament de la legislació bàsica estatal sobre règim local, sinó que la seva funció consisteix en regular el règim local de manera complerta, respectant les bases —generals— del règim jurídic de —totes— les administracions públiques (149.1.18 CE). En tot cas, a més, això hauria de fer-ho ampliant el contingut de l’autonomia local respecte del seu àmbit competencial i de la capacitat financera corresponent, esdevenint la Generalitat la principal garant de l’autonomia dels municipis i de la resta d’ens locals”⁵⁹².

En aquest context i un cop conformats els nous equips polítics, directius i tècnics de la Generalitat durant el primer semestre de l’any 2011, calia abordar l’elaboració d’un nou marc local. Així ho va defensar també la nova Hble. Vicepresidenta del Govern de Catalunya i Consellera de Governació i Relacions Institucionals Sra. Joana Ortega i Alemany, tot apostant per elaborar primer una llei de governs locals, a la seva primera compareixença a la Comissió d’Afers Institucionals del Parlament⁵⁹³. Però també per desplegar amb tota la seva potencialitat la Llei de vegueries, tal i com va acordar el Govern de Catalunya en data 10 de maig de 2011, tot reclamant al Parlament a aprovar les iniciatives legislatives necessàries per desplegar l’organització

⁵⁹² *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*, op. cit. p. 48.

⁵⁹³ “Perquè primer el que convé és fer aquest debat sobre la llei de governs locals. I és un debat que es va començar a engegar, i el conseller Ausàs al departament va demanar un estudi a la Universitat Rovira i Virgili, i jo crec que aquell estudi són les bases amb què podem començar a treballar. I, aprofito aquí per dir-ho, m’agradaria que poguéssim començar a treballar abans que el projecte de llei entrés en seu parlamentària i, per tant, d’una manera oberta, sense cap constrenyiment, perquè aquesta sí que és una llei vital i d’aquesta llei, jo abans ho deia, hi han de penjar dues coses: hi ha de penjar la llei que ens ha de marcar les noves finances locals, i també la llei d’ordenació territorial”. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, núm. 39, de data 2 de març de 2011, p. 28.

territorial de Catalunya en vegueries. En aquest sentit s'instava al Parlament a presentar al Congrés dels Diputats les proposicions de llei necessàries per conèixer el règim actual de les vegueries i modificar els actuals límits provincials.

Durant aquests primers mesos de fet al Parlament de Catalunya, bé sigui en Comissió o al plenari, se'n parlava molt del tema local. Tant pel que fa al desplegament de la Llei de vegueries, com per la possible inclusió de la nova vegueria del Penedès, o el desplegament de les vegueries previstes en segona fase com la de les Terres de l'Ebre. Com sigui al llarg de l'any 2011, i connexament, fins i tot es tractarà que mentrestant no hi hagi el desplegament de la Llei de vegueries es pugui utilitzar la circumscripció electoral de base comarcal. Per tant iniciatives diverses, però la única que acabarà cristal·litzant serà la que impulsada pel Govern precisament modifica la Llei de vegueries en el sentit de posposar-la. Efectivament, al Ple del Parlament de Catalunya de data 16 de juny de 2011, per tant celebrades ja les eleccions municipals del mes de maig de 2011, s'aprovava la Llei 4/2011, de 8 de juny de modificació de la Llei 30/2010, del 3 d'agost, de vegueries.

VII. 2. Les dificultats per desplegar institucionalment la vegueria: la Llei 4/2011, de 8 de juny

Aquesta norma disposa d'un únic article pel qual es modifica la disposició transitòria primera en el sentit que els consells de vegueria no es constituïran fins que no hagin estat aprovades les modificacions de la normativa estatal a què es refereix la disposició final segona, incloses les relatives a l'establiment del règim electoral de la vegueria. Per tant, a partir del resultat de les eleccions municipals no es constituïren seguidament els nous consells de vegueria sinó les diputacions provincials.

El fet que la Generalitat, i la societat catalana en general, estava travessant una situació econòmica molt difícil sense cap mena de dubte va propiciar aquesta decisió de deixar posposada sense data certa, sinó amb la referència que quan es produeixin les modificacions legislatives estatals necessàries, la constitució dels consells de vegueria a Catalunya. L'efecte de la STC relativa a l'EAC, i la idea que només es produiria d'entrada un mer canvi de nom de l'ens va fer que

aquesta fos una decisió d'entrada fàcilment acceptable per tothom⁵⁹⁴. Només el temps dirà, si fou encertada. En la nostra opinió ni que només es tractes d'un canvi de nom, era un pas clar i evident cap a la singularitat catalana en matèria local. Només es pot reclamar, com després va succeir com hem vist en el debat de la reforma local estatal, un tractament de règim propi i singular si les teves institucions responen a aquesta realitat, com és el cas, però sens dubte hi ajuda molt si el nom no és el del règim comú sinó un de propi, com per exemple passa també en les diputacions forals, els cabildos, etc. En conseqüència, som de l'opinió, malgrat compartir-la en aquells moments, que estratègicament en clau jurídica tenia tot el sentit instar la constitució dels consells de vegueria ni que això hagués estat en molts casos un canvi de nom, si al costat portava acompanyada una disposició de que totes les despeses de retolació, papereria, i demés derivades *per se* d'aquest canvi serien assumides progressivament en els anys a venir i per tant l'impacte econòmic es diferia en el temps. I tot per començar a confegir una singularitat que permetés després negociar un règim propi en matèria local per a Catalunya.

Des de llavors fins l'actualitat el debat de les vegueries, i el de la modificació dels límits provincials i les reformes estatals necessàries, va deixar de ser una reivindicació catalana d'actualitat, per passar senzillament a no parlar-se'n i per tant posposat *sine die* el debat. El que en aquells moments i mesos posteriors es va procedir va ser a iniciar els treballs de preparació d'un nou text normatiu dels governs i finances locals.

⁵⁹⁴ En aquest sentit podem veure GALAN i GALAN A., i GRACIA RETORTILLO R., “*En términos generales, opte por una u otra interpretación, culaquier desarrollo que pretenda hacer el legislador catalán sobre las veguerías deberá respetar: primero, que toda alteración del territorio provincial requiere una ley orgánica, y, segundo, las facultades que conserva el Estado en cuanto al régimen electoral, las competencias, la determinación de los órganos de gobierno, el régimen jurídico y la hacienda de las veguerías*”, a *Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos Locales y Tribunal Constitucional*, Revista d'estudis autonòmics i federals, núm. 12, Barcelona 2011, p. 288. Amb tot en aquesta mateixa cita aquests autors defensen pel que fa al canvi de nom que: “*A pesar de la literalidad del artículo 151 EAC, y de conformidad con la necesidad de respetar las competencias básicas del Estado en los términos de la STC 31/2010, habrá que entender que la capitalidad y la denominación deberán ser fijadas por una ley estatal, puesto que así lo exige el artículo 25.2 TRRL, cuyo carácter básico viene expresamente establecido en el apartado 1.a de la Disposición Final Séptima del TRRL*”, p. 295; interpretació aquesta darrera que ens sembla molt restrictiva, en base a la literalitat del precepte estatutari, però és cert que en la rigidesa en la que interpreta l'Alt Tribunal és una qüestió a tenir en compte. En tot cas però cal tenir present que l'art. 6.1 de l'Estatut d'Autonomia d'Astúries explicita clarament que els municipis en aquest territori és denominaran en la seva forma tradicional, és a dir *concejos*, sense necessitat que una norma estatal ho hagi confirmat ni validat. Si aquesta opció ha estat històricament vàlida per a Astúries, ho hauria de ser també per a les vegueries catalanes.

Malgrat el Govern disposava d'un esborrany de text articulat en matèria de règim jurídic local que, com hem vist, s'havia elaborat l'any 2010, i el propi Departament admetia⁵⁹⁵ que el tenia com a referència, i en aquest moment per intentar sortejar els efectes de la STC relativa a l'EAC entenem que calia donar-se pressa en la discussió - tant àmplia, plural, i profunda com fos necessària -, d'un text jurídic i llur aprovació, sobretot abans que legislés l'Estat en caràcter bàsic per mirar d'acotar-ne els possibles impactes invasius en matèria competencial i millorar-ne així les possibilitats de negociació, l'estratègia finalment seguida no fou aquesta. En aquest sentit es va considerar, malgrat utilitzar algunes parts dels treballs citats, començar novament el debat des de la seva vessant més tècnica, des de gairebé l'inici.

El segon semestre de l'any 2011 a nivell institucional va estar força marcat per l'inici de la nova legislatura municipal, a partir del mes de juny, amb un context econòmic per part de les finances locals de molta rigidesa i insuficiència, bona part de la qual derivada de les polítiques expansives de forta despesa pública dels anys anteriors i de la situació de migradesa econòmica de la Generalitat que comportava molts impagaments per part d'aquesta als governs locals. Per tant la qüestió de les finances locals és també quelcom especialment preocupant, i per això el Govern se'n vol ocupar sense que sembli que tingui massa en compte tampoc, com a antecedent, el Document de treball de les hisendes locals lliurat al gener del 2010 al Govern anterior, com hem vist. Amb tot a nivell estatal s'està encetant una nova legislatura on els anuncis d'una nova reforma local i del seu finançament són ben presents.

⁵⁹⁵ La pròpia Vicepresidenta ORTEGA s'hi referia a la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament de Catalunya, de data 22 de juny de 2011: "*Pel que fa referència..., sí, al calendari legislatiu. Sí, vostè sap perfectament que hem avisat que és prioritari fer la llei de governs locals. Nosaltres en aquest moment tenim sobre la taula un avantprojecte que es va realitzar des de la Universitat Rovira i Virgili. En aquest avantprojecte, hem trobat unes mancances, pel que fa al desplegament amb tota la seva potencialitat, del que ens permet l'Estatut; ampliarem aquest avantprojecte amb una comissió de juristes especialistes, i nosaltres el que voldríem és poder tenir una primera reunió, ja, amb els grups parlamentaris i amb les entitats municipalistes, amb les quals també hi hem anat parlant, el mes d'octubre, i començar a desenvolupar la llei perquè pogués entrar a mitjans de l'any vinent al Parlament, amb el màxim consens possible*". A més, prosseguia: "*En aquest moment, estem treballant en un avantprojecte de llei que té sis-cents articles i que és una refosa de tota la legislació municipal. Jo crec que val la pena avançar un punt més i fer, una mica, una espècie d'estatut bàsic, si em permet, dels ens locals; per tant, jo sí que demanaria un plus d'agosarament. I així ho faré en la reunió que tindrem amb els grups parlamentaris després de l'estiu, a principis d'octubre, per tal de mostrar-los quin és el document inicial i veure de quina manera podem treballar*". Les dos cites consten al Diari de Sessions del Parlament, núm. 98, de data 22 de juny de 2011, p. 13.

Per la qual cosa, reiterem, legislar en aquesta matèria a Catalunya ràpid i consensuadament⁵⁹⁶, com de fet el calendari permetia si s'aprofitava bé el temps i els esborranys de materials disponibles –ultra tots els canvis necessaris per més radicals i profunds que haguessin de ser-, era més important que mai. Certament un error sovint del catalanisme ha estat l'autolimitació en el plantejament, per la qual cosa era una bona estratègia legislar amb alçada de mires, amb ambició, però sobretot de forma ràpida, i per tant en certa manera condicionar si s'escau un espai de negociació posterior amb l'estat, o provocar fins i tot que hagi de ser aquest darrer el que elevi un futur judici competencial de constitucionalitat al TC. Certament, l'experiència catalana diu que al TC sempre és millor anar-hi com a demandat que com a demandant. És a dir, sempre val més que recorrin les teves normes, que no ho hakis de fer com a Generalitat davant de les de l'estat.

VII. 3. L'inici d'un nou intent per a formular un model territorial català

Sigui com sigui però, a la primera reunió del Govern de la Generalitat de l'any 2012, el dia 10 de gener, es va acordar constituir una Comissió per a l'elaboració dels documents preparatoris dels avantprojectes de llei de governs locals i d'hisendes locals. Aquest acord es desenvoluparà també a través del Decret 4/2012, de 10 de gener. La comissió, de caràcter temporal i adscrita al Departament de Governació i Relacions Institucionals, estava composta per responsables polítics i directius de la Generalitat. L'òrgan executiu d'aquesta era un Comitè d'Experts format per la persona titular de la Direcció General d'Administració Local de la Generalitat, una persona designada pel Consell de Governos Locals, dos persones designades per les entitats municipalistes i nou juristes de reconegut prestigi que allora representaven cadascuna de les universitats públiques catalanes. A més, tres persones funcionàries de la Direcció General d'Administració Local i l'advocat/ada en cap de l'Assessoria

⁵⁹⁶ De fet tal i com en la primera sessió de la legislatura de la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament insistia el Sr. Corominas Díaz, creiem que molt encertadament, en referir-se a la futura llei de governs locals: *“I la història de la Llei de governs locals –i acabo aquí amb aquest àmbit– és molt ràpida: es va encarregar un estudi a la Universitat Rovira i Virgili, es va fer una proposta, pactada amb la Federació de Municipis, l'Associació Catalana de Municipis, la mateixa conselleria i els grups polítics, i, quan es tenia el document, es va deixar de banda per les presses en aprovar la Llei de vegueries”*. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, núm. 39, de data 2 de març de 2011, p. 39.

Jurídica del mateix Departament de Governació, que actuava com a secretari/ària⁵⁹⁷. La principal funció d'aquest Comitè era elaborar, examinar i debatre els documents preparatoris dels avantprojectes esmentats.

El calendari de treball consistia en què la Comissió havia d'aprovar els documents preparatoris abans del 31 de maig de 2012, amb possibilitat d'una pròrroga justificada de trenta dies naturals, a l'efecte que el Govern de la Generalitat pogués aprovar els projectes de llei abans del 31 de novembre de 2012.

Tenint en compte que la voluntat era la de preparar uns documents i avantprojectes de nova factura, el fet de marcar un calendari precís a través d'un decret realment era una bona mesura, tot i que potser agosarada. La primera reunió es va celebrar el 30 de març de 2012.

Fins al 27 juliol de 2012, no es varen donar a conèixer les propostes formals del Comitè, recollides en un document de set pàgines titulat *Document de síntesi de les propostes del Comitè d'experts sobre els continguts de la Llei de governs locals de Catalunya*⁵⁹⁸. A grans trets el document explícita que la reforma del règim local català ha de permetre la configuració d'un autèntic model propi d'organització territorial política i administrativa local més eficient i sostenible que, respectuós amb la legislació general que li sigui d'aplicació, doni resposta a les aspiracions i demandes socials de totes les persones que viuen a Catalunya.

Per fer possible aquesta realitat es parteix d'una sèrie de principis bàsics a l'hora d'abordar la reforma: el d'autonomia local; diferenciació; subsidiarietat; equilibri territorial; suficiència financera; simplificació; racionalitat; eficiència; modernització; eficàcia; transparència; responsabilitat; sostenibilitat econòmica i bona administració.

⁵⁹⁷ El Comitè va estar format pel director general d'Administració Local, Sr. Joan Cañada, que el presidia; per la Sra. Carmen Alonso, designada pel Consell de Governos Locals de Catalunya; pel Dr. Josep Mir, designat per la FMC; pel Sr. Francesc Esteve, designat per l'ACM; pels juristes de reconegut prestigi, Sra. Eugènia Cuenca, i Sr. Rafel Entrena, i pels juristes en representació de les universitats públiques de Catalunya: Dr. Josep Ramon Barberà (UPF), Dra. Marta Franch (UAB), Dr. Joaquim Solé (UB), Dr. Ricard Pié (UPC), Dr. Josep Ramon Fuentes (URV), Dr. Antonio Ezquerra (UdL) i Dr. Joan Manuel Trayter, (UdG). També en formaren part, tres persones funcionàries de la direcció general d'Administració Local, Sr. Josep Martínez, Sra. Mònica Iborra i Sra. Isabel Muradàs, així com la Sra. Blanca Mestre, en representació de l'advocacia en cap de l'Assessoria Jurídica de Governació, que actuà com a secretària del comitè.

⁵⁹⁸ El document es pot consultar a <http://www.alcaldes.eu/articulo/395> -última visita 3-1-2015-.

El model que s'apunta estableix el municipi com a ens bàsic de l'organització local política i administrativa, tot apostant per augmentar el rol executiu de la capacitat d'actuació de l'alcalde o alcaldessa per tal que n'assumeixi el màxim poder executiu del municipi. Per donar resposta a la realitat *micro municipalista* de bona part del país es configura com a element cooperador dels municipis amb competències pròpies a fi de garantir l'equilibri territorial, el consell de vegueria. Alhora, però s'aposta pel consell comarcal com a principal ens supramunicipal gestor de serveis públics locals, tot simplificant la seva estructura política i professionalitza la seva gestió per tal de donar una resposta més àgil, eficient i sostenible a les seves funcions i responsabilitats. Per tant, i d'entrada, i al nostre entendre, cap novetat respecte allò ja estudiat i debatut amb anterioritat.

Pel que fa al sistema competencial dels governs locals de Catalunya es vol tendir a evitar duplicitats, i alhora simplificar, racionalitzar i descentralitzar l'acció de la Generalitat i en la mesura que sigui possible la de l'Estat. Així les línies transversals d'actuació serien: la simplificació del nivell supramunicipal⁵⁹⁹; la supressió d'estructures administratives i polítiques⁶⁰⁰; disseny asimètric del sistema competencial local català⁶⁰¹; implementació de

⁵⁹⁹ En aquest sentit s'apunten com a mesures: la transformació de les diputacions provincials en consells de vegueria; l'establiment que els consells de vegueria exerciran part de les seves competències mitjançant els consells comarcals; evitant la creació de nous consorcis i mancomunitats, tot dissolent forçosament les que estiguin inactives o no compleixin amb les seves obligacions, etc.

⁶⁰⁰ A tall d'exemple: la supressió dels plens dels consells comarcals tot donant pas a consells d'Alcaldes; la supressió de les comunitats de municipis així com dels consells comarcals del Barcelonès i del Baix Llobregat; la unificació de la pluralitat de comissions mixtes existents en una única Comissió Mixta de Govern Local de Catalunya; la supressió del procés de creació de noves comarques; la restricció de creació de nous municipis i el foment de les fusions i agrupacions municipals voluntàries.

⁶⁰¹ Es persegueix que es pugui dissenyar el mapa competencial de forma asimètrica per tal d'evitar duplicitats i guanyar en eficiència; es vol garantir que els municipis puguin promoure tota mena d'activitats i prestar els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat local, sempre que no estiguin atribuïdes a altres nivells administratius o de govern i es disposi dels recursos suficients per assegurar-ne la sostenibilitat; cercant mecanismes que assegurin que l'establiment pels ajuntaments de serveis de caràcter no obligatori i la realització d'activitats complementaries, només serà possible si ja exerceixen les de caràcter obligatori i disposen dels recursos necessaris per la sostenibilitat de tots ells; la prestació als municipis de menys de mil habitants dels serveis mínims de recollida de residus, neteja viària i control d'aliments i begudes es farà pel consell comarcal; disposant el suport al municipis en matèria de serveis de secretaria, intervenció i tresoreria per part del consell comarcal, així com les funcions d'assistència tècnica i jurídica; fixant que el consell comarcal assumeixi, en el seu cas, la prestació de serveis en els municipis que per raó de la seva població no estiguin obligats a prestar-los; determinant que els

mesures garantistes de transparència i participació⁶⁰²; reforçament de l'estatut de l'electe⁶⁰³ i increment de l'autoritat i el rol institucional de l'alcalde o alcaldessa⁶⁰⁴.

Un conjunt de mesures interessants algunes d'elles, però ja conegudes moltes altres. I en molt poca concreció pel que als aspectes financers locals per afrontar un nou text normatiu d'hisendes locals. En la nostra opinió molts aspectes estaven ja recollits en treballs precedents, per la qual cosa partint directament de la millora sobre la base d'aquells es guanyava temps, en la mesura que quan aquest treball del Comitè d'Experts es va publicar l'executiu estatal, com hem vist, ja havia treballat i donat publicitat al seu esborrany de projecte normatiu, molt invasor competencialment parlant. Per tant la idea d'anar legislant a resultes del que l'Estat anava publicant, era una opinió prou majoritària d'entre els diferents operadors jurídics i polítics locals, i valorada

consells de vegueria concentrin les funcions de cooperació amb els ajuntaments i consells comarcals i establint mecanismes de relació permanent entre ells, a fi de garantir l'equilibri territorial; establint que els consells de vegueria tinguin competències pròpies, que s'establiran en la llei de governs locals. Cal destacar, entre d'altres, les referents en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, inclòs el planejament, i en matèria de medi ambient, coordinades amb els ajuntaments i amb la participació dels consells comarcals.

⁶⁰² Entre d'altres es cita com a mesures concretes: establiment de nous mecanismes i instruments efectius de participació ciutadana en el funcionament dels ens locals, impulsant el millor aprofitament de les noves tecnologies per donar una informació comprensible; determinant que els municipis de més de cinc mil habitants elaborin un programa d'actuació municipal quadriennal on s'inclouguin els projectes d'inversió i les activitats més rellevants; fixant la carta municipal com la norma bàsica d'autoorganització del municipi. En la carta es podran establir els objectius a nivell competencial dels municipis; aprovant un barem de mínims i màxims de les retribucions dels membres electes dels ens locals; aprovant un barem de mínims i màxims de les retribucions recomanades del personal al servei dels ens locals; regulant un sistema ordenat de coordinació per part del govern de la Generalitat, de les polítiques d'inversió local i d'ajuts públics al món local, que seran continguts en el Pla director d'inversions locals de Catalunya, amb participació de tots els agents locals, que serà aprovat amb l'informe favorable de la Comissió Mixta de Govern Local; establint que la gerència comarcal sigui professionalitzada, atenent als principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat i subjecta al règim d'incompatibilitats.

⁶⁰³ Així se'n destaca la clarificació de les condicions i facilitant l'accés a la informació i documentació per part de tots els càrrecs electes; i, potenciant la figura institucional de la oposició i regulant l'estatut dels regidors de la oposició, la figura del cap de la oposició, la junta de portaveus, els grups polítics i els regidors no adscrits.

⁶⁰⁴ Per citar-ne alguns exemples, tres elements: atorgar a l'alcalde o alcaldessa la representació ordinària de la Generalitat en el municipi; donar pautes al legislador per tal de delimitar les atribucions del ple i de l'alcaldia i evitar que s'atorguin funcions executives al ple; i, atorgar a l'alcalde o alcaldessa la participació directa en el consell d'alcaldes, el màxim òrgan col·legiat del consell comarcal.

negativament.

D'aquestes conclusions no se n'extreuen tampoc elements significatius de com sortejar els efectes derivats de la STC relativa a l'EAC. Amb tot algunes de les reflexions apuntades semblen molt correctes i ajustades, com per exemple la utilització a la pràctica de l'estructura dels governs comarcals; la determinació de competències pròpies al consell de vegueria; supressió dels *consells comarcals metropolitans*, i clarificació competencial a l'entorn metropolità; i el tractament asimètric del territori en funció de les seves particularitats; al igual, que totes les mesures dirigides a la dignificació de l'estatut de l'electe.

Tampoc en matèria de finançament local es pot observar cap nova proposta, ni cap qüestió significativa o rellevant.

Per tant després d'aquestes propostes aquí acabava la feina del Comitè d'Experts⁶⁰⁵, en la mesura que calia començar a preparar els esborranys per tal que el Govern en pogués aprovar els projectes de llei esmentats abans del 31 de novembre del 2012.

La situació política al país però era d'una crisi econòmica molt important. A més hi havia cada vegada més desafecció respecte la possibilitat de cercar un encaix polític i institucional de Catalunya al conjunt de l'Estat, que sens dubte tot el procés estatutari i la STC final ho havia agreujat extraordinàriament. El Govern de la Generalitat davant d'aquesta situació plantejava la necessitat de determinar un nou model polític basat en el dret a decidir el futur polític, i de forma singular amb un nou pacte fiscal de Catalunya amb l'Estat. Així la Diada Nacional de Catalunya del dia 11 de setembre de 2012 va ser realment multitudinària, amb un clam molt majoritari, per part dels assistents, a favor de la independència de Catalunya. Aquesta situació va precipitar la possible negociació del *pacte fiscal* amb l'Estat. Pocs dies després de la Diada el President MAS va anar a Madrid a plantejar al President RAJOY la necessitat d'aquest Pacte com una de les últimes vies per trobar un encaix possible. Davant la negativa rotunda del President RAJOY, el President de la Generalitat els dies posteriors, i amb una societat civil cada cop més unida

⁶⁰⁵ Respecte la composició, el funcionament i els resultats d'aquest Comitè en dona una visió molt crítica un dels seus membres, MIR i BAGÓ, J., a *Propostes del Comitè d'Experts i plasmació en la iniciativa legislativa presentada per l'executiu català*, Reforma Local, Monogràfic de la FMC, Barcelona 2013, pp. 22-24.

amb la idea de la independència, va decidir convocar noves eleccions al Parlament de Catalunya⁶⁰⁶, per tal que el resultat d'aquestes fos el baròmetre del sentir del país davant el nou repte polític que es posava sobre la taula: el dret a decidir dels catalans el futur polític de Catalunya. Així es posava de forma imminent final a la IX legislatura, i es convocaven eleccions per al 25 de novembre del 2012.

El resultat d'aquestes varen provocar que les forces favorables al dret a decidir tinguessin majoria al nou Parlament. Amb tot, hi va haver un retrocés electoral a CiU, malgrat guanyar les eleccions, i sobretot al PSC, i un augment lleuger per a ERC i Ciutadans. La resta de forces es varen moure amb la forquilla representativa que més o menys tenien. Destacar però que Solidaritat catalana per la independència no va treure representació parlamentària, en canvi la CUP, que es presentava per primer cop amb opcions d'obtenir representació parlamentària, va obtenir tres diputats.

Pel que fa als programes electorals, en la qüestió objecte d'estudi, poques novetats respecte allò que els mateixos havien previst feia escassos dos anys. CiU emfatitzava més amb la necessitat de construcció *d'estructures d'estat*, amb especial rellevància a la hisenda pròpia catalana com a model tributari i recaptatori. A més plantejava la necessitat d'elaborar una llei *òmnibus local*, és a dir, una norma d'eliminació de carregues econòmiques que provocaven les diferents lleis aprovades, durant anys anteriors, a l'erari públic local i que ara es consideraven prescindibles. A més aquesta llei s'havia d'acompanyar de la de simplificació administrativa. La resta de punts, al igual que els que plantejava el PSC eren coincidents amb allò que s'havia plantejat dos anys abans. ERC prefigurava un mapa amb 8 vegueries –incloent el Penedès, que també ho reclamava CiU-, i com a novetat en singularitzava la conversió dels consells comarcals per consells d'Alcaldes en tant que instàncies de coordinació de serveis municipals. IC-V determinava que les vegueries havien de ser també estructura territorial de la Generalitat, i apostava per la substitució dels consells comarcals per serveis mancomunats.

El PP anava molt més enllà tot apostant per la supressió del nombre de

⁶⁰⁶ El President Mas va desgranar el contingut de la seva visió i estratègia política, donant la veu al poble català després dels darrers esdeveniments viscuts, al Ple del Parlament relatiu a l'orientació política general del Govern, celebrat els dies 25 i 26 de setembre de 2012. El seu discurs es pot veure al Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, núm. 39, de 25 de setembre de 2012.

consellers comarcals, la descentralització de competències de la Generalitat cap als Ajuntaments i la reassignació competencial entre els governs locals, tot apostant per una nova llei de governs locals, però no en clau –literal- d'una *contrareforma* a l'ARSAL que s'estava tramitant. Ciutadans proposava directament la supressió dels consells comarcals però ara ja no per consorcis locals sinó per mancomunitats, sense explicar quina motivació hi havia darrera del canvi en la personificació jurídica. A més, directament l'elaboració d'un pla de fusions i supressions d'ajuntaments de menys de 5.000 habitants, i instar a l'Estat a la supressió de les diputacions en la mesura que son ens duplicats, sense explicar ni amb quin ens es duplica, ni per què.

En el discurs d'investidura el candidat a la presidència, i posteriorment reelegit en data 21 de desembre de 2012, MH President, Artur MAS i GAVARRÓ, va fer un discurs molt marcat per la situació política extraordinària, i per tant sense definir línies concretes d'acció de govern en matèria local.

Per bastir majoria parlamentària CiU va signar un acord d'accions de Govern amb ERC, sota el títol *Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya*, on es defineixen com a prioritats del Govern per a la transició nacional l'impuls de la Llei de governs locals; la de finançament local; i, la de l'Àran. Alhora es concreta que cal assumir un model propi d'organització territorial basat en municipis, comarques i vegueries. Finalment, l'impuls de la Llei de la funció pública i de la direcció pública catalana. Aquests punts tenen concreció amb el *Pla de Govern 2013-2016*⁶⁰⁷ que es comença a elaborar a partir de l'acord governamental del 3 de gener de 2013, i que es valida finalment amb l'acord

⁶⁰⁷ Aquest Pla es fonamenta, doncs, en el programa de Govern que va presentar el President Mas durant el debat d'investidura el passat 20 de desembre de 2012, i també en l'Acord per la X Legislatura, signat per CiU i ERC. La motivació la determina el fet que la legislatura que s'enceta s'emmarca, com l'anterior, enmig de tres crisis simultànies: la crisi econòmica i les seves conseqüències socials; la crisi de relacions entre Catalunya i Espanya; i, la crisi de confiança en les institucions. En aquest sentit el *Pla de Govern*, integrat pels objectius prioritaris del Govern a impulsar durant el període 2013-2016, en serà l'instrument i el full de ruta, atès que la finalitat del Pla és identificar els objectius estratègics de l'acció del Govern en tots i cadascun dels camps que es proposen dur a terme durant aquesta legislatura. L'estructura es dissenya a partir de la gestió del Pla de Govern anterior sobre la base de 7 eixos, 77 objectius i 355 mesures presentades com a annex del Pla de Govern i agrupades per: 212 mesures d'actuacions executives, 65 mesures en matèria legislativa i 78 accions normatives. Per tal d'avaluar el grau d'assoliment de les mesures impulsades per l'Executiu, el Pla de Govern també incorpora una sèrie d'indicadors que valoraran l'acompliment i el desenvolupament de les mesures al llarg de la legislatura.

de data 11 de juny de 2013. D'entre la temàtica que ara ens ocupa, hi figuren explícitament els següents punts:

“Impulsar la simplificació de l'activitat econòmica i la finestreta única empresarial i simplificar la tramitació municipal mitjançant una llei de simplificació de l'activitat econòmica en l'àmbit local; desenvolupar programes de cooperació amb els ens locals que responguin a les necessitats reals dels municipis garantint la viabilitat econòmica financera de tots els projectes que es duguin a terme; creació de la finestreta única local; nou Pla d'Inversió local de Catalunya; Avantprojecte de llei de governs locals i Avantprojecte de finançament local; Avantprojecte de llei de simplificació de l'activitat econòmica en l'àmbit local; i, Avantprojecte de la llei de l'Aran”⁶⁰⁸.

Per tant, i sota aquest programa de Govern, i configurant-se en paral·lel els equips polítics, directius i tècnics de la Generalitat, sense gaires novetats en el camp en el que ens referim, i novament sota la direcció del Departament de Governació i Relacions Institucionals que tornarà a dirigir la Vicepresidenta Ortega, es tornen a reprendre els treballs de l'elaboració de la nova llei de governs locals i la de llurs finances. Així mateix ho afirmava la pròpia Vicepresidenta Ortega a la seva primera compareixença de la X legislatura del Parlament de Catalunya, a la Comissió d'Asserptes Institucionals, de data 21 de febrer de 2013:

“El gran objectiu del departament i de la secretaria no és altre que culminar els treballs de l'aprovació de la Llei de governs locals. Aquest projecte, gràcies als treballs ja efectuats en l'anterior legislatura, és a punt de veure la llum i de ser portat davant d'aquesta cambra. Però no és l'únic projecte legislatiu en aquest àmbit, sinó que també ha d'anar completat amb la futura Llei d'hisendes locals i el que anomenem per ara «una nova llei omnibus local» que simplifiqui, que agiliti els tràmits dels ciutadans davant l'Administració local.

En definitiva, amb l'avantprojecte de llei de governs locals treballarem per una major eficàcia, que aconseguirem clarificant competències. Per això, els municipis de menys de mil habitants veuran delegades de forma automàtica algunes competències a les comarques, perquè la comarca esdevindrà l'ens bàsic de prestació de serveis de forma mancomunada. També reforçarem els mecanismes de cooperació i coordinació interadministrativa, i garantirem la reassignació de recursos en competències delegades. En els municipis majors de cinc mil habitants establim l'obligació d'un programa d'actuació municipal”⁶⁰⁹.

⁶⁰⁸El contingut íntegre del Pla es pot consultar a http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/pla-govern/recuperacio.html -última visita 17 de gener de 2015-.

⁶⁰⁹ Diari de sessions del Parlament de Catalunya, núm. 36, de data 21 de febrer de 2013, p. 4.

En aquesta primera exposició es desgranaven ja alguns dels aspectes claus de la reforma.

VII. 4. Un nou esborrany de Projecte de Llei de governs locals de Catalunya

Preparat ja pel mateix Departament de Governació l'esborrany de projecte normatiu de la llei de governs locals aquest es donava a conèixer i s'exposava al públic. En aquest context i en paral·lel l'Estat estava treballant també la seva reforma local, molt oposada en quant a plantejaments al que es presentava per part de la Generalitat, com hem vist. Finalment el text de l'Avantprojecte fou sotmès a exposició pública i va rebre 35 escrits amb 275 al·legacions⁶¹⁰, moltes de les quals varen contribuir a millorar el text, que finalment va obtenir l'informe favorable de la Comissió de Govern Local de 15 de juliol de 2013, i va ser aprovat per Acord del Govern de la Generalitat

⁶¹⁰ D'entre aquestes, i quan comentem tot seguit l'Avantprojecte, ens remetem directament a les observacions presentades per la Diputació de Barcelona, en data 27 de juny de 2013. Aquestes, en les que professionalment a més hi hem treballat directament, inspiren també les referències que a la reforma local catalana la pròpia Diputació de Barcelona va realitzar en el marc del cicle de jornades *Governos Locals: km. 0*, que ja hem referenciat.

Alhora val la pena destacar també les al·legacions del Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local –CSITAL–, de data 22 d'abril de 2013. Les singularitzem en la mesura que es tracta del col·lectiu professional local agrupat més nombrós, alhora que el col·lectiu que representa la pràctica jurídica diària del dret municipal i la hisenda local, des de la seva vessant més especialitzada. En aquest sentit el Consell, i després de valorar l'oportunitat de l'elaboració d'aquesta norma pendent des de l'any 2007 ja, considerava un error la tècnica de codi utilitzada, en la mesura que provoca inseguretat i no aborda d'entrada els problemes reals dels governs locals catalans. Afegeix que la proposta presentada: *“No aclareix el model territorial i fins i tot en fa una interpretació diferent a les previsions estatutàries; tampoc concreta el model competencial, que a més es condiciona amb unes avaluacions sobre estàndards desconeguts i a desenvolupar reglamentàriament; no s'aclareix el règim jurídic del funcionament dels ens locals; pel que fa a l'estatut dels seus membres, tan sols es donen principis; no es regulen els serveis públics locals; i ni una paraula sobre patrimoni, personal o finances”*. Finalment, apunta que el contingut és insuficient, i sense massa aportacions noves, per la qual cosa en recomanen *“deixar sobre la taula els treballs i iniciar-los novament formulant una veritable llei de governs locals que els reguli en la seva integritat”*.

El contingut íntegre d'aquests al·legacions del CSITAL es pot consultar a <http://www.csital.org/sites/default/files/al.legacions%20proj%20lleigovernos%20locals%20Catalunya-1.pdf> –última visita 23 de novembre de 2014–.

de data de 30 de juliol de 2013⁶¹¹.

En síntesi⁶¹² el contingut es motiva com a una nova norma que contempli i reguli dins d'un sistema integrat les bases del règim jurídic dels governs locals catalans, tot desenvolupant al màxim les previsions competencials de l'EAC. Alhora, tenint en compte que estem al davant d'un context econòmic i social marcat per la necessitat de simplificar les estructures administratives, eliminar duplicitats d'actuació i garantir la seva estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera.

Tot i ser molt acurada aquesta motivació, al nostre entendre el contingut de l'Avantprojecte no se centra en aquest objectiu i resulta molt més limitat del que es podria esperar de l'exposició de motius i del títol mateix de la proposta normativa. Encara que l'exposició de motius reconegui que la norma *no té la vocació de substituir íntegrament tota la legislació vigent en matèria local de*

⁶¹¹ Segons la pròpia memòria complementària d'avaluació de les mesures proposades de la proposta de norma, de data 22 de juliol de 2013, i signada pel Sr. JOAN CAÑADA i CAMPOS, Secretari de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals de la Generalitat, l'impacte econòmic d'estalvi és molt rellevant, en la mesura que es tracta d'una reforma que ha d'aportar estalvi i eficiència al sector públic, fins a 1.000 milions d'euros per legislatura.

El mateix responsable polític ho reafirma CAÑADA CAMPOS, J., *El Projecte de llei de governs locals, la norma bàsica del règim local de Catalunya*, a *Activitat parlamentària*, núm. 26, Barcelona 2014, p. 92: “*Hi ha uns articles i unes disposicions a la Llei de governs locals que constitueixen les bases de les quals en depenen els beneficis de l'impacte econòmic de la norma. En concret es refereix als articles 54 (gestió mancomunada de serveis municipals quan no s'assoleixin estàndards de qualitat), 55 (gestió dels serveis municipals de municipis i EMD menors de 1.000 habitants per part de la comarca) i 57 (supressió dels consellers comarcals) i a les disposicions addicional primera i amb més impacte econòmic (mesures de redimensionament del sector públic local) i transitòries primera (modificacions comarcals derivades de l'existència de l'Àrea Metropolitana), tercera (extinció i liquidació de les comunitats de municipis i setena (dissolució de consorcis), principalment. (...) En qualsevol cas, la memòria de l'impacte econòmic de la norma estableix un possible estalvi de fins a 1.000 milions d'euros en una legislatura, quan la norma s'apliqui íntegrament*”.

Realment una xifra important, que al nostre entendre, no és fàcil que sigui senzilla d'aconseguir estrictament amb aquestes mesures, bé sigui perquè tenen poc impacte econòmic en l'actualitat –sous consellers comarcals, funcionament de les comunitats de municipis...- o bé perquè l'experiència en la gestió local ens diu que són procedimentalment complexes i de llarg abast temporal i no sempre acaben produint els estalvis previstos atesos els criteris fixos en la despesa que normativament no es poden extinguir en la seva totalitat –dissolució de consorcis, on cal pensar llavors amb com s'articulen els seus possibles deutes, reassignació del personal o indemnitzacions per acomiadaments; gestió de serveis municipals per part de la comarca; modificacions comarcals, etc.-.

⁶¹² En aquest sentit seguim en la seva extensió les observacions i comentaris presentades en data 27 de juny de 2013, per la Diputació de Barcelona, en la fase de d'exposició pública de la proposta normativa.

Catalunya, és qüestionable que l'articulat obviï aspectes substantius que, en bona lògica, s'haurien de reflectir en una futura Llei de governs locals de Catalunya i que, paral·lelament, s'acabi ocupant de forma parcial i poc estructurada d'aspectes que, si bé estan relacionats amb els governs locals i de ben segur és oportú regular-los, no segueixen el fil argumental dels motius que l'Avantprojecte declara per afrontar la reforma, com per exemple: l'estatut dels representants locals, la transparència; la participació ciutadana...

El cos del mateix s'estructura en 109 articles, repartits en 7 títols, 5 disposicions addicionals, 10 de transitòries, 1 de derogatòria i 7 de finals. Respecte a la normativa municipal vigent –TRLMRLC- representa una reducció important d'articles. A més, suposa una renúncia *de facto* a elaborar una norma àmplia i completa dels governs locals, que alhora aglutini, i fusioni normes vigents.

Aquesta reducció, malgrat no en compartim l'enfocament, podria ser valorada positivament des del punt de vista de la simplificació reguladora. Tanmateix, un cop analitzat el contingut de l'Avantprojecte, es dedueix que la brevetat no obeeix a la simplificació o a la desregulació, sinó a la parcialitat amb què es regula l'objecte, si es té en compte el títol de l'Avantprojecte, d'aquest text. Això fa que sigui incomplet, que remeti en molts aspectes, no tan sols al desenvolupament reglamentari, sinó a la *legislació de règim local*, atès que manté en vigor gran part dels preceptes legals del règim comarcal, del règim veguerial i fins i tot del mateix règim municipal continguts a la legislació a hores d'ara vigent. Per aquest motiu, l'Avantprojecte autoritza el Govern de la Generalitat a la refosa de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, que dóna lloc a l'anomenat *Codi de règim local*, per tant una sort d'aprovació per llibres, una tècnica molt pròpia del dret privat català, però no del dret local –malgrat que tot i que havent d'establir certs paral·lelismes va ésser una tècnica també utilitzada per la Llei municipal republicana de 1933-1934, tot i que aquesta parcialitat en les seves aprovacions ha estat sempre justament la principal crítica que ha rebut-.

Tot i ser ajustat aquest plantejament, cal dir que, per una banda, fins que no s'aprovi l' 'esmenta't text refós, conviurien dos textos normatius generals sobre el règim local -el TRLMRLC i el text que ens ocupa- i alguns de caràcter específic -el TRLOC; la Llei de vegueries, i la Llei de l'AMB-, una

disfuncionalitat poc pràctica per als operadors jurídics⁶¹³. Amb tot, i malgrat no compartir-ho, l'opció escollida fou aquesta segons els responsables polítics del plantejament amb la següent finalitat:

“es va escollir aquesta opció, ja que es va considerar més adequat recollir, en un futur text refós, tota la normativa local un cop finalitzés la reforma integral del món local, que quedarà completada amb la necessària llei de finances locals i la convenient llei de simplificació local (avui ambdues ja en procés d'elaboració de l'avantprojecte”⁶¹⁴.

Pel que fa al contingut, i segons l'exposició de motius, *“la llei prioritza el paper del municipi com a administració més propera al ciutadà, i com a institució local bàsica. I en l'àmbit supramunicipal es produeix l'adaptació necessària entre les vegueries, com a nivell bàsic d'organització territorial i les comarques que s'han de caracteritzar com a àmbit de prestació o gestió comuna dels serveis municipals”*, però l'articulat ni respon de forma coherent a aquesta concepció derivada de la regulació estatutària sobre govern local, ni resulta prou respectuós amb l'autonomia local reconeguda per l'EAC, la CE i la CEAL. La primera raó que motiva aquesta apreciació és que l'Avantprojecte omet la qüestió que hauria de rebre l'atenció prioritària del legislador: la definició de les competències locals i, en particular, de les municipals, malgrat que segons l'article 1 l'objecte de la llei sigui justament aquest.

El desenvolupament de les competències pròpies que l'EAC confereix al legislador català en matèria de govern local hauria de ser una raó de prou pes per propugnar una regulació exhaustiva d'aquesta qüestió, però si s'exceptuen algunes aportacions inconcretas, aquest objectiu no s'adverteix a l'articulat. Aquesta indefinició és contradictòria si tenim en compte que l'objectiu de l'Avantprojecte *“és clarificar el sistema de distribució de responsabilitats en l'àmbit local per evitar solapaments o duplicitats innecessaris”*, com s'apunta a l'exposició de motius.

Cal tenir present que la complexitat del sistema de governs locals català dificulta establir una distribució competencial tancada o excessivament rígida,

⁶¹³ D'altra banda, aquesta opció denota que segurament caldria considerar si és convenient anomenar l'Avantprojecte que ens ocupa Llei de governs locals, atès el seu caràcter parcial.

⁶¹⁴ CAÑADA CAMPOS, J., *El Projecte de llei de governs locals...* op.cit. p. 92.

però tampoc no sembla raonable que l'Avantprojecte detalli més els mecanismes de cooperació entre les administracions que flexibilitzen l'atribució o exercici de competències que no pas les pròpies competències locals, renunciant a prefigurar un model funcional i competencial coherent entre municipis, comarques i vegueries -i, eventualment, l'AMB-.

Si l'objectiu de l'Avantprojecte fos preservar la funció del municipi com a *institució local bàsica* i la de les comarques com un àmbit prioritari de gestió comuna de serveis municipals, com s'apunta al preàmbul, els consells de vegueria es podrien orientar cap a l'assistència i la cooperació amb municipis i comarques per a una prestació adequada dels serveis locals a tot el territori, però per diverses raons l'articulat actual no sembla avançar en aquesta direcció. En primer lloc, perquè considerar el municipi una *institució local bàsica* és incompatible no només amb la indefinició del seu marc competencial. I en segon lloc, per la relació funcional i competencial que s'estableix entre la comarca i la vegueria. En aquest sentit, l'exposició de motius declara que una de les finalitats de la futura llei és caracteritzar les comarques *exclusivament* com un àmbit de prestació o gestió comuna de serveis municipals. Tanmateix, cal dir que en el desenvolupament articulat del text aquest caràcter no queda del tot clar quan es mantenen per a les comarques les funcions de cooperació i assistència locals, que, d'acord amb l'EAC, són pròpies de la vegueria, i quan es considera la possibilitat del reconeixement legal d'altres competències.

Tampoc no queda clar quan l'articulat estableix que el consell de vegueria no només “*pot delegar a les comarques l'exercici de les funcions de cooperació i assistència municipal*” –art. 67.1-, sinó que la delegació “*serà obligatòria quan la comarca tingui capacitat per exercir les funcions*” art. 67.2-, una opció que, a més, podria ser contradictòria amb la regulació estatutària de la vegueria –art. 90.1-.⁶¹⁵ Estem molt d'acord amb GALÁN i GALÁN, quan a aquest respecte afirma:

⁶¹⁵ A més dels dubtes de constitucionalitat que es poden ocasionar, n'hi ha altres de caire més pràctic. I és que en aquest sentit ens podríem trobar en comarques pertanyents a una mateixa vegueria que prestin, perquè tenen capacitat, les funcions de cooperació i assistència que han estat delegades obligatòriament, i altres no perquè no tenen aquesta capacitat–que tampoc es defineix en que consisteix tenir-ne o no-, i que per tant aquestes funcions les faci la vegueria. A la realitat podria succeir que hi hagués tot un seguit de funcions fragmentades entre vegueria i comarca en una mateixa demarcació veguerial, en funció de la capacitat de cadascun dels consells comarcals d'assumir-les.

“Caldrà analitzar amb cura l’abast de l’obligatorietat d’aquesta delegació, en la mesura que pugui suposar la imposició d’un buidatge competencial (no de la titularitat, però sí de l’exercici) dubtosament compatible, en els termes tan genèrics com apareix recollida, amb el respecte d’una autonomia veguerial que, en ser la provincial, no solament compta amb garantia estatutària, sinó a més, directament amb una garantia institucional”⁶¹⁶.

Una qüestió addicional a tenir en compte és que la pretensió de posar ordre en el sistema competencial local no s’hauria de deslligar de l’actualització del finançament local si, com diu el propi Avantprojecte, es vol adequar la normativa de règim local catalana als principis d’estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera respectant, al mateix temps, altres principis no menys importants com l’autonomia local i la subsidiarietat.

Finalment, en relació amb les vegueries, un aspecte positiu que s’anuncia en l’exposició de motius és la possibilitat de convertir els consells de vegueria en administració descentralitzada de la Generalitat. Això no obstant, una declaració tan ambiciosa no s’acompanya, ni de forma indicativa, de cap precepte que determini o estableixi clarament com es durà a la pràctica aquesta conversió, què implicarà en relació a un possible traspàs de mitjans i de personal, i com es finançaran els serveis que es traspassin. Possiblement, tractant-se d’una llei de governs locals, no sigui aquest el text que ha de regular amb detall aquesta qüestió, però com a mínim, creiem que caldria indicar-ne els aspectes fonamentals i remetre acuradament a un desenvolupament legislatiu específic.

Ultra aquestes observacions, cal també considerar de forma crítica que no hi hagi cap referència a l’encaix territorial entre les vegueries i els actuals àmbits de descentralització de la Generalitat⁶¹⁷.

⁶¹⁶ GALÁN GALÁN, A., *La reforma local catalana davant del repte d’una adequada articulació de les entitats locals supramunicipals*, a *Reforma Local FMC...* op. cit. p. 27. En aquest mateix treball col·lectiu s’hi refereix també SOTO VALLE, J.I., *La llei de governs locals de Catalunya. Una visió en clau estatutària*, p. 30.

⁶¹⁷ Es podria considerar que aquest encaix ja l’anuncia l’actual Llei de vegueries, però el cert és que les previsions d’aquella llei són a la vista de la STC relativa a l’EAC i del Dictamen 11/2010, de 5 de juliol, sobre el Projecte de Llei de vegueries, que va emetre el Consell de Garanties Estatutàries, un atzucac comparable al de la Llei 5/1987, de 4 d’abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, que mai no va arribar a desllorigar-se. El text que ens ocupa, que té com a objectiu declarat la racionalitat de la planta territorial dels governs locals de Catalunya, hauria d’aspirar a resoldre aquest atzucac o, com a mínim, a establir les bases per a fer-ho.

Des d'una perspectiva més minuciosa o singular es poden fer alguns altres comentaris. Així per exemple, es valora positivament allò que es refereix al mapa municipal. En aquest sentit l'establiment de mesures racionalitzadores sobre la creació de nous municipis és positiu, així com el mandat que es dona al Govern de la Generalitat “*per tal que elabori un programa de reforma del mapa municipal...als efectes d'implementar mesures de foment de fusions i agrupacions*” - disposició final tercera -.

En canvi, no podem valorar satisfactòriament els arts. 31 i 32, relatius als estàndards de prestació dels serveis municipals mínims. Sens perjudici que el Govern estableixi reglamentàriament l'estàndard de qualitat dels serveis, la llei mateixa hauria de regular les bases i els principis d'aquesta regulació, per tal de garantir que resulti respectuosa amb l'autonomia local. L'Avantprojecte també assenyala que quan els municipis no puguin assolir l'estàndard mínim de qualitat o no superin els criteris d'avaluació reglamentàriament aprovats, l'exercici de les dites competències es podrà atribuir a les comarques o, si s'escau, a les àrees metropolitanes. Considerem, però, que aquesta reassignació competencial hauria de ser una solució d'últim recurs, que no hauria d'impedir que s'atorgués als municipis un període de temps transitori per superar les deficiències de gestió dels seus serveis d'acord amb aquests estàndards, ja sigui a través de la gestió municipal o, si ho consideren oportú, a través d'altres mecanismes de gestió mancomunada o, fins i tot, de naturalesa fiscal i financera⁶¹⁸.

Altres preceptes interessants, són l'art. 38 sobre la periodicitat de l'avaluació conjunta dels serveis locals. Segons determina l'Avantprojecte, l'avaluació conjunta dels serveis d'un ens local s'ha de fer cada 4 anys “*durant els dotze mesos posteriors a la constitució dels ajuntaments*”, però caldria reflexionar sobre si no tindria més sentit fer-la durant els dotze mesos anteriors a les eleccions, com un mecanisme de rendiment de comptes i perquè les eleccions

⁶¹⁸ Malgrat tot per als responsables polítics del Projecte aquesta és una de les innovacions més destacades d'aquest: “*Un dels canvis més innovadors que afecten el municipi és l'establiment d'un mandat de creació d'uns estàndards mínims de qualitat dels serveis públics municipals, d'acord amb les entitats municipals i amb respecte al principi de diferenciació, per tal de garantir la prestació dels serveis, així com per fomentar l'autoavaluació municipal i l'establiment de la millora contínua en l'àmbit local*”, CAÑADA CAMPOS, J., *El Projecte de llei de governs locals...* op. cit. p. 93. Pensem però que la idea de l'avaluació dels serveis públics i la millora continua dels processos i serveis a prestar a partir del resultat és clau i un molt bon objectiu, però no veiem que aquest es compleixi necessàriament amb aquesta mesura, ni molts menys amb els seus efectes.

puguin servir per repensar la gestió municipal en el municipi corresponent si no, les eleccions es poden celebrar, en aquell municipi, a partir de plantejaments polítics irrealistes; a més, es propicia que un alcalde/equip de govern rendeixi comptes de l'acció de govern de l'equip anterior -.

Pel que fa a l'ens comarcal, l'art. 46 i següents no fan una definició legal de la comarca adient amb el nou caràcter que, segons l'exposició de motius, es vol imprimir a aquest ens, d'acord amb la posició institucional que li atorga l'EAC, com hem vist. Segurament també caldria, ja que es fa referència al manteniment de la divisió comarcal actual, esmentar el règim específic de l'Aran com a règim diferenciat, malgrat que forma part d'aquella divisió, en coherència també amb les referències que es fan al text al Conselh Generau d'Aran. S'observa que el text apunta una solució racionalitzadora interessant i coherent amb els principis de diferenciació i diversitat de la planta local catalana: la substitució de la comarca o comarques per l'àrea metropolitana allà on coincideixen territorialment. En aquest sentit, l'art. 50 estableix com s'ha de dur a terme aquesta substitució i la modificació comarcal corresponent a iniciativa del Govern de la Generalitat. En aquest procés de modificació comarcal s'hi troba a faltar, però, una referència a la participació tant dels municipis com de les comarques afectades, que haurien de ser escoltats.

Respecte l'adaptació de les comarques a la divisió veguerial, pot observar-se com una mesura de racionalització en termes generals de les estructures territorials dels governs locals. Tanmateix, si no s'acompanya d'una explicació o justificació dels motius, sembla contradictòria amb les nombroses referències que històricament s'han fet a l'artificiositat dels límits provincials, que podrien ser inicialment els veguerials respecte a la més natural de les comarques. A més, des del punt de vista legal representa una paradoxa, si tenim en compte que les vegueries tenen actualment definits llurs àmbits territorials partint de les comarques que contenen. Per tant, a hores d'ara la coincidència ja existeix. En tot cas serà el possible encaix entre límits provincials i veguerials el que reclamaria posteriorment l'encaix comarcal. D'altra banda, al marge de la reflexió general, caldria preveure com s'ha de dur a terme, si escau, aquest procés.

En allò que es refereix a la cooperació municipal com a competència comarcal, se'n fa una definició poc clara. I és que com ja hem referenciat, d'entrada cal tenir en compte que atribueix a la comarca unes funcions les de

cooperació -que l'EAC atorga a la vegueria –art. 90-. Si, a més, considerem que l'atribució actual de funcions de cooperació municipal, tant a les diputacions com als consells comarcals, és una de les duplicitats i disfuncions objecte de crítica de l'actual legislació, amb l'afegitó de la diferència de recursos entre una institució i una altra per complir aquesta funció, no sembla ni raonable ni racional mantenir aquest esquema⁶¹⁹.

Respecte a la gestió comarcal de competències municipals, l'aspecte més interessant d'aquest règim, caldria afinar molt més la manera de dur-la a terme, més enllà d'una referència genèrica a un conveni, d'acord amb les regles de delegació. Una forma que, a més, barreja dues fórmules - conveni i delegació- que avui la legislació vigent considera diferents –tal i com es regula al Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, articles 167 i 176 i següents, la prestació comarcal de serveis municipals-. De ben segur caldria donar un tractament més acurat a aquestes previsions. També seria convenient obrir a les mateixes regles la previsió de la gestió comarcal de serveis mínims municipals atribuïts a la vegueria i no limitar-la a la fórmula de delegació.

En relació a la gestió de serveis municipals per part de les comarques s'estableix –art. 55- que *la comarca prestarà els serveis mínims de recollida de residus, neteja viària i control d'aliments i begudes dels municipis i, en el seu cas, de les EMDs de menys de 1.000 habitants*. No es justifica per què s'han triat aquests serveis i no uns altres, i també valorar si el control d'aliments i begudes ha de continuar sent una competència municipal, atenent als mitjans tècnics i materials que requereix el seu exercici⁶²⁰. Igualment caldria conèixer què justifica el límit dels 1.000 habitants i no un altre⁶²¹.

⁶¹⁹ Una altra cosa, que a més creiem clau en aquesta articulació, seria establir que els consells de vegueria o les actuals diputacions, mentre no siguin substituïdes per aquells, prestessin aquestes funcions a través dels consells comarcals, preveient una delegació a favor dels consells amb capacitat de fer-ho o descentralitzant els serveis veguerials amb una base comarcal.

⁶²⁰ En aquest sentit, i des d'una visió molt de la gestió professional diària, es pot advertir que atribuir la recollida i no el transport i el tractament dels residus sembla contrari a la racionalitat i lògica del servei mateix. Si el municipi no pot dur a terme la recollida, encara menys podrà dur a terme el transport i el tractament. Pel que fa a la neteja viària, la realitat d'un municipi de menys de 1.000 habitants fa que no representi realment un problema de gestió, ja que en aquest tipus de municipis es tendeix a autogestionar un servei que en molts casos ni tan sols és percebut com a tal. En canvi, es podrien trobar altres serveis susceptibles de ser atribuïts per aquesta via, com ara l'enllumenat, l'abastament d'aigua o el clavegueram.

⁶²¹ Aquest precepte té dificultats d'encaix amb l'art. 42.4 LBRL.

En quant als òrgans de govern comarcals, valorem molt positivament la conversió del consell d'alcaldes en el màxim òrgan col·legiat de govern del consell comarcal, seguint una proposta que ja té un cert recorregut a Catalunya, com s'ha citat en aquest treball, encara que al text articulat no s'opta exactament per aquesta fórmula, sinó per determinar que el ple del consell, que també podrà denominar-se consell d'alcaldes, és integrat pels alcaldes i alcaldesses dels municipis de la comarca, solució que al cap i a la fi resulta equivalent. Amb tot, podria resultar oportú obrir una reflexió sobre si el sistema de vot ponderat a través del qual s'adoptaran els acords no hauria d'incorporar criteris addicionals a la població municipal.

En l'àmbit dels òrgans de govern comarcals cal considerar també positivament el reforç que s'observa en la professionalització de la gerència comarcal.

En relació a la regulació d'aspectes més singulars de la vegueria, als arts.64 i següents es determinen el règim de les vegueries i els consells de vegueria. D'entrada val a dir que la indeterminació i poc calat de les seves competències⁶²² és poc congruent amb el caràcter d'ens local bàsic que li confereix l'EAC.

Des d'aquesta perspectiva reiterem que cal tenir en compte que la delegació forçosa prevista a l'article 67.3 és contrària a l'autonomia de la vegueria que predica l'article 90.2 de l'EAC, i corre el risc de ser impugnada per contradir l'autonomia provincial proclamada per la CE, com hem analitzat. Segurament seria més respectuós amb l'autonomia veguerial un sistema de delegació

⁶²² "Article 65. Competències pròpies

1. Les vegueries tenen competències pròpies en els termes que determinin les lleis i, en tot cas, sobre les matèries següents:

- a) La coordinació dels serveis municipals entre ells per garantir la prestació integral i adequada dels serveis en tota la demarcació veguerial.
- b) L'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment als que tenen menys capacitat econòmica i de gestió, seguint criteris d'equilibri territorial.
- c) El foment dels interessos propis de la vegueria.
- d) El foment de les polítiques d'acolliment d'immigrants.
- e) La prevenció d'incendis.
- f) La conservació de camins i vies rurals que transcorrin per més d'un terme municipal.
- g) El tractament de residus i el tractament d'aigües residuals.
- h) Aquelles competències que li atribueixin expressament les lleis.

2. Les funcions d'assistència i cooperació local previstes en la Llei de vegueries s'adrecen als municipis i a les comarques com a àmbit de gestió comuna de les competències municipals".

voluntària o, fins i tot, basada en una relació consensuada mitjançant conveni de l'estil de la continguda al Reglament d'obres, activitats i serveis esmentat anteriorment pel que fa a la gestió comarcal de serveis locals.

En relació al règim veguerial, es pot destacar, a priori, com a nota positiva, l'aposta del text per configurar els consells de vegueria com a administració indirecta dels serveis de l'Administració de la Generalitat. Tanmateix, els termes diferits i condicionats amb què es regula aquest aspecte fan perdre molta força a aquesta possibilitat, amb el risc - com més amunt s'esmentava - que aquesta condicionalitat no sigui mai materialitzada. En definitiva, es perd l'oportunitat de convertir la vegueria en un ens local fort, bàsic i dotat de competències pròpies, com estableix l'EAC. Tenint en compte a més a més, que és el govern local que té el finançament més garantit per la legislació d'hisendes locals vigent, de caràcter estatal segons determina meridianament el TC.

Al text s'apunten altres reflexions interessant a l'entorn del redimensionament dels consorcis i les mancomunitats. Resulta més destacable però l'art. 78 relatiu al Pla director d'inversions locals. En aquest sentit es proposa la creació d'un Pla, com a nou instrument per a coordinar i integrar les prestacions econòmiques de la Generalitat, dels ens locals i d'altres administracions públiques destinades a finançar inversions en obres i serveis de competència municipal. L'escassa definició d'aquest instrument fa posar-hi cauteles en les afirmacions, però al mateix temps ens fa qüestionar la necessitat i la finalitat de la seva creació mitjançant aquesta previsió legal. I això, perquè en aquest aspecte caldria tenir cura, a més, del seu encaix amb les previsions que la LRBRL i l'EAC fan al Pla únic d'obres i serveis de Catalunya i la seva singularitat dins del règim local espanyol⁶²³.

En destaquen també els títols V i VI de l'avantprojecte relatius a *l'estatut dels representants locals i la transparència, accés a la informació pública i bona administració*. En aquest sentit pot afirmar-se que es tracta d'un conjunt de

⁶²³ Caldria però no perdre de vista la jurisprudència constitucional sobre l'autonomia provincial -per exemple, a través de la Sentència 109/1998, de 21 de maig, que hem vist- i les funcions de cooperació econòmica que corresponen a les diputacions provincials en benefici dels ajuntaments, per evitar una eventual impugnació constitucional de l'esmentat instrument. I més tenint que aquesta litigiositat ha estat tònica dominant durant anys entre la Diputació de Barcelona i la Generalitat de Catalunya, com hem vist en les pàgines precedents.

preceptes que només regulen molt parcialment aquestes matèries i que no aporten gaire a la millora, la simplificació i la racionalització de la seva regulació actual en seu local, a la qual se superposen de manera poc definida. En aquest sentit es regula de manera força limitada un anomenat *estatut del representant local* i no s'estableix cap disposició que clarifiqui o millori el règim d'accés a la informació dels electes locals. Tampoc no hi ha cap referència als ens instrumentals, mentre que la jurisprudència i la pràctica diària ens els identifiquen com una font de conflictes en aquest àmbit. Finalment, no es concreta el règim del registre d'interessos, un aspecte també controvertit que bé de forma general, bé per remissió als reglaments orgànics, seria del tot necessari clarificar.

Els articles sobre transparència, accés a la informació pública i bona administració, tot i que potser inconcrets, estableixen una sèrie de mesures de transparència, informació pública i bona administració que són molt positives.

Es fa estrany però que, dins les obligacions de transparència dels ens locals no s'hi incloguin les avaluacions sobre els estàndards de qualitat dels serveis que presten i la seva adequació a la normativa de sostenibilitat financera i estabilitat pressupostària⁶²⁴. A més, tampoc s'especifica que el deure de transparència també s'hauria d'aplicar a l'AMB i als municipis de menys de 5.000 habitants i definir, per a aquests municipis, l'ens responsable de donar-li compliment. I tot això sens perjudici de les funcions de cooperació i assistència que haurien de correspondre a l'ens supramunicipal, i a les necessàries concordances amb allò que s'estableix a la legislació vigent en matèria de transparència.

Finalment, pel que fa a les Disposicions addicionals i transitòries cal valorar molt positivament algunes mesures com les del redimensionament del sector

⁶²⁴ L'avaluació és sens dubte un dels temes de la nova gestió local, però ahora és tot un repte col·lectiu. Així s'hi refereix RUIZ MARTÍNEZ, A., "*La implantación de un sistema de evaluación requiere una fuerte voluntad política que lo impulse (...). Pero el ritmo del proceso dependerá, en gran medida, de las motivaciones y resistencias de los diferentes actores públicos –políticos, administrativos, académicos, sociales – que la impulsan, y de la propia mentalidad del país. El problema no es sólo el diseño de instrumentos, sino su aplicación. El cambio de cultura que supone esta medida modernizadora de buen gobierno deber ser una de las estrategias fundamentales a considerar para comprender el desarrollo del proyecto, porque si hay barreras a la evaluación no son tanto técnicas o profesionales como culturales*", a *Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas*, a Presupuesto y Gasto Público 68/12, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2012, p. 22.

públic local, atesa la gran complexitat que ha assolit i l'ús d'ens instrumentals no sempre justificat⁶²⁵; el redimensionament del mapa comarcal amb la possible supressió del Consell Comarcal del Barcelonès, etc.

Amb tot, creiem que la dificultat d'encaixar les previsions de l'Avantprojecte en l'EAC i les omissions substantives que conté en aspectes essencials per a l'autonomia local, com les competències dels ens locals, no resulten gaire coherents amb la caracterització de la Llei de governs locals com una *lleï de desenvolupament bàsic de l'EAC*. L'estatus *reforçat* de l'Avantprojecte comporta que hagi de reunir unes determinades garanties formals i procedimentals en la seva tramitació com a lleï institucional, a més de garanties substantives que haurien de convertir la majoria reforçada que exigirà la seva aprovació en una garantia futura per a l'autonomia local.

I això entenem que és així en primer lloc, com ja hem dit, perquè no esgota les possibilitats que ofereix el marc estatutari en aquest àmbit i, per tant, no contribueix a promoure l'autonomia local en un escenari marcat per una reforma de la legislació bàsica estatal que resultarà enormement regressiva i centralitzadora. I, en segon lloc, perquè no la blindava davant el legislador sectorial català davant accions puntuals posteriors, ni davant l'executiu quan desenvolupi una refosa - Disposició final segona, que requeriria pràcticament en paral·lel desenvolupaments legals i reglamentaris estimulats per l'Avantprojecte mateix, cosa que provocaria greus problemes d'inseguretat jurídica en la interpretació i l'aplicació.

Davant d'això es pot contrariar el nostre posicionament afirmant que el mateix Avantprojecte manifesta, ja d'entrada, que no ofereix una regulació principal i nuclear de la matèria i que, com assenyala l'apartat novè de l'exposició de

⁶²⁵ Cal veure però en aquest sentit alguna opinió doctrinal dient que els criteris són exactament iguals que els previstos a la LRSAL, la qual cosa *de facto* es produirà una imposició dels criteris estatals enfront dels de matriu estrictament catalana. En aquest sentit TORNOS i MAS, J., *Les reformes del règim local i la racionalització de les seves estructures*, a *Reforma Local, Monogràfic de la FMC...* op. cit. p. 15: “La disposició addicional primera del projecte català es limita a establir de forma més genèrica els mateixos criteris de racionalització que introdueix en aquest àmbit el projecte estatal: prohibició de crear o participar en nous ens instrumentals si l'ens local està sotmès a un pla de sanejament, economicofinancer o d'ajustament; obligació de dissoldre les entitats deficitàries que no puguin presentar una pla de viabilitat i prohibició general de crear ens instrumentals de segon nivell. En tot cas, la norma bàsica estatal, més precisa en aquest supòsit que la norma de “desenvolupament”, imposarà els seus criteris i principis pel que fa a la reforma del sector públic dels ens locals de Catalunya”.

motius no té la vocació de substituir íntegrament tota la matèria local de Catalunya, sinó que s'integrarà en un text refós posterior amb la resta de legislació vigent en la matèria per crear un Codi de dret local de Catalunya. Però constatar-ho no impedeix posar de manifest, al nostre entendre, la dubtosa coherència d'aquest plantejament amb la voluntat governamental d'aprovar una Llei de governs locals de Catalunya com a llei de desenvolupament bàsic de l'EAC.

És per tot això que entenem que aquest Avantprojecte en termes globals, i tot i contenir aspectes molt positius, no aborda una reforma local catalana ambiciosa. I tot això sense comptar amb determinades mancances sectorials que no estaria de més que s'abordessin en més profunditat, com per exemple l'ús de les noves tecnologies, serveis públics, aspectes nuclears de la funció pública catalana, de la hisenda local, etc.⁶²⁶ Ho manifesta també SOTO VALLE:

“En el cas del Projecte de llei de governs locals de Catalunya, la feblesa de les seves eines o l'excessiva prudència davant el canvi al qual invita l'Estatut per a encarar la reforma local pot contribuir, sense voler-ho, a anar més enrere que la reforma estatal. La conseqüència: un emprobriment dels serveis públics locals.

Així, l'opció presa de no substituir íntegrament tota la legislació vigent en matèria local de Catalunya té els seus riscos, en una llei intitulada de governs locals de Catalunya. Estem davant d'una solució radicalment diferent a la del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, per molt que aquesta nova regulació “limitada” contempli l'autorització al Govern per refundre les disposicions legals vigents en matèria de règim local, sota el que anomena “Codi de règim local”. Entenem que la diversificació del sistema normatiu local català no ajuda a enfortir l'objectiu estatutari en aquest àmbit”⁶²⁷.

És cert per tant que el text final de l'Avantprojecte no millora substancialment cap proposta precedent, i que en canvi s'han deixat transcórrer uns anys claus per abordar i afrontar aquesta reforma local tant necessària. Malgrat tot és cert que s'està al davant només d'un Avantprojecte i que després de llur aprovació comença tota la seva tramitació parlamentària, per la qual cosa al Parlament el mateix es podria millorar, fruit de les aportacions tècniques i polítiques. Però lògicament aquesta tasca és més complexa

⁶²⁶ De fet tal i com al mes d'abril del 2013 ja havia advertit el CSITAL, com hem vist.

⁶²⁷ SOTO VALLE, J.I., *La llei de governs locals de Catalunya...* op. cit. p. 30.

VII. 5. Aprovació del Projecte i inici del tràmit parlamentari

Malgrat tot el text de l'Avantprojecte de la llei de governs locals és aprovat a finals de juliol, com l'ARSAL a l'executiu estatal, i comença ara tot el tràmit parlamentari. Així, en data 3 de setembre de 2013 s'admet a tràmit, per part de la Mesa del Parlament, la iniciativa presentada per la Vice-presidenta del Govern, referida al Projecte de Llei de governs locals de Catalunya, i és publica⁶²⁸. El 17 de setembre s'assigna la Comissió tramitadora i s'acorda l'obertura del termini de presentació d'esmenes a la totalitat. Aquest termini es prorroga diverses vegades fins al mes d'octubre. Finalment, el 29 d'octubre de 2013 s'admeten a tràmit les esmenes a la totalitat presentades pels grups parlamentaris de Ciutadans, IC-V, PP i Mixt⁶²⁹.

El 6 de novembre al Ple del Parlament hi ha el debat a la totalitat i s'obre termini per proposar compareixences, tot quedant rebutjades aquestes esmenes referenciades⁶³⁰. Des de finals de novembre de 2013, fins l'actualitat s'han anat succeint diferents compareixences a la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament, sense que a la data hi consti cap concreció més precisa sobre l'*iter* dels treballs⁶³¹, ni consta cap informació addicional sobre la seva evolució ni els terminis previstos⁶³².

⁶²⁸ En aquest sentit es pot consultar el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 141, de data 9 de setembre de 2013, pp. 7-36. Els antecedents presentats pel Govern de la Generalitat es publiquen al mateix Butlletí, pp. 36-37.

⁶²⁹ Aquestes esmenes a la totalitat són publicades al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 172, de data 4 de novembre de 2013, p. 23.

⁶³⁰ En aquest sentit es pot veure el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 183, de data 11 de novembre de 2013, p. 30, on hi consta el rebuig de les esmenes presentades a la totalitat, la tramesa del text a la Comissió d'Afers Institucionals i la concessió d'un termini per a proposar compareixences, que serà prorrogat fins a finals de novembre de 2013.

⁶³¹ Es pot consultar el detall i l'estat de l'expedient en tràmit del projecte de llei de governs locals a <http://www.parlament.cat/web/activitatparlamentaria/siap?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&crteri=200-00007/10&ad=1> –última visita 4 de gener de 2015-.

⁶³² Així ho publica també el Punt-Avui, en la seva edició del dia 7 de gener de 2015: “La llei de governs locals fa un any i mig que està encallada”, on a més hi afegeix: “La majoria de formacions pràcticament hi renunciem, almenys en aquesta legislatura i com està plantejada. Fins i tot el mateix president de l'ACM, Miquel Buch, explicava que l'entitat ja està dissenyant com haurien de ser els ajuntaments del futur estat independent si s'assoleix”, p.10. La mateixa notícia és ampliada en igual sentit en la seva edició de data 26 de gener: “La nova llei local no s'aplicarà després de les municipals”, p. 5.

VII. 6. Les finances locals: novament una qüestió pendent

Pel que fa a l'Avantprojecte de llei d'hisendes locals, altre dels objectius marcats, no ens consta cap document publicat al respecte fins a la data, però si la notícia que en data 23 de desembre de 2013⁶³³, el Govern va aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de finances locals. Aquesta norma està cridada a garantir l'eficiència financera i fomentar l'estabilitat pressupostària dels governs més propers als ciutadans.

La voluntat de la regulació de l'Avantprojecte de llei de finances locals, segons l'acord del Govern, es que englobi a tots els governs locals del territori: entitats municipals descentralitzades, municipis, comarques, àrees metropolitanes i vegueries, així com els organismes i ens dependents.

D'altra banda, entre els motius que fan necessària l'aprovació d'aquesta iniciativa legislativa, la memòria incideix, segons la nota de premsa publicada, en la necessitat de desenvolupar l'EAC en l'àmbit del finançament local i donar compliment al mandat, recollit en el capítol III del títol VI de l'EAC, d'aprovar una llei de finances locals sobre la base dels principis d'eficiència, equitat, suficiència de recursos, estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera, corresponsabilitat fiscal i respecte a l'autonomia local. Així mateix també respon a la necessitat de millorar el fons autonòmic de cooperació local i altres programes de col·laboració financera, incorporant instruments que garanteixin la màxima objectivitat en l'assoliment de recursos dels ens locals, així com a la necessitat de millorar els instruments de tutela financera dels ens locals per dotar-los de major transparència i major eficiència a través de la simplificació de processos. Finalment, pretén establir les bases sobre la planificació financera dels ens locals de Catalunya, en una percepció global del territori, i establir les bases sobre l'assistència i la cooperació als governs locals en la gestió, la recaptació i la inspecció dels seus tributs i altres ingressos de dret públic. Amb tot no consta públicament cap concreció ni text de desenvolupament per poder completar aquestes referències.

Pel que fa al finançament local en general es poden veure diversos treballs per

⁶³³ La referència es troba a http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2013/12/23/13/44/71189f87-7c3c-419b-9b4c-512a31f925c5.pdf -última visita 4 de gener de 2015-.

tal de treure'n propostes concretes⁶³⁴. Amb tot però, el marc competencial local català és bastant complex en aquests moments, al igual que la gestació d'una nova llei de finances locals de Catalunya⁶³⁵, i per tant actualment la col·laboració entre els legisladors estatal i català esdevé molt necessària⁶³⁶. En

⁶³⁴ ANGOITIA GRIJALBA M., i TOBES PORTILLO, P., *La eficiencia de la descentralización local: de la Teoría del Federalismo Fiscal al gasto no obligatorio*, a *Como reformar las Administraciones Territoriales*, Madrid 2011, pp. 47-97; MEDINA GUERRERO, M., i ARROYO GIL, A., *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Madrid 2005; BOSCH ROCA, N. I ESPASA QUERALT, M., *La hacienda de los gobiernos locales supramunicipales en la Unión Europea (UE-15)*, Madrid 2008; RAMOS PRIETO, J., *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, Madrid 2009; SUAREZ PANDIELLO, J., UTRILLA DE LA HOZ, A., i, VILALTA FERRER, M., *Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma*, Madrid 2010; MERINO JARA, I. (Dir.), *Estudios jurídicos sobre la Hacienda Local*, Barcelona 2012.

⁶³⁵ S'hi refereix també BAYONA ROCAMORA, A.,: “En aquest sentit, abans s’ha plantejat la necessitat d’acompanyar aquest projecte de llei, sobretot el català, d’una llei d’hisendes locals de Catalunya, però jo no voldria tant destacar aquesta necessitat, i tampoc el fet que cal considerar que fer la Llei d’hisendes locals de Catalunya té problemes de naturalesa competencial, això ho dic entre parèntesis, perquè al mateix Estatut d’autonomia s’esmenta específicament que a la futura llei hi ha d’haver una llei d’hisendes locals. Però cal anar amb compte amb això: hem de recordar que, si no canvien les coses, ja hi ha una doctrina del Tribunal Constitucional dictada en relació amb la primera llei d’hisendes locals de l’any 1985, en què va fer una lectura especialment restrictiva de les competències que podia tenir la Generalitat, i en general les comunitats autònomes, per regular l’àmbit, l’espai concret, del finançament local. L’Estatut d’autonomia actual també planteja dubtes en aquest sentit. Faig un advertiment: pensem que tampoc no tenim un camp de joc important, és a dir, que podem tenir dificultats per poder treballar en l’àmbit del que seria la Llei d’hisendes locals. Encara no n’hi ha cap a Catalunya, no s’ha fet, però hi ha expectatives de fer-la i de tant en tant se’n parla; ara bé, compte amb el marge de maniobra, perquè això s’ha de tenir molt clar”, a *Catalunya i l’administració supramunicipal...* op. cit. p. 96.

⁶³⁶ Al respecte creiem que per tractar-se d’un treball molt minuciós i singular val la pena citar l’obra de VILALTA FERRER, M.,: “En relación a la cesta tributaria, las principales líneas de reforma pasarían, en primer lugar; por modificar algunos aspectos de las actuales figuras impositivas, con el objeto básico de introducir eficiencia, flexibilidad y transparencia y, en segundo lugar, por introducir nuevas figuras tributarias a dicha cesta. Algunos de los cambios a introducir podrían orientarse en la siguiente dirección: En relación al IBI sería recomendable: a) mejorar la determinación de los valores catastrales utilizando como referencia el valor de mercado; b) establecer actualizaciones obligatorias de los valores catastrales con el objetivo de que la periodicidad en la actualización no superara un determinado período de tiempo; c) simplificar las actuales exenciones y bonificaciones; d) aumentar los tipos impositivos máximos a aplicar ampliando de este modo el potencial recaudatorio de este impuesto; e) valorar la posibilidad de gravar con tipos más elevados los bienes inmuebles destinados a actividades económicas y, analizar la posibilidad de establecer un tratamiento favorable para los inmuebles que constituyen la vivienda habitual; f) facilitar la aplicación efectiva de un recargo sobre bienes inmuebles que, con carácter “permanente”, estén desocupados En relación a IAE y ante su difícil justificación económica de su actual configuración, pueden plantearse dos alternativas: a) suprimirlo y compensar la pérdida de recursos, no con una subvención, si no con el establecimiento de fuentes de ingresos impositivas alternativas, como podría ser la potenciación del IBI sobre bienes inmuebles afectos a actividades económicas, señalada en el

tot cas algunes propostes concretes de millora les podríem trobar seguint a diversos autors, entre ells BEL ACCENSI:

“Davant d’una futura reforma del sistema de finançament local, caldria definir en primer lloc les competències (obligacions dels municipis) d’una manera precisa, tal com dotar als ajuntaments d’un sistema de finançament que s’adeqüi als costos dels serveis que efectivament estan prestant. (...) la reforma del sistema de finançament hauria de contemplar la realitat municipal en tant que complexa i diversa, introduint els elements de flexibilitat que siguin necessaris. Així, els petits municipis podrien rebre una transferència incondicional, conjuntament amb una fixació tributària que els permetés la prestació dels serveis bàsics. En els casos dels municipis de població molt escassa, els ens supramunicipals haurien de tenir un paper reequilibrador. En canvi, els municipis que prestin un bon nombre de serveis personals haurien de veure

punto anterior; b) reformarlo con el objetivo de que la cuota a pagar esté realmente relacionada con el resultado empresarial. En relación al impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM): a) introducir variables ambientales en su configuración de manera que la cuota a pagar estuviera relacionada con el nivel de emisiones contaminantes; b) mejorar la relación entre el valor del vehículo y el cálculo de la cuota a pagar; c) analizar los puntos de conexión sobretudo en el caso de los vehículos utilizados para actividades económicas; d) valorar la posibilidad de reforzar el papel de este impuesto, dentro de un contexto de una reforma más amplia de la fiscalidad sobre vehículos, que afectaría otros impuestos hoy en manos de otros gobiernos. Por ejemplo, se podría proponer un incremento “significativo” de los tipos impositivos del IVTM acompañado de la eliminación del impuesto sobre determinados medios de transporte, tal como plantea una propuesta directiva de la Comisión Europea (COM 2005, 261 final) y cuyo rendimiento corresponde actualmente a los gobiernos autonómicos. En relación a los dos impuestos potestativos: a) contemplar la posibilidad de extender el pago del ICO no solo en los casos en que se exige la licencia; b) modificar el cálculo de la base imponible del IVTNU de manera que el incremento en el valor que se grava sea el real y no una estimación que, tal como se realiza actualmente, se aleja de la realidad. En relación a la participación de los municipios en el IRPF; a) valorar la posibilidad de extender dicha participación al conjunto de municipios y no solo a los de más de 75.000 habitantes tal como ocurre actualmente. Otras medidas a adoptar: por un lado, se podría explotar la posibilidad de introducir nuevas figuras en la cesta tributaria de los municipios, en cuyo caso cabría tener en cuenta la dificultad que supone encontrar hechos imposables que no estén ya gravados por otras administraciones, y que en caso de hallarlos el potencial recaudatorio de los mismos es limitado. Por otro lado, sería necesario someter a consideración el actual uso de algunas figuras tributarias y proponer; en los casos que sea aconsejable y razonable, sacarles más provecho. En todo caso, a continuación se apuntan algunas posibilidades: a) introducir un impuesto (voluntario para los ayuntamientos) que gravara las pernoctaciones turísticas; b) reforzar las tasas y los precios públicos de determinados servicios buscando una mayor correlación entre el coste del servicio y la cuantía pagada; c) incentivar el uso de las contribuciones especiales, facilitando al ciudadano el pago de las mismas (pagos fraccionados, etc.); d) plantear un cambio de la actual tributación de las empresas de suministros por utilización privativa del dominio público. Actualmente está fijada en un 1,5% de sus ingresos, porcentaje que no ha variado desde la aprobación de la ley de las haciendas locales; e) reconsiderar el reconocimiento del régimen especial que actualmente disfruta la compañía Telefónica desde el año 1987”, a La hacienda municipal española: una reforma necesaria, Informe IEB sobre federalisme fiscal 2011, Barcelona 2011, pp.73-74.

incrementada la seva participació en figures tributàries vinculades a la capacitat econòmica dels ciutadans.

A més, s'haurien de simplificar al màxim les transferències de recursos als governs locals, establint-se en general de manera incondicionada. Si bé es pot plantejar més d'una solució, amb existència d'un fons únic o el manteniment d'un sistema dual, estatal i autonòmic, el cert és que el gruix de la subvenció no pot recaure sobre instruments que condicionin l'autonomia local i generin costos induïts elevats, És tracta, doncs, d'incrementar la participació dels governs locals tant en els ingressos de l'estat com en els de la Generalitat i de transformar les aportacions finalistes – sobretot en l'àmbit autonòmic – en transferències incondicionades. Sigui com sigui, una darrera idea general sembla absolutament crucial : la reforma del sistema de finançament local, particularment del sistema de transferències, requerirà l'aportació de recursos econòmics addicionals, tant des de l'Estat com des de la Generalitat, per tal de reconèixer plenament la despesa impròpia que suporten els ens locals, generada per la prestació o per la contribució a serveis que no els corresponen.

És per aquest motiu que, una vegada establert el sistema de finançament local, qualsevol nova norma que comporti noves competències o la seva ampliació ha de dur associada una nova font de finançament que ha d'estar clarament establerta i quantificada. Si no fora així, malgrat que puguem assolir un bon sistema de finançament local, amb el pas del temps tornaria a quedar absolutament descompensat⁶³⁷.

També sobre aquesta temàtica de forma més singular i novedosa⁶³⁸ hi apunta algunes altres reflexions tècniques SOLÉ VILANOVA⁶³⁹:

“Que abans s’hagi dit que el nucli del model de finançament municipal continua sent vàlid no vol dir que no hi hagi elements que requereixen ser reformats.(...) Els impostos (...) Aquest import que actualment es determina sobre la base dels cavalls fiscals del vehicle hauria de passar a ser calculat d’acord amb el valor de compra del vehicle nou, el grau d’emissions de CO₂ i potser l’edat del vehicle, però per incentivar un efecte *renove* a partir de 10 anys. Un import que es podia haver creat per a la hisenda municipal és l’impost sobre estances en establiments turístics, és a dir l’anomenada taxa turística. (...) Hi ha l’opció d’un impost sobre l’ocupació dels habitatges de fet”.

⁶³⁷ BEL ACCENSI, F., *Bases de la proposta catalana de finançament local*, ponència presentada a la XIV Assamblea de l’ACM, Tortosa 2011.

⁶³⁸ En l’actualitat a més, i en relació a l’Impost relatiu a l’increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana, i contextualitzat en un període en que el valor dels terrenys tot sovint és decreixent, s’ha plantejat una qüestió d’inconstitucionalitat d’aquest davant el TC. Al respecte, MARÍN-BARNUEVO FABO, D., *Planteadas la cuestión de inconstitucionalidad del IIVTNU*, a Boletín del Instituto de Derecho Local, 6 de març de 2015.

⁶³⁹ SOLÉ VILANOVA, J., *La hisenda municipal, crisis económica...* op. cit. pp. 22-23.

I tot plegat sense poder oblidar en aquest context que en els darrers anys, i a nivell institucional de Catalunya, s'està plantejant la creació i consolidació d'un nou marc de matriu exclusivament català en la gestió i recaptació del conjunt de la hisenda pública de Catalunya, sota l'anomenada *hisenda pròpia catalana*⁶⁴⁰. Aquest és un objectiu polític emmarcat en la creació d'*estructures d'estat*, com hem vist, però que d'entrada xoca directament amb molts condicionants d'ordre jurídic estatal per la qual cosa l'Estat es plantejarà, tal i com ja ha anunciat, com a objectiu estratègic evitar-ne llur creació. D'entrada s'està treballant en el projecte a partir de les estructures de la xarxa d'oficines de recaptació de les quatre diputacions, en el marc del programa conjunt *Tributs de Catalunya*, en virtut del conveni marc signat entre l'Hble. Sr. Andreu MAS-COLELL en tant que Conseller d'Economia i Coneixement de la Generalitat, i els presidents de les quatre diputacions catalanes, de data 19 de setembre de 2012.

Amb tot, i malgrat és cert que en l'actualitat els organismes de recaptació de les diputacions provincials són estructures orgàniques que funcionen molt bé, i cal coordinar ara l'actuació amb l'Agència Tributària de Catalunya, l'objectiu final no és gens fàcil atès l'ordenament jurídic estatal. Som de la opinió però que, al igual, i salvant totes les distàncies, que les oficines de recaptació de les diputacions forals basques, aquest objectiu només es podrà dur a terme, parcialment de conformitat amb l'ordenament jurídic estatal, si s'articula en base a la xarxa ja creada de recaptació per les quatre diputacions, que a més aglutinen un personal altament qualificat, els programes informàtics necessaris, etc., i on per tant resulta més senzill dotar de més contingut i personal aquestes estructures ja existents alhora que afronten noves carregues de treball i on també ja hi ha les delegacions dels ajuntaments efectuades, que no pas creant *ex novo* personificacions. Amb tot els primers passos, tot i que sense dir-ho explícitament, semblen apuntar cap aquesta línia, així per exemple queda pal·lesat amb l'acord signat a l'abril de 2015 entre l'Agència Tributària de Catalunya i les quatre diputacions, en la que la primera delega a les diputacions la recaptació en via executiva de llurs tributs.

⁶⁴⁰ Al respecte es poden veure les reflexions d'IGLESIAS CAPELLAS, J., *Una hisenda a la catalana. Preguntes i respostes sobre la hisenda pròpia*, Barcelona 2015, un dels màxims responsables tècnics de dur a terme l'execució d'aquest objectiu polític.

VII. 7. Les dificultats d'encaix d'un model local en el marc local estatal

Sigui com sigui, i com hem vist, en aquest període però l'Estat ja ha enllestit la seva reforma local, la LRSAL. Per la qual cosa, aquell objectiu de legislar en clau local al nostre Parlament abans que ho fes l'Estat al Congrés dels Diputats per evitar desplaçar-ne possibles invasions competencials, no ha estat possible. Si bé és cert que durant bona part de la tramitació de la reforma estatal per veus autoritzades es deia que aquesta no afectaria a Catalunya perquè es respectaria el seu marc normatiu propi previst a l'EAC⁶⁴¹, ni un anàlisi exhaustiu de la interpretació de la última jurisprudència constitucional, ni el context de centralització normativa de l'executiu del President Rajoy en donava cap garantia, com finalment ha succeït. Per la qual cosa ara ens trobem en una LRSAL d'aplicació a Catalunya i sense una norma global i complerta dels governs locals per donar resposta als reptes que aquests avui tenen sobre la taula⁶⁴².

⁶⁴¹ La mateixa Vicepresidenta ORTEGA ho havia afirmat a la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament de Catalunya, en data 21 de febrer del 2013: “*De la darrera versió articulada del text –que, de fet, és el que de forma oficial se’ns ha tramès–, ha desaparegut la disposició addicional que deixava clar que la reforma en cap cas podria afectar les competències exclusives de Catalunya; compromís adquirit en el meu despatx amb el secretari d’Estat, que estic convençuda i que espero que es mantingui*”. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, núm. 36, p.5. En similars termes s’expressava CAÑADA CAMPOS, J., *El Projecte de llei de governs locals...* op. cit. p. 97: “*La nostra reforma, en tant que desplega l’Estatut i la competència exclusiva de la Generalitat, és la que ha de ser aplicable a Catalunya. Per aquesta raó, la reforma estatal tindrà, en tot cas, caràcter supletori i no podrà, més enllà del quadre constitucional i bàsic local, ser aplicable en tot allò que contradigui o alteri el règim propi de Catalunya, atès que la competència exclusiva en matèria de règim local prevista a l’Estatut de 2006, així com la singularitat del règim institucional de la Generalitat –que integra l’organització territorial local- no van ser recorregudes ni modificades ni qüestionades pel Tribunal Constitucional, atesa la interpretació ajustada a la carta magna que en va realitzar*”.

⁶⁴² En aquest sentit estem molt d’acord amb el que ja advertia FONT MONCLÚS, J.A.: “*No se’ns pot posar, als ajuntaments, en aquesta disjuntiva: com que a Catalunya pensem que la normativa per al desenvolupament competencial de l’Estatut d’autonomia ens correspon a nosaltres, obviem la normativa bàsica estatal i apliquem la catalana. Mireu, diuen que la llei estatal l’aprovaran el desembre; si és així, el gener, des de les subdelegacions del govern de l’Estat, ja ens trucaran als interventors i als secretaris per veure com anem aplicant tots els criteris que ens diu la normativa, a qui farem cas? Per exemple, qui té la paella pel mànec en relació amb la participació en els tributs de l’Estat? La Generalitat o l’Estat? No ens poden posar en una situació d’inseguretat jurídica com aquesta, no podem dir “no apliquem la llei estatal”. Per tant, el que hem de preveure en tot cas és que la normativa que es faci des de Catalunya tingui en compte aquest marc estatal ens agradi o no, però l’hem de tenir en compte, i mentre les regles del joc que tinguem són les que tenim ara, el que*

Certament es podria objectar a aquest plantejament que venim defensant que la qüestió ha estat més política que jurídica, en el sentit que els nous reptes polítics de futur que Catalunya ha plantejat han condicionat qualsevol entesa. A més, argumentant més a favor d'aquesta interpretació, que hi havia esmenes que es negociaven, amb poca voluntat per part de l'Estat, per excepcionar aquest nou règim espanyol a Catalunya. I que en canvi altres territoris com els forals bascos s'hi ha estat possible la excepcionalitat perquè hi ha hagut voluntat política per part de l'Estat. Bona part d'això és cert, com també venim explicant, però no ho és menys que un règim local català nou i aprovat amb anterioritat, com altres CCAA tenien, tot i començar més tard que Catalunya, hi hauria ajudat no només en aquest moment del pacte sinó després per sortejar els efectes de llur aplicació de la LRSAL a Catalunya. Justifica aquesta interpretació, per exemple, en territoris com Andalusia, amb llei pròpia de règim local des del 2010, on bé sigui a través del desenvolupament de la pròpia normativa o bé a través de les diferents comissions bilaterals Estat-CCAA els hi resultarà més senzill aplicar singularitats del seu propi model en la mesura que hi ha un marc normatiu de referència propi⁶⁴³.

Així les coses, a primers de l'any 2015 la situació doncs, des d'un punt de vista legislatiu, no és gens favorable als interessos dels governs locals, i en particular dels governs locals catalans. Una reforma estatal inconcreta, lesiva per als interessos legítims dels seus destinataris, sense consens, invasiva des del punt de vista competencial, i elaborada sense atendre i conèixer el funcionament diari de la vida local, ha deixat una visió de present i de futur inexistent per al municipalisme, que sens dubte necessita més que mai una reforma pròpia del segle XXI. Hores d'ara la inseguretats jurídica des del punt de vista pràctic sovint és molt present en el funcionament diari dels nostres governs locals. Això és també el que en clau pràctica demanava la *Declaració Compromesos amb l'Autonomia Local*, de l'Assemblea de CSITAL

se'ns obliga si no hi estem d'acord és a presentar un recurs d'inconstitucionalitat del govern català contra la normativa estatal, i si prospera podrem regular correctament el que creiem que és correcte. Però no crec que se'ns pugui posar a nosaltres en situacions d'inseguretats, ara aplico la llei catalana, ara aplico l'estatal, aplico només l'estatal subsidiàriament..., on entenem que és subsidiàriament i on entenem que és d'aplicació directa? Jo crec que és una complicació d'interpretació excessivament forta", a Catalunya i l'Administració supramunicipal, disseny complex de distribució territorial, La reforma local. Reptes i oportunitats, op. cit... pp. 87-88.

⁶⁴³ No ho veu igual, en la mesura que determina que al seu criteri preval la norma estatal a l'autonòmica, MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., *Las competencias municipales en Andalucía. Las medidas contenidas en el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo*, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 89, Sevilla 2014, pp. 13-40.

Barcelona, celebrada a Sant Cugat del Vallès, el dia 28 de novembre de 2014:

“Instem a la Generalitat de Catalunya per tal que aprovi una Llei de Governos Locals encaixada en el model territorial previst a l'Estatut d'Autonomia, que interpreti en clau estatutària l'aplicació de la LRSAL, amb un nucli de competències garantit, que sigui aplicable d'acord amb la capacitat de gestió de les distintes administracions públiques, respectuosa amb els principis de subsidiarietat, d'autonomia local i de diferenciació i incardinada adequadament en els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que posi fi a la inseguretat jurídica actual”.

A nivell català una reforma local que si bé podia aprofitar el camí recorregut – tot i que massa lentament -, desenvolupant l'EAC a partir del 2007, i per tant iniciant la discussió a tots els nivells a partir d'un esborrany de text normatiu ja, va iniciar-se de nou des de l'inici, amb el corresponent risc que això fes més lent el procés de tramitació i aprovació posterior⁶⁴⁴. Com de fet ha acabat

⁶⁴⁴ En aquest sentit no estem gens d'acord en la decisió política, malgrat respectar-la, com no potser d'altra manera, de començar els treballs de nou sense aprofitar el camí recorregut amb anterioritat, tot i esmenant i millorant els treballs tant i com sigui necessari, però aprofitant treballs anteriors i sobretot guanyant molt temps, clau en un moment com aquest. Aquesta no ha estat l'opció escollida, amb els perjudicis que estem explicant al nostre entendre, però som del parer que cap dels objectius que es varen defensar per començar de nou els treballs tampoc quedaven plenament justificats, bé sigui perquè són obviats, o bé perquè es podien incorporar sense cap dificultat en els esborranys de textos normatius treballats. Així, i pels motius que estem explicitant, no estem d'acord amb CAÑADA CAMPOS, J., *El Projecte de llei de governs locals...* op.cit. pps. 91-92, i també del mateix responsable polític a CAÑADA CAMPOS, J., *Aspectes fonamentals del Projecte de llei de governs locals de Catalunya, a La reforma local, reptes i oportunitats davant dels projectes...* op. cit. pps. 69-70, quan afirma: “fins i tot disposàvem en el Departament de documents articulats, alguns molt treballats, que, si bé eren útils, enteníem que no eren suficients. Per què no ho eren? Perquè nosaltres enteníem que a més de tenir la utilitat que totes aquelles reformes o treballs ja buscaven, la nostra reforma havia d'aconseguir tres objectius més, tres nous objectius: d'una banda, havia de ser una de les primeres lleis del desenvolupament del nostre Estatut, una llei d'estat que establís el que han de ser les bases del règim local a Catalunya i, per tant, les interrelacions entre les diferents administracions locals. Tenint en compte que la competència exclusiva en matèria de règim local és i era de la Generalitat, i així va ser consagrat, ja que la sentència del Tribunal Constitucional del 2010 pel que fa a aquests aspectes i a aquesta competència exclusiva concreta no va alterar en cap coma ni amb cap interpretació aquest fet, doncs també aquesta reforma havia d'alguna manera de bloquejar o blindar aquesta competència. També ens calia, amb la reforma, evitar temptacions d'invasions competencials i, en el cas que es donessin, també havia de permetre plantejar instruments per tal que en la mesura possible, si es donaven aquestes invasions, fossin superades Per tant, això eren uns fets nous que també en la nostra reforma havíem d'incloure. D'altra banda, el context econòmic i social i la voluntat d'optimitzar recursos, i alhora de ser altament competitius, ens obligava a simplificar estructures administratives, a eliminar les duplicitats d'actuació, com també a assegurar el principi d'estabilitat pressupostària, que havia esdevingut constitucional. Perquè la reforma lògicament també havia d'incloure elements que garantissin tots aquests aspectes, i per tant havíem de completar els treballs anteriors també amb aquest segon objectiu. Finalment, i atesa la singularitat dels nostres

succeint, un inici i un desenvolupament també lent, i gens unànime. El resultat és que hores d'ara res fa preveure que la norma catalana tiri endavant – almenys abans de les eleccions municipals del maig de 2015-, i que per tant que de forma immediata els governs locals catalans tinguin una reforma local per afrontar els reptes més cabdals del seu present i futur més immediat.

Pel que fa al finançament local res tampoc de nou. L'Estat ja ha anunciat que aquesta legislatura no afrontarà la reforma del sistema de finançament local. Al seu torn, la Generalitat, i salvant totes les restriccions competencials, que no són poques, no ha avançat gaire en aquest terreny. Per tant tampoc en aquest cas res fa preveure que un text normatiu en aquest sentit s'aprovi properament⁶⁴⁵.

Certament insistim en la idea que des de l'aprovació a mitjans de l'any 2006 de l'EAC fins a finals de l'any 2013 amb l'entrada en vigor de la LRSAL a Catalunya hi ha hagut massa temps perdut per no afrontar realment i de forma consensuada un debat per tal de poder aprovar una llei de governs locals i negociar amb l'Estat un marc de finançament local. Massa temps no aprofitat que ha situat el marc jurídic local a Catalunya, en aquests moments, en una situació de molt difícil aplicació pràctica davant la concreció d'una reforma local estatal de caire molt centralitzadora. I tot ara en un inici d'any 2015 molt complex pel que fa al normal funcionament ordinari, en el sentit legislatiu, de les institucions en la mesura que en aquest any hi coincidiran eleccions municipals, moltes d'autonòmiques, les generals, i fins i tot eleccions molt rellevants pel que fa al caire polític a Catalunya. Per tot plegat doncs pocs avanços hi haurà aquest 2015 en aquest sentit legislatiu.

I tot a més, al mig d'un altre debat molt més profund encara, el que es refereix a la situació institucional. En aquest sentit el conflicte polític i jurídic de

pobles, de les nostres ciutats, del nostre complex territori, la diversitat que tenim, calia introduir també, o pensàvem que era oportú introduir, en el règim local català, nous elements per tal de garantir que les activitats i els serveis públics es poguessin prestar a la ciutadania amb la mateixa qualitat independentment d'on visquessin els ciutadans, independentment de la grandària, la importància o la potència del municipi”.

⁶⁴⁵ Cosa que pot tenir les seves conseqüències d'ordre polític també ja que el President de la FMC, XAVIER AMOR i MARTIN, en un article periodístic al *Periódico de Catalunya*, de data 8 de novembre de 2013, *Reforma local i finançament*, afirmà: “*el projecte de llei de governs locals de la Generalitat tampoc és la solució per tenir més i millor municipalisme. La Federació de Municipis no donarà suport a aquesta llei si no va acompanyada de la llei de finançament local*”.

Catalunya i l'Estat està en el seu màxim moment de tensió. No ha resultat possible un acord entre l'Estat i la Generalitat per tal que el primer traspases la competència per poder realitzar consultes a Catalunya i poder conseqüentment consultar el futur polític dels catalans, com el Govern de Catalunya i el Parlament han reclamat insistentment. Tampoc una consulta en aquest sentit, compromís electoral i programa de govern a la Generalitat, ha estat possible a través de la legislació en el marc jurídic propi català, en la mesura que tot i aprovar-se una norma en aquest sentit⁶⁴⁶, aquesta ha estat recorreguda per part de l'Estat i suspesa posteriorment pel TC, qui finalment n'ha invalidat bona part⁶⁴⁷. Amb tot, però, la Generalitat va impulsar, amb molta complicitat per part del món local, un procés participatiu per tal que el 9 de novembre del 2014, els catalans poguessin expressar el seu parer sobre aquesta qüestió. Fins i tot, aquest procés participatiu va ésser també recorregut per part de l'Estat i suspès pel TC, i declarat inconstitucional posteriorment⁶⁴⁸. Amb tot però el mateix igualment es va celebrar i el resultat dels que varen anar a votar va ser àmpliament a favor de la voluntat de que Catalunya esdevingui un nou Estat independent⁶⁴⁹.

Pocs dies després, el 25 de novembre, el President Mas va anunciar a través d'una conferència política la voluntat d'avançar les eleccions catalanes per tal que les mateixes servissin per tal que els partits polítics favorables a la consecució d'una Catalunya independent unissin esforços per tal de plantejar una llista amb membres també de la societat civil per tal que si aquesta guanyés en un termini màxim de 18 mesos es treballés per a la consecució final d'una Catalunya que esdevingués un nou Estat a Europa. Per tant, mai Catalunya en la seva història s'havia plantejat un repte d'aquesta magnitud. I això és així perquè fins i tot el procés ha comportat, després de moltes converses, un ampli acord de les forces polítiques majoritàries del dret a decidir, i de les entitats més representatives de la societat civil en aquest sentit, que ha suposat que el President Mas comparegués formalment al Palau de la Generalitat el 14 de gener de 2015 explicant que convocarà eleccions en format *plebiscitari* per al proper 27 de setembre de 2015. Des d'aquest anunci

⁶⁴⁶ Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

⁶⁴⁷ STC 31/2015, de 25 de febrer de 2015.

⁶⁴⁸ STC 32/2015, de 25 de febrer de 2015.

⁶⁴⁹ Al procés hi varen participar un total de 2.344.828 persones, de les quals el 80,9 % es varen mostrar favorables a una Catalunya independent.

fins a la convocatòria de les eleccions es treballarà parlamentàriament i governamentalment per teixir les ja explicitades *estructures d'estat*, bàsicament en matèria tributària, de seguretat social, etc.

VIII. L'OBERTURA D'UNA NOVA VIA PER A CATALUNYA I ELS SEUS GOVERNS LOCALS

Davant d'aquesta situació, i d'aquesta tensió institucional, fruit d'un esgotament polític i jurídic que cal cercar en l'intent d'encaixar Catalunya a l'Estat al llarg de la història -Mancomunitat, II República, transició democràtica, estat de les autonomies...-, però que culmina amb el procés estatutari i la jurisprudència constitucional, tot fa preveure que estem davant d'un moment que s'expressa en termes polítics, però on cal cercar-hi també oportunitats jurídiques.

Acabi com acabi aquest *procés*, institucionalment res tornarà a ser igual com d'ençà de la transició política. Aquest procés català, al nostre entendre, culminarà amb la independència de Catalunya i la creació d'un nou Estat a Europa o bé amb un nou marc relacional amb l'Estat de tipus més singular – federal, asimètric, etc.-, però creiem, que el model actual ha arribat al seu esgotament⁶⁵⁰. Davant d'aquesta situació Catalunya ha de plantejar diversos escenaris de futur, en un sentit o en un altre, però res tornarà a ser igual. Per tant des del punt de vista local també s'obre una gran oportunitat⁶⁵¹. Si fins i ara no ha estat possible decidir sobre la planta, ni el règim jurídic ni el

⁶⁵⁰ Alguns partits polítics com el PSOE fa temps que ja defensen com l'opció més vàlida per a poder encaixar Catalunya i la resta de l'estat, la reforma de la CE. Així per exemple, s'explicita amb la *Declaració de Granada: Hacia una estructura federal del estado*, aprovada pel Consejo Territorial del PSOE a Granada el 6 de juliol de 2013. En aquest document s'apunta que cal modificar la CE per tal d'adequar les Administracions Públiques a l'estructura territorial autonòmica. Així s'aposta per reordenar el número d'administracions que operen al territori, clarificar les seves funcions, ajustar l'administració central al model descentralitzat i revisar les estructures administratives de la CCAA. Es reconeix obertament que el seu diagnòstic de com s'ha arribat a la situació actual es deu a la insatisfacció catalana pels models de finançament i la decepció sobre el final de la reforma estatutària així com les dificultats del model autonòmic per integrar les singularitats culturals, simbòliques o nacionals de Catalunya. Finalment, en clau local apunta a que el nou text constitucional hauria d'incorporar preceptes a favor de l'autonomia local i la definició bàsica de competències sota els principis de subsidiarietat i sostenibilitat financera. A més, determina, les CCAA haurien de poder disposar de competències pròpies per a completar l'organització administrativa del seu territori. Malgrat tot, al nostre entendre, queda molt curt pel que fa a les concrecions del futur model en clau local, i quina concreció exacta en deixa de marge competencial per a Catalunya a l'hora de definir el seu model singular.

⁶⁵¹ Podeu veure SABATÉ VIDAL, J.M., *El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes*, Anuario del Gobierno Local 2013, Madrid 2014, pp. 129-150.

finançament local amb plenitud per l'estretor que s'hi han imposat sempre a partir de les interpretacions constitucionals i llur jurisprudència de resultes d'una legislació estatal massa sovint centralitzadora, és evident que és el moment de pensar que aquest escenari canviarà⁶⁵².

VIII.1. Un nou marc on poder superar l'actual jurisprudència constitucional per bastir un model local propi

Els pronunciaments constitucionals apareguts després de la STC 31/2010, no han fet més que seguir aquest canvi d'interpretació, en majors o menors matisacions, i per tant negar sistemàticament el valor institucional, i llur posició ordinamental dels estatuts d'autonomia, en la seva posició a l'ordenament jurídic. Així després de la STC de l'EAC, el TC l'any 2012 va dictar la STC 132/2012, de 19 de juny de 2012, responent a un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president estatal en relació a diversos preceptes de la llei balear 8/2000, de 27 d'octubre, de Consells Insulars. En aquesta sentència, i pel que fa al marc local, l'Alt Tribunal continua amb una interpretació molt poc favorable a la singularitat territorial⁶⁵³, per bé que una

⁶⁵² S'hi refereix també, tot i que en altres paràmetres, VELASCO CABALLERO, F., “Poniendo la vista en la historia constitucional de España, se puede afirmar que, tarde o temprano —y con más o menos daños intermedios para una generación de españoles— los estatutos de autonomía volverán a ser el eje del sistema territorial constitucional. Simplemente, porque los nacionalismos periféricos y central son simétricamente excluyentes y carecen de alternativas recíprocamente aceptables. Y bien, para cuando llegue ese momento, hay que insistir ahora en que el contenido directo de los estatutos de autonomía, en la medida en que no sea contrario a la Constitución, no puede ser afectado por la legislación básica estatal. Y que las competencias exclusivas de una comunidad autónoma (como la competencia sobre algunos aspectos del régimen local en el Estatuto catalán, conforme al art. 161.1 EAC) no son simples competencias de desarrollo legislativo de bases estatales, sino competencias propias exclusivas que, no obstante, pueden concurrir con otras competencias estatales y, en esa medida, admitir modulaciones o restricciones singulares”, a *El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada...* op.cit. p. 4.

⁶⁵³ Així determina al seu F.J.3: “La singularidad del hecho o fenómeno insular explica el especial tratamiento que a las islas se dispensa en los correspondientes textos estatutarios de los archipiélagos canario y balear (art. 143.1 CE), constituidos en Comunidades Autónomas. Al propio tiempo interesa advertir que, de igual modo que la isla no sustituye a la provincia en dichos archipiélagos, tampoco las instituciones a las que corresponde la administración de las islas —los consejos insulares en el caso balear— pueden ser caracterizadas como trasunto de las Diputaciones provinciales, sino como entes específicos por expresa voluntad del poder constituyente plasmada en el art. 141.4 CE. Dicho de otro modo, si bien la consideración constitucional de la isla en los archipiélagos canario y balear como ente local con administración propia en forma de cabildos o

mica més obert que els pronunciaments que després vindran. De fet, per a FONT i LLOVET i, GALÁN i GALÁN:

“La sentencia, pues, recupera el papel de los estatutos en la definición de las instituciones locales de su ámbito, y flexibiliza el significado de las normas básicas como homogéneas cuando existen “anclajes” o circunstancias diferenciales, ya sea derivadas de la Constitución –el gobierno de las islas por instituciones propias- ya sea de los estatutos –configurar tales instituciones insulares como propias de la Comunidad-. En definitiva, un paso más, moderado y contenido, hacia la denominada interiorización del régimen local en las comunidades autónomas”⁶⁵⁴.

Però seguidament, les últimes sentències, totes tres de l’any 2013, no han fet

consejos resulta indisponible para el legislador estatutario, la Constitución no se opone en modo alguno a que los consejos insulares (o, en el caso canario, los cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, «norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla. Dentro de estos límites, el art. 141.4 CE otorga un amplio margen de decisión al legislador estatutario para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez (y en su caso) como institución básica autonómica, atendiendo a la singularidad del fenómeno insular”. A més, però al seu F.J.7, continua: “conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, el ámbito de lo básico incluye, desde la perspectiva material, las determinaciones que garantizan la existencia en todo el Estado de una normativa homogeneizadora destinada a asegurar los intereses generales en el sector material de que se trate, y con ello una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad y certeza en todo aquello que el legislador estatal considera en cada momento como aspectos esenciales de dicho sector material (por todas, SSTC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6; 14/2004, de 12 de febrero, FJ 11; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 60). Ciertamente, el Estado no puede, en el ejercicio de una competencia básica, agotar la regulación de la materia, vaciando de contenido la competencia autonómica de desarrollo legislativo, sino que debe dejar un margen normativo propio a las Comunidades Autónomas que permita a éstas opciones diversas dentro del respeto a legislación básica (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; 48/1988, de 22 de marzo, FJ 14; y 98/2004, de 25 de mayo, FJ 6, entre otras muchas). Pero es más, en determinadas materias, especialmente la organizativa, nuestra doctrina ha establecido que las determinaciones contenidas en la norma básica garantizan un mínimo común normativo a partir del cual cada Comunidad Autónoma puede introducir las particularidades adicionales que estime convenientes, dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto, y siempre que no den lugar a una «conformación radicalmente distinta» del modelo organizativo establecido en la legislación estatal básica (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16, por todas)”.

⁶⁵⁴ FONT i LLOVET, T., i GALÁN i GALÁN, A., *Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: ¿es esta la reforma?*, Anuario del Góberino Local 2012, Madrid 2013, p. 21. A la mateixa publicació es pot veure també un comentari jurisprudencial sobre aquesta sentència a càrrec de POMED SÁNCHEZ, L., *Jurisprudencia constitucional sobre autonomía local*, pp. 218-222. Analitza també el contingut d’aquestes sentències ORTEGA ÁLVAREZ, L., *La democràcia local en la recinte jurisprudència del Tribunal Constitucional*, a *La reforma del sector públic local*, op. cit... pp. 14-31.

res més que incidir, en major o menor mesura, en aquest gir d'interpretació constitucional. Així la STC 103/2013, de 25 d'abril de 2013, responent a un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Parlament de Catalunya⁶⁵⁵ en relació a diversos preceptes de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local⁶⁵⁶, al seu F.J. 4 estableix:

“Ello no significa, sin embargo, que el título competencial del Estado para la regulación del régimen local se haya visto eliminado por la reforma estatutaria pues, tal y como tenemos señalado en la STC 31/2010, de 28 de junio, las previsiones estatutarias deben respetar en todo caso «[l]a competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” engloba a las Administraciones locales» (FJ 36), de donde concluimos, ya en relación al art. 160.1 EAC, que «al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en ‘exclusividad’, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)» (FJ 100) Por esta misma razón, al analizar el capítulo del Estatuto dedicado al gobierno local dijimos que «en modo alguno cuestionan los recurrentes que las Comunidades Autónomas y, en concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña, al amparo de las previsiones del art. 149.1.18 CE puedan asumir, como efectivamente esta Comunidad Autónoma ha hecho (art. 160 EAC), competencias en materia de “régimen local”, expresión ésta que hemos identificado con el “régimen jurídico de las Administraciones Locales” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). Siendo ello así, como efectivamente lo es, en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” engloba a las Administraciones locales (ibidem)» (FJ 36). Es pues, a partir de la doctrina que este Tribunal tiene acuñada sobre la legislación básica en materia de régimen local, que debemos afrontar el análisis de la controversia competencial que late en la impugnación de la disposición final primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL)»⁶⁵⁷.

⁶⁵⁵ Es pot veure el Dictamen 261/2004, de data 17 de febrer de 2004.

⁶⁵⁶ Veure també en aquest sentit a FONDEVILA ANTOLÍN, J., *Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013: Más de lo mismo y algunas decepciones*, a El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 13 2013, pp. 1126.

⁶⁵⁷ Notis també d'aquesta sentència que la mateixa veu la llum deu anys després d'haver-se presentat el recurs d'inconstitucionalitat, la qual cosa dona una idea de la lentitud constitucional a l'hora de

En termes similars s’hi refereix el TC a la STC 143/2013, de 11 de juliol de 2013, relativa a un recurs d’inconstitucionalitat contra la mateixa norma, presentat també l’any 2003, pel Govern de Catalunya⁶⁵⁸.

I finalment a la STC 161/2013, de 26 de setembre, la última en aquesta matèria fins a la data, relativa a un recurs d’inconstitucionalitat interposat pel Govern d’Aragó en relació a diversos preceptes també de la Llei 57/2013, el TC al seu F.J. 3:

“El recurso de inconstitucionalidad está basado parcialmente en la invasión de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de régimen local, por haberse excedido el Estado del ámbito material de las normas básicas. Las SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 4; y 143/2013, de 10 de julio, FJ 3, recogiendo la doctrina constitucional anterior, declaran que: (i) en virtud del art. 149.1.18 CE corresponde al Estado fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales; (ii) las bases estatales «tienen los dos cometidos de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución, en primer lugar, y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas»; y (iii) las competencias autonómicas en materia de régimen local son de desarrollo de las bases estatales, y el título que en esta materia otorga al Estado el art. 149.1.18 CE no ha desaparecido por la modificación estatutaria y la calificación

resoldre aquestes qüestions, raó per la qual i davant dels conflictes i recursos presentats a la LRSAL res fa preveure una ràpida resposta constitucional, per bé que a Catalunya és sabut que en determinats casos aquest mateix Alt Tribunal resol en qüestió de poques setmanes quan creu que així ho ha de fer, com s’ha vist en tot l’anomenat procés pel *dret a decidir*.

D’aquesta sentència, i pel que fa al règim jurídic i de funcionament dels governs locals, es resol també l’inconstitucionalitat d’una qüestió rellevant com era la previsió que l’Alcalde podia nomenar com a membres de la Junta de Govern Local a persones que no tinguessin la condició de regidors, sempre que el seu número no superes un terç dels seus membres exclòs l’Alcalde; previsió radicalment contrària al que s’estableix a l’art. 140 de la CE, com així ha acabat sentenciat el TC.

⁶⁵⁸ Al F.J. 3, resol: “*Ahora bien, tal y como señalamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña deben respetar en todo caso «[l]a competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas’ engloba a las Administraciones locales» (FJ 36), por lo que concluimos, ya con relación al art. 160.1 EAC, que «al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en ‘exclusividad’, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)» (FJ 100)”.*

de la competencia como exclusiva”⁶⁵⁹.

Davant d'aquesta nova realitat interpretativa en clau local, sembla ben evident que el marge per entendre que és possible que sigui admès en el futur un marc local català singular en l'estat actual de les coses no és gens fàcil, calen molts canvis. I és que bo i entenen que una possible interpretació passa pel fet d'entendre que la CE la única cosa que garanteix en aquest camp són les bases i que per tant és el legislador estatal el que no s'ha d'extralimitar, i si ho fa – cas de la LRSAL, per exemple, entenem- serà difícil que pugui superar el test de constitucionalitat, per la qual cosa la STC 31/2020 cal contextualitzar-la, el cert és que res fa ser optimista en aquest extrem. Sobretot perquè existeix la idea, fora de Catalunya, que aquesta ha tocat ja el màxim sostre competencial possible⁶⁶⁰. VELASCO CABALLERO, un dels autors que més treballa actualment aquestes qüestions, no ho veu exactament igual, però creiem que la realitat fàctica de les coses ens porta malauradament a aquesta conclusió. En tot cas per a VELASCO, cal tenir present que:

“A partir de la STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán del 2006, se han extendido las opiniones doctrinales que afirman que la legislación básica estatal se impone sobre las regulaciones estatutarias directas y sobre cualesquiera leyes autonómicas, incluso las dictadas al amparo de una competencia autonómica «exclusiva» (como la competencia sobre algunas submaterias del régimen local del art. 161.1 EAC). A mi juicio, estas opiniones no resultan necesaria y directamente de la STC 31/2010, que en su compleja argumentación permite interpretaciones de los estatutos de autonomía más leales con la Constitución. Con frecuencia, las opiniones magnificadoras de la legislación básica estatal —frente al estatuto de autonomía— expresan dos actitudes políticas opuestas pero, paradójicamente, coincidentes en su resultado: por un lado, el fatalismo nacionalista catalán subraya la degradación e

⁶⁵⁹ Aquesta STC a més incorpora també des del punt de vista del règim jurídic i del funcionament local l'inconstitucionalitat de no admetre la publicitat de les sessions de la Junta de Govern Local quan aquesta actua en exercici d'atribucions delegades del ple, per la qual cosa a partir d'aquesta almenys una part de les sessions de les Juntes de Govern Local són públiques, quan resolen assumptes en base competències delegades del ple.

⁶⁶⁰ Així ho veu POMED SÁNCHEZ, L., “*Es lo cierto, sin embargo, que una lectura más reposada de la Sentencia obliga a concluir que el objetivo perseguido con la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña no se ha conseguido. De modo que, como acertadamente ha concluido Santiago Muñoz Machado, “Cataluña no tiene más poderes reales después del Estatuto de 2006, que los que tenía desde que se aprobaron la Constitución y el Estatuto de 1979”. Lo que muy posiblemente se explique porque, en rigor, apenas queda margen ya para el incremento, real y efectivo, del autogobierno en el actual marco constitucional*”, a *El régimen local de Cataluña tras la STC 31/2010...* op.cit. p. 72. La qual cosa afirmada per un lletrat del TC, com és al cas, no deixa de ser ben il·lustratiu d'una mostra d'aquest pensament descrit.

irrelevancia hermenéutica del estatuto de autonomía, como argumento justificativo de la autodeterminación política de Cataluña; por otro lado, el centralismo nacionalista espanyol ya abiertamente cuestiona la descentralización política sobre la que descansa la Constitución. El Tribunal Constitucional, en las sentencias que han seguido a la STC 31/2010, parece haber acogido la opción reduccionista de los estatutos de autonomía. Es significativo, en este sentido, que en las SSTC 103/2013 y 143/2013 derivadas de recursos de instituciones catalanas frente a preceptos de la Ley básica 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, que modificaba varios preceptos de la LBRL, el Tribunal Constitucional ni siquiera haya mencionado, como canon de constitucionalidad, las nuevas competencias catalanas derivadas del artículo 161.1 y 2 EAC. Más bien, el Tribunal Constitucional ha simplificado su juicio de constitucionalidad en relación con las leyes básicas estatales: si verdaderamente están amparadas por un título competencial básico del Estado (como el art. 149.1.18 CE, sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas») ya no es menester prestar atención a los títulos competenciales estatutarios, pues, diga lo que diga el estatuto de autonomía, la correspondiente comunidad solo tendrá competencia legislativa de desarrollo, y por tanto vinculada a las normas básicas estatales.³ Al final, como declara sin ambages la STC 161/2013, FJ 3 (en relación con el Estatuto de Aragón), las competencias autonómicas sobre régimen local «son [siempre] de desarrollo», diga lo que diga cada concreto estatuto de autonomía»⁶⁶¹.

I ell mateix reforça aquesta teoria en afirmar a més que:

“Es doctrina continuada del Tribunal Constitucional: las normas básicas estatales no se aplican allí donde entran en conflicto con títulos competenciales exclusivos autonómicos. Esta doctrina está claramente expuesta en la STC 206/2001, sobre la ley básica de Cámaras de Comercio. Es obvio que el Tribunal Constitucional podría haber cambiado esta doctrina. Pero también es claro que no lo ha hecho ni en la STC 247/2007 ni en la posterior STC 31/2010. En consecuencia, no hay argumento alguno para afirmar hoy que en los ámbitos de competencia exclusiva autonómica sobre régimen local se aplica directamente (sin más precisiones o matices) la LBRL⁶⁶²”

⁶⁶¹ A *El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada...* op. cit. pps.2-3. D'aquest mateix autor també el seu treball *Régimen local en el Estatuto catalán tras la STC 31/2010*, a *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, Madrid 2011, pp. 1-36. En aquest treball estableix que: “*Estoy afirmando algo más: que la STC 31/2010 ha optado expresamente por dar continuidad a su anterior doctrina constitucional. Esta pauta hermenéutica lleva a sostener, por ejemplo, que sigue vigente la doctrina constitucional que considera que las normas básicas estatales no tienen por qué aplicarse de forma idéntica en todas las Comunidades y que algunas normas básicas estatales pueden ser desplazadas en algunas Comunidades Autónomas (por todas: SSTC 109/1998, sobre el Plan único de Obras y Servicios de Cataluña; y 206/2001, sobre la Ley básica de Cámaras de Comercio)*”, p. 5.

⁶⁶² VELASCO CABALLERO, F., *Régimen local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán...* op. cit. p. 103.

Malgrat això, la realitat no ens ensenya cap gest ni per part de l'Estat ni per part de la jurisprudència constitucional que actualment ens faci ser gens optimistes. Per tant, des d'aquesta perspectiva, i des del punt de vista de llur interpretació constitucional, estem al mateix punt on érem, molts anys enrere, no hi ha avançament, i per tant això ens porta novament a un carreró sense sortida en clau local⁶⁶³. S'hi refereix el ponent constitucional ROCA I JUNYENT:

“La Constitució és un ésser viu, i quan la fossilitzes evidentment deixa de complir la funció per a la qual s'havia dissenyat i pensat. I aquest és el tema”⁶⁶⁴.

VIII. 2. Canvis institucionals, de molt relleu jurídic, a la vista: l'hora dels governs locals catalans del segle XXI

Ara però estem segurs doncs que estem a l'inici d'un temps de canvis, ja que la societat catalana majoritàriament així ho vol⁶⁶⁵. No és qüestió d'un any o de dos, és qüestió que la societat civil ha arribat a la conclusió que cal canviar perquè el model anterior ha arribat a la seva fi i no permet avançar. Aquesta conclusió és clara també en el terreny dels governs locals com hem anat veient en certa perspectiva. Som al davant d'una nova realitat, d'una nova època en termes històrics. D'una realitat que canviarà. I ho farà de forma significativa

⁶⁶³ Estem molt d'acord amb SÁNCHEZ GONZÁLEZ J.F.,: “*Junto a los muchos retos que tiene por delante la administración municipal debiera de plantearse no solo una reforma en profundidad del Título VIII de nuestra Constitución, que nació con un eminente carácter temporal y que, tras más de 30 años de vida de la Constitución se presenta obsoleto e inservible para responder a los planteamientos que exige la realidad social y que, en definitiva, vienen, cada vez más, a colocar en una delicada posición al Tribunal Constitucional al tener que decidir sin una fundamentación jurídica precisa sobre el horizonte del municipio español*”, a *La problemática de la protección jurisdiccional de la autonomía local: análisis de la STC 121/2012*, a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 15 2013, pp. 1544.

⁶⁶⁴ ROCA JUNYENT, M., a *Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local...*op.cit. p. 137.

⁶⁶⁵ També la doctrina administrativista i constitucionalista en comença a ser ben conscient, d'aquí veus com les de MUÑOZ MACHADO, S., *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona 2014, que aposta directament per la reforma constitucional amb una posterior consulta sobre la mateixa; o l'obra col·lectiva del Instituto Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid dirigit per GARCIA ROCA J., *Pautas para una reforma constitucional*, Madrid 2015; ÁLVAREZ VÉLEZ, I., *Realidad y futuro...*op. cit. p. 198. No obstant això hi ha opinions de la doctrina menys favorables a aquesta nova interpretació del model d'estat i de la reforma constitucional, així per exemple a BAENA DEL ALCÁZAR, M. (Dir.), *La reforma del Estado y de la Administración Española*, INAP, Madrid 2013.

amb un estat independent nou, o amb una nou sistema polític a Catalunya i relacional amb l'Estat⁶⁶⁶. És per això que el repensar en com volem que siguin els governs locals catalans del segle XXI, esdevé ara una oportunitat de primer ordre. Malgrat això, sembla que aquesta possibilitat en singular, no s'està explorant en l'amplitud necessària. I això ens sembla particularment greu, de fet s'hauria començar una nova etapa deixant ben resolts els aspectes que no es varen tancar en l'anterior d'inici. Així estem molt d'acord amb BURGUEÑO RIVERO que cal resoldre la concreta situació viscuda fins ara:

“Catalunya manté indefinidament oberta la seva anòmala situació constituent i resta sense resoldre grans qüestions estructurals, bàsiques i definitòries de tot país com ho són l'organització territorial i l'estretament relacionada llei electoral⁶⁶⁷”.

Els informes i estudis recents del *Consell Assessor per a la Transició Nacional*, com a òrgan expert i col·legiat per dissenyar i bastir estructures d'un nou estat i el camí per assolir-lo⁶⁶⁸, tampoc s'hi refereixen. És cert que es pot

⁶⁶⁶ Des de la doctrina s'apunta també a una necessaria reforma constitucional, així per exemple per a ÀLVAREZ VÉLEZ, I., *Realidad y futuro de la organización territorial...* op.cit.: “*Creemos necesario que la norma Constitucional sea reformada, al menos para aclarar los límites en el actuar de las Comunidades y no nos parece desacertado optar por una solución auténticamente federal, con reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado*”, p. 198.

⁶⁶⁷ BURGUEÑO RIVERO, J., *Un país amb 7 territoris*, a Treballs de la Societat Catalana de Geografia, núms. 67-68, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona 2009, p.34.

⁶⁶⁸ El Consell Assessor per a la Transició Nacional fou creat pel Govern de Catalunya al febrer de 2013. Aquest responia a la voluntat del Govern de dotar-se del millor assessorament jurídic i tècnic per desenvolupar el nou procés polític, basat en els principis de diàleg i legalitat, amb la voluntat d'assolir el màxim consens possible. Integrat per persones de reconegut prestigi en les diferents disciplines vinculades al procés de transició nacional. La seva composició està conformada pel Dr. Carles Viver Pi-Sunyer (president); Dra. Núria Bosch i Roca (vicepresidenta); Dr. Enoch Albertí i Rovira; Dr. Germà Bel i Queralt; Dr. Carles Boix i Serra; Dr. Salvador Cardús i Ros; Dr. Àngel Castiñeira Fernández; Dra. Francina Esteve i Garcia; Sr. Joan Font i Fabregó; Dr. Rafael Grasa i Hernández; Sra. Pilar Rahola i Martínez; Dr. Josep Maria Reniu i Vilamala; Dr. Ferran Requejo i Coll; Dr. Joan Vintró i Castells; i, Sr. Víctor Cullerell i Comellas (secretari).

Durant gairebé un any i mig, aquest Consell va celebrar diverses reunions plenàries que han quedat plasmades en les més de 1.300 pàgines de 19 informes: Informe núm. 1: “La consulta sobre el futur polític de Catalunya” (25 de juliol de 2013); Informe núm. 2: “L'Administració tributària de Catalunya” (20 de desembre de 2013); Informe núm. 3: “Les relacions de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol” (20 de desembre de 2013); Informe núm. 4: “Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya” (20 de desembre de 2013); Informe núm. 5: “Les tecnologies de la informació i de la comunicació a Catalunya” (20 de desembre de 2013); Informe núm. 6: “Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea” (14 d'abril de 2014); Informe núm. 7: “La distribució d'actius i passius” (14 de juliol de 2014); Informe núm. 8: “Política monetària (Euro), Banc Central i supervisió del sistema financer” (14 de juliol de 2014); Informe núm. 9: “L'abastament d'aigua i d'energia” (14 de juliol de 2014); Informe núm. 10: “El procés constituent” (14 de juliol de 2014).

aduir que aquests treballs són elaborats per a dissenyar estructures d'estat, i el camí polític i jurídic per a un procés d'independència, però no ho és menys, al nostre entendre, que és una mancança rellevant. Ho és, creiem, perquè dissenyar l'organització bàsica de la planta política i local -el mapa, el model-, no és una qüestió menor que es pot deixar per a un posterior *Parlament constituent* –com si el règim jurídic i les qüestions de finançament local-.

En igual sentit però quin hauria de ser un nou marc jurídic amb l'Estat espanyol, en matèria local, sense tenir en compte les rigideses de la normativa estatal i la poca evolució de la jurisprudència constitucional de les darreres dècades és igualment rellevant.

Així el repte ara és polític, però també jurídic, econòmic, doctrinal, de gestió i, també si es vol, acadèmic. Ara és el moment de sumar-hi moltes veus expertes per tal de pensar i reflexionar i escriure el futur model local global, per tal que quan arribi el moment la reflexió estigui feta, i sigui objecte de negociació directa i plasmació pràctica immediata. Creiem que aquesta és la feina que cal fer en aquests moments en clau local, més que no pas legislar sobre la futura llei de governs locals o la creació concreta d'una nova comarca⁶⁶⁹ o del

2014); Informe núm. 11: “Les relacions comercials entre Catalunya i Espanya” (28 de juliol de 2014); Informe núm. 12: “Autoritats reguladores i de la competència i estructures administratives exigides per la Unió Europea” (28 de juliol de 2014); Informe núm. 13: “La integració a la comunitat internacional” (28 de juliol de 2014); Informe núm. 14: “El poder judicial i l'Administració de justícia” (28 de juliol de 2014); Informe núm. 15: “La Seguretat Social catalana” (28 de juliol de 2014); Informe núm. 16: “La successió d'ordenaments i Administracions” (28 de juliol de 2014); Informe núm. 17: “La seguretat interna i internacional de Catalunya” (28 de juliol de 2014); Informe núm. 18: “La viabilitat fiscal i financera d'una Catalunya independent” (28 de juliol de 2014); Informe núm. 19: “El procés per fer la consulta sobre el futur polític de Catalunya: un balanç” (2 d'abril de 2015).

El conjunt de tots aquests Informes es pot veure a *Llibre blanc de la Transició Nacional de Catalunya*,

http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/consellsassessors/consell_assessor_per_a_la_transicio_nacional_catn/informes_publicats - última visita 5 d'abril de 2015-.

⁶⁶⁹ Ens sembla que en un moment com l'actual, davant de tantes incertes institucionals, no és el millor moment per tocar el mapa comarcal, i menys de forma singular i sense saber quin serà el marc global jurídic local, per definir un nou model. A més, per justificar la creació d'una comarca s'han de ponderar molts elements, però entenem que sobretot que hi hagi una massa poblacional mínima així com una estructura econòmica viable. Per tot això, propostes com la creació de la comarca del Moianès o el Lluçanès no ens semblen d'entrada oportunes. Això sens perjudici de la consolidació i ampliació de formules mancomunades per la prestació de serveis en aquests territoris, com per exemple reconeixent i reforçant la singularitat dels actuals Consorcis del Moianès o el del Lluçanès. Amb tot però aquesta opció que defensem no ha estat la finalment seguida ja que el territori del

finançament singular d'un municipi, sense saber exactament quin serà el marc polític de referència en els propers anys immediats. Com a molt, i davant de tanta incertesa, podria tenir sentit només, creiem, un norma parcial de mesures en clau local, per tal de resoldre situacions concretes i singulars, a més d'urgents, per a l'aplicació del dret local en el funcionament diari de les nostres institucions.

I és que si el moment és nou i històric, les respostes han d'estar igualment a aquesta alçada. Malgrat això, no consten massa aproximacions en aquest sentit. Almenys la única que s'ha anunciat, la el de la *Convenció municipalista de l'ACM*, en el sentit de dibuixar el futur marc polític local de la Catalunya independent⁶⁷⁰, per bé que els textos encara no han estat publicats i per tant no

Moianès a celebrat una consulta ciutadana, de conformitat amb el Govern, per decidir sobre l'eventual creació d'aquesta nova comarca en data 22 de març de 2015, amb un resultat afirmatiu àmpliament favorable. Consegüentment el Govern de Catalunya en data 31 de març n'ha aprovat el Projecte de llei de creació tot trametent-lo al Parlament, on amb lectura única, en sessió de data 15 d'abril de 2015, s'ha aprovat la creació d'aquesta comarca del Moianès amb el suport de tots els grups parlamentaris, excepció feta dels grups del PP i Ciutadans.

Fins i tot, el territori del Lluçanès, en aquest sentit ha anunciat també la celebració d'una consulta en idèntica finalitat per al proper 26 de juliol de 2015 –notícia apareguda al diari El Punt Avui, de data 11 de març de 2015, p. 37-. Per veure un treball ben complert del territori del Lluçanès i llurs demandes en el tema de l'organització territorial, podeu veure VILA VILALTA, Ll., *El Lluçanès*, Centre d'Estudis del Lluçanès, 2001. A nivell més històric, i com a antecedents, també podeu veure PLANES BALL, J.A., *La Sotsvegueria del Lluçanès (1611-1716)*, Sant Vicenç de Castellet 2010.

A més però al Parlament de Catalunya, a través de la Comissió d'Afers Institucionals en els darrers anys s'han plantejat també qüestions locals en aquest sentit que tampoc tenen massa recorregut institucional, ni de futur, així per exemple: instar a l'elaboració d'una llei de finançament singular per al municipi de Badia del Vallès; instar la creació del municipi de Medinyà –actualment part del municipi de Sant Julià de Ramis-, etc.

⁶⁷⁰ En aquest sentit podríem citar també alguns treballs jurídics recents en el marc de propostes d'una possible i futura nova constitució per a Catalunya. Així a l'enllaç <http://www.unanovaconstitucio.cat> –última visita 13 de febrer de 2015-, es poden consultar diversos textos jurídics, el més destacable dels quals el liderat pel jutge Santiago Vidal i Marsal, que sota la forma de possible esborrany de constitució catalana emmarca també l'organització territorial local. En aquest treball s'aposta, en clau local, pels municipis, les comarques, i set vegueries. En altres propostes de treballs que consten en aquest mateix espai web –grup *constitucio.cat*- en canvi s'aposta només pels municipis i les comarques. En el darrer treball –*Enginyers de Joan Fonollosa*- pels Ajuntaments, Batllies i vegueries. En tots els casos hi ha referències també al règim jurídic dels governs locals, i, en menor mesura, al finançament local. Al nostre entendre però les propostes són molt poc concretes, i desiguals, i no dibuixen una aposta clara per un determinat model local. Sigui com sigui aquestes propostes estan en lliure accés a la ciutadania als efectes que se'n puguin fer esmenes i noves aportacions, per tant caldrà veure en el futur l'evolució d'aquests primers treballs.

També és un treball recent però aprofundeix poc al respecte el de ROCA BOSCH, N., i ESPASA QUERALT, M., *Grau de descentralització i organització d'una Catalunya independent. El paper de*

es coneixen.

És per tot això, i vista la evolució, més històrica i més recent, que hem fet en aquest treball, que no podem concloure el mateix sense bastir els nostres propis elements de reflexió i aportació en visió de futur. Per fer-ho, i des de la vessant de la planta, el règim jurídic i el finançament local, és evident que creiem que cal de nou formular la *vella pregunta*. La mateixa que es formulaven els homes de la Mancomunitat de Catalunya quan dibuixaren els primers mapes d'organització territorial, i la mateixa que en més concreció es va formular amb la divisió territorial de Catalunya de la II República, i que ja hem citat, però que continua ara especialment vigent:

“Aquesta divisió per a què ha de servir? És una cosa geogràfica? És una cosa político-administrativa? És una cosa purament judicial? Quines matèries de competència es determinaran de més a aquests òrgans que ens feu crear? ... No hem aconseguit que això se'ns precisés”.⁶⁷¹

Aquesta reflexió inicial que feien els nostres clàssics en la matèria, hi que mai va tenir resposta, potser és ara l'hora de tornar-la a fer per obtenir-la abans d'iniciar cap treball. Només des de l'anàlisi i la definició prèvia d'un model local ben traçat serà possible després una articulació local sòlida i coherent a les necessitats i aspiracions dels governs locals del segle XXI⁶⁷². Sinó correm

la ciutat de Barcelona, a *Llibre blanc, Barcelona capital d'un nou estat*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona 2014, pp. 60-70.

⁶⁷¹ LLUCH MARTIN, E., i NEL·LO COLOM, O., *La gènesi de la divisió territorial de Catalunya...*op.cit. p. 21.

⁶⁷² I això és així perquè definir un model clar en clau local no sempre es fa amb total claredat. Així per exemple podem citar la *Conferència nacional per a la República Catalana*, ponència política d'ERC del juliol de 2013. En la mateixa, en definir el model català s'apunta primer: “*La República catalana reconeixerà el dret a l'autodeterminació d'Àran i el seu dret a decidir quina autonomia i encaix té dins l'Estat català. El nou model d'organització territorial requerirà un triple nivell administratiu: municipis, vegueries i Estat. Significarà la desaparició de les províncies i la confluència dels consells comarcals i les diputacions en les vegueries, que caldrà dotar progressivament de les competències convenients per apropar l'administració a la ciutadania i fer un país més equilibrat, així com el manteniment d'alguns òrgans supramunicipals d'utilitat, com ara l'Àrea Metropolitana de Barcelona*”, p. 66. Doncs bé, després d'apostar per la confluència dels consells comarcals i les diputacions a les vegueries, i per tant reduint un nivell supramunicipal, seguidament apunta: “*A l'hora d'articular concretament aquesta divisió, es considera adient un model regional estructurat en vuit vegueries que representen el punt de trobada de la territorialització de l'administració de la Generalitat i la representació del poder local, que acorda i concreta les polítiques i actuacions amb el poder local, on les comarques es conceben com a consells d'alcaldes per a la mancomunació de serveis municipals. Tanmateix, cal estar amatents, de cara al futur, als models territorials dels estats europeus amb dimensions similars al nostre, que han forjat una administració a dos nivells: l'estatal i*

el risc de no poder resoldre mai aquesta qüestió perquè mai s'afrenta amb el rigor necessari. En termes similars, i més pessimistes, s'hi ha referit MENDIZÀBAL i RIERA:

“El problema de l'organització territorial administrativa de Catalunya és un problema irresoluble, ja que no aconseguirem mai posar d'acord a tothom sobre quins nivells administratius hi ha d'haver, quines competències i funcions ha d'exercir cada nivell, quins nuclis de població han d'exercir un paper jeràrquic, quins límits han de tenir cadascun dels diversos ens administratius. El treball tècnic que estableixi l'àmbit òptim de prestació d'un determinat servei sempre serà motiu de discussió: no hi ha tècniques neutres, objectives, asèptiques. En aquestes tècniques, com en la discussió global de l'organització territorial de l'administració pública de Catalunya, s'han de posar d'acord percepcions identitàries, interpretacions històriques i territorials, ideologies polítiques i càlculs electorals. És obvi que mai no ens posarem d'acord per trobar una organització territorial administrativa de Catalunya que agradi a tothom: és un problema irresoluble perquè és molt més que un problema tècnic⁶⁷³”.

Així doncs a la vista de la situació concreta, cal abordar tot un seguit de reflexions prèvies, però alhora necessàries. En aquest sentit, si parlem de la planta local ens hem de qüestionar abans si des del punt de vista del mapa territorial els 947 actuals municipis, dels quals la meitat no arriben al miler d'habitants, són massa o no. A més haurem de donar resposta a l'articulació dels dos nivells de governs supramunicipals, en el sentit de si són tots dos necessaris, i a tot arreu del territori per igual. Així mateix caldrà donar resposta també a les realitats metropolitanes que es presenten al país.

Des d'un punt de vista més jurídic hem de reflexionar també el nivell d'interrelació competencial dels diferents nivells de govern local, i com el marc competencial i de prestació de serveis s'ajusta a allò que realment és necessari, tot evitant desequilibris, disfuncionalitats i possibles duplicitats. A més, haurem de pensar també un òptim funcionament dels diferents òrgans de cada nivell.

el municipal”. És a dir, després d'apostar per tres nivells i una vegueria on conflueix la comarca, acaba explicitant que aquesta torna a ser nivell de gestió a través d'un consell d'alcaldes, i tot plegat sempre amatents a que en el futur desapareguin els dos nivells supramunicipals en virtut de possibles models comparats. Certament, definir un model clar i coherent en clau local no és fàcil, però és necessari abans d'escometre qualsevol nova proposta de reforma catalana.

⁶⁷³ MENDIZÀBAL i RIERA, E., *L'organització territorial administrativa de Catalunya, un problema irresoluble*, a Treballs de la Societat Catalana de Geografia, núms. 67-68, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona 2009, p.106.

Finalment cal tenir molt present el finançament, el com s'articula la cobertura econòmica del funcionament propi de cada govern local, tot atenent a que compleixi amb normalitat les finalitats que té encomanades.

Des d'aquesta perspectiva cal tenir present que no és el mateix exactament el plantejament si el fem des d'una hipòtesi o des d'una altra. És a dir, des de la reflexió de disposar d'un nou estat o d'un marc nou relacional amb l'estat espanyol. Però potser hi ha molts elements comuns que es poden reflexionar i pensar conjuntament perquè en qualsevol dels casos són viables en la mesura que són elements disponibles ja en l'actualitat pel legislador català. Així per exemple si hi han d'haver dos nivells de govern supramunicipals o un es pot solapar amb l'altre –en aquest cas per mandat constitucional el comarcal al provincial o veguerial-; o una política activa d'incentivació de foment d'agrupació voluntària de municipis, etc., són qüestions sobre les quals se'n disposa en l'actualitat el marc competencial necessari.

En el mateix moment hem de pensar també els nivells d'administració estatal i autonòmica amb incidència sobre el territori local, i en el seu nivell de relacions.

VIII. 3. La nova definició d'un model local català: algunes propostes

En aquest sentit som del parer que es poden anar desgranant els diferents elements hi veure posteriorment sota quin marc jurídic haurien de tenir-hi resposta. Per això, i pel que fa a la planta municipal entenem que 947 municipis és una xifra rellevant amb nombre, però que ultra processos voluntaris d'agrupacions municipals no veuríem bé un procés de fusió municipal a partir d'una determinada tramificació poblacional, sense més criteri⁶⁷⁴. Malgrat que en els últims anys algunes veus han maldat per un

⁶⁷⁴ En aquest sentit estem molt d'acord amb CAÑADA CAMPOS, J., El Projecte de llei de governs locals...op. cit.: *“la fusió obligatòria de municipis amb un determinat nombre d'habitants pot resultar del tot contraproduent. Així, la desaparició de l'estatus municipal pot no representar cap estalvi ni millora en un determinat territori. Per tal que una fusió sigui reeixida cal que al territori ho justifiquin elements històrics, identitaris, geogràfics i econòmics. Només en aquests casos tindrà sentit estimular la fusió mitjançant un programa d'incentius que preveu la reforma. La fusió perquè si no aporta cap calor al sistema. Municipi petit no és igual a municipi inviable, i les dades econòmiques*

procés directe de fusions⁶⁷⁵, com han fet altres països del context europeu⁶⁷⁶, creiem que res fa pensar que fusionant municipis petits⁶⁷⁷, que ahora són els que comporten menys despeses de funcionament i representació política i administrativa, hi hagi grans estalvis en termes econòmics i especials millores en la prestació de serveis públics⁶⁷⁸. En aquests casos de municipis petits – entenguis petits només perquè ens referim a una base demogràfica municipal baixa, però sense tenir en compte la seva estructura física del terme municipal, per regla general molt i molt gran- sovint a més compten amb diversos nuclis separats de població arreu del terme municipal, ja que els pocs habitants d'aquests no sempre resideixen de forma agrupada. Ans al contrari és manta

ho demostren sobradament; són els municipis més petits, en el seu conjunt, els menys endeutats i els que tenen resultats econòmics percentualment millors a Catalunya”, p. 94.

⁶⁷⁵ Així, i per exemple, LÓPEZ RAMON F., “La formación de municipios fuertes requiere de un plan de actuaciones que prevea, en uno u otro momento, las fusiones obligatorias. Las fórmulas alternativas no acaban de solucionar el problema: a) las fusiones voluntarias resultan demasiado lentas en su producción y ofrecen escasos resultados, tanto si se considera el número absoluto de municipios afectados como si se valoran las entidades resultantes; b) las mancomunidades intermunicipales tienden a depender excesivamente, en su gestación y en su desarrollo, de los poderes públicos superiores, además de ofrecer el permanente foco de tensiones que supone la posibilidad de su desgajamiento, y c) las comarcas manifiestan una proclividad a generar su propia dinámica, que pudiera ser complementaria de los municipios, pero que de cualquier manera parece ajena a los mismos o deja, al menos, sin cubrir amplias parcelas de la vida local. Son tales circunstancias las que permiten explicar las operaciones de cirugía reconstructiva que vienen experimentando los mapas municipales en diversos países europeos”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 313-314, Madrid 2010, p. 99. El mateix autor defensa també aquesta idea a *Políticas ante la fragmentación del mapa municipal*, a GIMENO FELIU, J.M. (Coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, Navarra 2011.

⁶⁷⁶ S’hi ha referit LAPUENTE GINER, V.: “Si el ejemplo danés ha sido estudiado para ver los efectos del tamaño sobre la eficiencia el caso sueco se ha explorado desde el punto de vista de la calidad de la representación democrática con resultados sorprendentes, La eliminación del minifundismo municipal- recordemos que, más o menos, Suecia tenía unos municipios muy parecidos a los de España en la actualidad- no sólo no empeoró la representatividad democrática (medida como la cercanía ideológica entre los ciudadanos de un municipio y sus concejales electos), sino que, si acaso mejoró. En resumen, hay motivos tanto de eficiencia como democráticos, para proponer una amalgamación “radical” de los municipios en España. Ello traería, como consecuencia de la mayor capacidad que tendrían los municipios para proveer sus servicios, el desmantelamiento de entes locales intermedios que tienen sólo una relación indirecta de responsabilidad con los ciudadanos, es decir las Diputaciones”, a *Informe sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques 2013*, Institut d’Economia de Barcelona, Barcelona 2014, p. 15.

⁶⁷⁷ ALMEIDA CERREDA, M., *La planta local a petita escala: municipis i entitats locals*, a *Quaderns de Dret Local*, núm. 35, Barcelona 2014, pp. 7-25.

⁶⁷⁸ En aquest sentit es pot veure un treball ben fonamentat en termes estadístics que demostren aquesta afirmació a MAGRE FERRAN, J., i PANO PUEY, E., *La reobertura del debat sobre la fusió municipal: buscant resposta a algunes preguntes*, a *Anuari Polític de Catalunya 2011*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona 2012, pp. 153-180.

habitual veure com en un mateix terme municipal, en aquesta casuística de municipis on hi conviuen pocs veïns, aquests no ho fan de forma territorialment conjunta sinó amb nuclis diferenciats i en alguns casos fins i tot amb habitatges disseminats.

És des d'aquesta mateixa perspectiva que es permet afirmar que si aquests municipis de poca base demogràfica són fusionats amb altres limítrofs, en la mesura que amb independència de la seu administrativa els veïns continuaran residint exactament al mateix lloc, poc estalvi econòmic s'hi aconsegueix⁶⁷⁹. Es pot afirmar també que si se n'aconseguiria millorant-ne de resultes la gestió centralitzada o a escala, així com de racionalització de l'estructura administrativa en la mesura que es fusionaria i alguns llocs de treball podrien arribar a resultar prescindibles, però no hi estariem d'acord tampoc en cap d'aquests dos supòsits. En el primer ja que aquesta gestió⁶⁸⁰ a escala ja es pot fer actualment amb encomanes cap a altres governs supramunicipals, o en altres de formes de cooperació, i en el segon perquè les despeses de funcionament tècnic i administratiu són escasses. Dit d'una altra forma, en termes econòmics costa més el funcionament de les atencions protocol·làries o d'assessorament polític d'una diputació provincial o d'una gran ciutat que no

⁶⁷⁹ A més hauríem d'afegir el que defensa en termes similars BOSCH ROCA, N., en un article periodístic al diari *Ara* del 11 de febrer de 2012, *Reduir l'administració local*, on afirma: “S’ha de tenir en compte que l’eliminació d’un nivell administratiu local no implica un estalvi igual a la magnitud del seu pressupost, ja que els funcionaris i els serveis han d’assignar-se a altres nivells d’administració. En conclusió, aquest és un debat complex, que requereix estudis econòmics (cal també computar el cost de la reorganització), polítics i jurídics i en el qual s’han d’evitar solucions massa simplistes”.

⁶⁸⁰ Podem citar com a referència a BEL QUERALT, G., que en un article en premsa a *La Vanguardia*, de data 10 de maig de 2011, sota el títol *Fusió o cooperació?*, escriu: “Més de la meitat dels municipis espanyols cooperen pel servei de residus sòlids; en alguns casos, com a l’Aragó, ho fan en més del 90%. La cooperació, de caràcter voluntari, és una reforma molt més eficaç que la fusió per reduir costos municipals. Un municipi no és només un àmbit de prestació de serveis; és també una comunitat on s’agreguen preferències i on s’exerceix la democràcia. Aquesta perspectiva, sovint negligida a les propostes de fusió, explica les grans resistències amb que topen. Al cap i a la fi, l’explotació del petit pel gran és sempre un resultat potencial de la fusió. Tot i així, algunes propostes operatives ajudarien a racionalitzar costos. Una d’òbvia és que els governs de rang superior, sempre atents a captar simpaties i vots amb subvencions, s’abstinguin de finançar equipaments o serveis que no tinguin caràcter obligatori. Hauria estat la millora manera d’evitar tanta piscina coberta que els magres pressupostos municipals no poden mantenir. Una altra seria suprimir les diputacions –que han perdut qualsevol sentit dins l’Estat de les autonomies– i dirigir els recursos que ara se’ls destinen directament als municipis”.

pas les remuneracions dels electes⁶⁸¹ o les despeses de funcionament, tècnic i administratiu, d'una comarca sencera de petits municipis⁶⁸².

Cal afegir a més però, i tot i no basar-nos en arguments jurídics, però si de gestió pràctica, que qualsevol procés de fusió de municipis petits, només es pot fer des d'un ampli consens polític general, que no és ni és fàcil que hi sigui, ja que es tracta d'una mesura complexa que farà que els interessos polítics en joc sempre s'hi acabin imposant⁶⁸³. La lleialtat ciutadana dels veïns

⁶⁸¹ En aquest sentit es pot veure l'estudi elaborat per la Fundació Carles Pi i Sunyer: *Les remuneracions i dedicacions dels alcaldes i regidors. Estudi sobre el mapa de les dedicacions, remuneracions i indemnitzacions dels ajuntaments catalans de més de 500 habitants*, elaborat al gener del 2015, i que es pot consultar a <http://es.pisunyer.org/public/files/observatorio/les-remuneracions-i-dedicacions-dels-alcaldes-i-regidors.pdf> - última visita 21 de febrer de 2015-.

⁶⁸² En aquest sentit, i per tot el que hem defensat, no estem gens d'acord amb MOZO AMO, J.,: “*El profesor Francisco SOSA WAGNER, en un artículo publicado en el periódico El Mundo del día 4 de octubre de 2011 titulado “¿Sobran Administraciones?”, señala, refiriéndose a los municipios, lo siguiente: “En España reducir el número de municipios sobre la base de acuerdos voluntarios y, si no se logran, aplicando el bisturí, es indispensable. Pero no para ahorrar, porque los pequeños ayuntamientos generan muy poco gasto siendo los grandes los que exhiben cifras de sonrojo. Es decir, la reducción del número de municipios, no debe ser –o no debe de ser tan sólo- parte de la política de ahorro sino de una política de mejora de la calidad de la democracia pues un ayuntamiento que representa a pocos vecinos antes es familia que organización política seria. Cuando un ayuntamiento no los presta o ha de recurrir para hacerlo a mancomunarse con otros es que algo ha ocurrido en este tejido social y la ley ha de ofrecer la respuesta adecuada”, a Diputaciones y pequeños municipios: el peso de la historia y las propuestas de futuro. Revista de Estudios Locales, núm. 152, Madrid 2012, p. 29.*

⁶⁸³ S'hi ha referit obertament ÁLVAREZ MONTOTO, J.,: “*En todo caso, afrontar este debate significa poner en común a una pluralidad de actores implicados, tanto gubernamentales como no gubernamentales (pensemos en asociaciones de vecinos, empresarios, etc...) y alcanzar un consenso sobre este particular se muestra como algo harto complicado, más aun si las posibles medidas a adoptar no se hacen tras un debate sereno y reflexivo sobre este problema. Por último, no se puede olvidar que en lo público, en muchas ocasiones, las economías de escala no funcionan en la práctica tal y como teóricamente pudiera ser. Así el informe del Tribunal de Cuentas sobre fiscalización del sector público local correspondiente al ejercicio 2011, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de noviembre de 2013, ha puesto de manifiesto cómo el coste de los servicios no necesariamente se reduce a medida que los municipios tienen una población mayor, resultando del mismo también otros datos sumamente interesantes, como que la prestación de los servicios públicos por el sector privado no es necesariamente más económica que si se presta de modo directo por los municipios. En concreto, en los cinco servicios analizados (abastecimiento de agua, recogida de residuos, limpieza viaria, alumbrado y cementerio, todo ello en municipios de población inferior a 20.000 habitantes) no se aprecia una correlación significativa común entre la forma de prestación y el mayor o menor coste del servicio. También en determinados servicios (abastecimiento de aguas, por ejemplo) el coste de los servicios para el caso de municipios pequeños, se reduce significativamente, si el mismo se presta a través de fórmulas asociativas (mancomunidades o consorcios)”, a *La incidencia de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en la planta local española*, Revista de Estudios Locales, núm. 173, Madrid 2014, p. 40.*

d'un municipi envers aquest sempre acabarà pesant-hi més⁶⁸⁴.

Amb tot però la realitat de la nostra planta és que dels 947 municipis totals, gairebé 500 no arriben al miler d'habitants, i més de 700 als 5.000 habitants. En canvi però en el nombre de municipis que van des d'aquesta franja dels 700 fins als 947 hi resideix gairebé el 90% de la població catalana⁶⁸⁵. Per tant una convivència complexa si fem la superposició de mapa territorial i població. Si aquesta realitat és així, i no s'opta per tocar el mapa municipal⁶⁸⁶, cal ser conscient llavors que cal articular i millorar el nivell de govern local supramunicipal. Així i des d'aquesta perspectiva cal atendre també al nombre de governs locals existents. És a dir el debat entre província/vegueria i comarca, i quin dels dos és més rellevant en l'estat actual sempre serà guanyat per la província en la mesura que és d'existència constitucional preceptiva i té el funcionament garantit a través del finançament estatal. Amb tot però cal preveure si té sentit que ambdós governs operin sobre un mateix territori. Al nostre entendre si que el té però només si tenim en compte que cal partir de la premissa que en la mesura que la província té la seva existència assegurada, tot i que potser transformada en consell de vegueria, cal redissenyar el mapa comarcal. Fins i tot algú en aquest context es podria arribar a plantejar si el

⁶⁸⁴ Coincidim plenament en RENYER ALIMBAU, J. *Aproximacions a l'eventual reforma...op. cit.* "La majoria dels municipis del nostre país tenen una història secular de la qual els habitants d'ara se senten hereus i mantenidors d'un sentiment, d'una identitat local molt forta, que crea una lleialtat ciutadana amb el propi municipi", p. 28.

⁶⁸⁵ Es poden consultar aquestes dades al següent enllaç <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=993>, IDESCAT-Anuari Estadístic de Catalunya –última visita 21 de febrer de 2015-.

Aquestes dades, i aquesta realitat de molts municipis amb poca població, es dona igualment a la resta de l'estat espanyol, on fins i tot hi ha territoris autonòmics amb molts més municipis més petits que aquesta realitat catalana descrita, tal i com es pot observar en la informació continguda al següent enllaç del Instituto Nacional de Estadística <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do> - última visita 21 de febrer de 2015-, on es constata que a tot l'estat espanyol hi ha 8.117 municipis dels quals 5.700 no arriben a 2.000 habitants i 4.867 tenen menys de 1.000 habitants. A aquesta xifra a més cal sumar-hi 3.715 entitats locals menors. A més, el mapa es complementa amb 38 diputacions provincials de règim comú, 3 diputacions forals, 7 cabildos insulars i 4 consells insulars. Davant aquesta realitat és evident que tal i com s'afirma al document elaborat per PwC i IE Business School sota el títol *El papel de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares en los Servicios públicos municipales*, Madrid 2013, p. 6: "La fragmentación y la disparidad en la configuración del mapa municipal obliga a que cualquier reforma de la Administración Local se acometa teniendo en cuenta que no se puede ser unívoca ni desarrollarse del mismo modo en todos los ámbitos geográficos de nuestro país. Es preciso trabajar bajo un concepto de geometría variable que permita reformar lo que cada administración realmente necesita".

⁶⁸⁶ Malgrat els intents d'incentivació dels processos de fusió o agregació voluntària existents des de fa tants anys a la normativa vigent, i d'escassa aplicació pràctica.

mapa comarcal podria ser fruit d'una desaparició formal si la conseqüència immediata és sumar-hi més consells de vegueria. És a dir 9 o 10 consells de vegueria potser podrien també fer les funcions de les actuals 4 diputacions provincials i dels actuals 41 consells comarcals⁶⁸⁷. Aquesta suposició, necessàriament discutible, és més feixuga i complexa, i de fet ens situa en el mateix punt en que hi estava el catalanisme polític de la II República quan es va dibuixar aquest doble nivell supramunicipal, en la mesura que un de sol potser era massa gran i denotava poca proximitat amb els municipis. Cent anys gairebé després, quan la mobilitat i les xarxes de la tecnologia estan més a l'abast que mai aquest debat es podria tornar a fer present.

Amb tot el que ens resulta evident és que caldrà reformular la planta comarcal. El caràcter d'ens no bàsic de l'art. 83 de l'EAC el situa en un nivell diferent respecte el municipi i la vegueria. Per la qual cosa crec que té sentit que hi jugui competencialment i prestant serveis de forma asimètrica a la realitat territorial. No té la mateixa justificació el govern comarcal al Baix Llobregat o al Tarragonès que a l'Alt Urgell o al Montsià, per raons òbvies⁶⁸⁸. Per la qual cosa si s'ha de mantenir el doble nivell seria millor fer-ho, creiem, a partir de l'asimetria per justificar-lo només en les parts territorials on queda motivada la seva implantació. De fet som del parer que la diversitat territorial només es pot resoldre des de la resposta territorial asimètrica en funció de les necessitats de cada territori, tal i com també ho ha defensat ARGULLOL i MURGADAS:

“En el debat d'aquests últims temps, en ocasions es parla de si l'Estat autonòmic generat per la Constitució de 1978, és un Estat quasi federal. En ocasions un llegeix afirmacions sobre que, a més, és un Estat ultrafederal. Perquè les comunitats autònomes tenen moltes més funcions que en molts estats federals. Però el que no

⁶⁸⁷ Tal i com s'hi refereix BURGUEÑO RIVERO, J., “tindria sentit que en el nostre petit país els municipis tinguessin un sol ens intermedi bàsic i de referència, la qual cosa no nega l'existència de res sinó que ho integra. Que els consells comarcals s'hi trobessin orgànicament dins de les diputacions (o diguem-ne consells de vegueria). L'organització del territori no l'acabem de definir, no només els geògrafs sinó també els juristes. Portem molts anys donant-li voltes al tema perquè el nostre país tampoc no s'ha acabat de construir, de trobar un marc legal que li permeti prendre les decisions amb més llibertat i amb totes les cartes a la mà: des de les hisendes fins el sistema electoral”, a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d'Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona 2014, p. 105.

⁶⁸⁸ Fins i tot per part de la societat en l'actualitat es planteja la necessitat d'estudiar una certa unificació d'estructures de base comarcal, superant en alguns casos velles discussions territorials històriques. En aquest sentit a primers de l'any 2015 hi destaca la plataforma de patronals *Fem Vallès*, que promou la unificació del Vallès Oriental i l'Occidental, per tal de crear una àrea econòmica de referència en aquest territori.

s'esmenta quasi mai és que a la majoria d'estats federals – no únicament als estats federals de matriu nord-americana, sinó també als estats federals de federalisme cooperatiu-, el règim local és una qüestió dels *länder* dels estats, no de la federació. Aquesta és una qüestió important no únicament pel que fa referència a la distribució de competències – que, òbviament, ho és – sinó que és important perquè a Espanya, al territori de l'Estat espanyol, la planta real de la població és molt diversa. No és la mateixa la planta real de la població i, per tant, la generadora d'interessos locals i generadora d'entitats locals a Catalunya que, a Castilla La Manxa o que a Andalusia. I, per tant, donar a la concepció del règim local una visió intracomunitària -com és propi de la majoria d'estats federals- resoltria, ja d'entrada, un element important, perquè ens podríem adaptar més fàcilment a la diversitat real de la planta local. Si aquesta diversitat hi afegíssim, a més, un increment de la diversitat en la regulació, segurament podríem trobar un encaix més clar de l'ens intermedi com, en definitiva, de tota la problemàtica del món local, també del minifundisme local⁶⁸⁹.

Des d'aquesta perspectiva creiem que també es podria repensar si les ciutats que són capital de província/ de vegueria, té sentit que formin part i alhora també acullin la seu institucional de la comarca. Potser en aquests casos, i havent estudiat prèviament la força econòmica que representa per a les economies d'escala el volum d'una capital comarcal densament poblada envers altres realitats municipals de menys base demogràfica, el que tindria més sentit és que la comarca es dediques a prestar serveis i funcions als municipis més petits, demogràficament parlant. I pel que fa a la seu institucional el fet que no sempre coincideixi amb el municipi capital sinó a un altre de menys poblat també dona joc en el sentit de major equilibri territorial intern.

Així mateix, i respecte el govern veguerial també és predicable d'un determinat territori com Barcelona i el seu entorn industrial, turístic, logístic i industrial, etc. respecte l'AMB, o altres realitats metropolitanes que s'acabin imposant en el futur. En aquest sentit el nivell de duplicitats són alts, per la qual cosa sinó hi ha un marc de coordinació i delimitació precís es fa difícil justificar la doble existència, més tenint en compte, com en el cas de l'AMB, l'amplíssim nivell competencial i prestacional que la llei 31/2010, que hem

⁶⁸⁹ ARGULLOL MURGADAS, E., *El paper dels governs locals intermedis. Entre la vegueria i la província*, Treballs de la Societat Catalana de Geografia-Institut d'Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona 2014, pp. 41-52. Aquesta mateixa idea aquest autor també l'ha sostè a *La supramunicipalitat a la LRSAL: canvis, limitacions i alternatives*, a *Els governs locals de catalunya davant la reforma...* op. cit. pp. 67-75.

vist va donar a l'AMB⁶⁹⁰. De fet ho advertia al seu dia també GRACIA RETORTILLO:

“Caldrà preguntar-se també com conjugar el mapa de vegueries amb l’eventual creació d’una àrea metropolitana de Barcelona (...) o, fins i tot, amb l’eventual configuració d’altres zones del territori en àrees metropolitanes, en l’exercici d’allò previst per l’art. 93 EAC. Al marge de quin hagi de ser el nombre i l’àmbit territorial d’aquestes àrees metropolitanes, en la nostra opinió la seva articulació amb les vegueries ha de passar necessàriament per una fórmula que combini racionalitat i diversitat. Cal pensar que la creació d’una àrea metropolitana pot arribar a superposar-se territorialment i funcionalment amb la vegueria; per això, seria recomanable trobar fórmules jurídiques, de tipus funcional o estructural, que adaptessin el règim aplicable a aquelles vegueries en el territori de les quals hi hagi una àrea metropolitana, de tal manera que s’evitessin duplicitats”⁶⁹¹.

Si aquest debat es produís, és evident que la primacia de la vegueria guanyaria pes, però no és menys cert que una política metropolitana que explicita els interessos de mobilitat, territorials, urbanístics...pot esdevenir clau per projectar un model metropolità al món⁶⁹², i convertir aquest territori amb un pol d’interès mundial en molts terrenys tot aprofitant les múltiples potencialitats existents a nivell territorial; que certament té un espai amb la conurbació de Barcelona, d’especial importància. Però si han de subsistir tots dos és necessari limitar-ne i adaptar-ne les respectives funcions, alhora que creant comissions de coordinació interinstitucional. La nostra opció és en la mesura de les possibilitats, i progressivament, instar-ne llur unificació.

Hi ha altres realitats inferiors als municipis i a la seva planta, com les EMDs però que ens hi referim lògicament en termes de règim jurídic, per la qual cosa seria important limitar la capacitat de creació de nous municipis a Catalunya, i els que s’hagin de fer per estar plenament justificats que es creessin *ad hoc*, i per causes molt objectives. Per poder donar sortida al reconeixement de singularitats dintre d’un municipi es podrien crear aquestes EMD’s però limitant-ho tant pel que fa al nombre d’habitants mínim com als requisits

⁶⁹⁰ Cas per exemple en l’actualitat en la prestació de programes socials; neteja de platges; gestió de parcs naturals, etc.

⁶⁹¹ GRACIA RETORTILLO, R., *La vegueria com a govern local intermedi...* op.cit. p. 225

⁶⁹² Resulta molt interessant el treball de RICHARD FLORIDA, *Las ciudades creativas*, Barcelona 2009. Així mateix, i pel que fa a les potencialitats de les ciutats locals al món es pot veure també la recent obra de BARBER, BENJAMIN R., *Si els alcaldes governessin el món. Països disfuncionals, ciutats emergents*, Barcelona 2015.

objectius des d'un punt de vista econòmic o territorial per ser-ho⁶⁹³. No podem oblidar però que, com hem vist, alguns aspectes parcials de la LRSAL qüestionen la viabilitat d'aquestes entitats a mig termini, almenys d'entrada.

Aquesta seria la qüestió de la planta, però no és menys important allò que es refereix al règim jurídic d'aquests governs locals. Des d'aquesta perspectiva creiem que el municipi ha de tenir un ventall competencial important, però molt adaptat a la seva pròpia realitat institucional, i cal anar-se adaptant a realitats asimètriques també. Per tant, molt contràriament a allò que avui s'estableix a la LRSAL. El règim jurídic dels nivells supramunicipals hauria de venir determinat per l'assistència i la cooperació bàsica per part dels nous consells de vegueria, que podrien assumir, en la línia del que hem anat veient, funcions pròpies⁶⁹⁴ com alguns elements de l'urbanisme, el medi ambient o la seguretat, posem per cas. Des d'aquesta perspectiva els consells comarcals⁶⁹⁵, a través d'un consell d'alcaldes/esses podrien esdevenir els governs encarregats, allí on existissin, per prestar determinats serveis. Amb tot però no es pot oblidar que per aconseguir una òptima relació entre consell de vegueria

⁶⁹³ Es pot consultar un novedós i rellevant treball relatiu a les entitats municipals descentralitzades a GALINDO CALDÉS, R., *L'organització d'àmbit territorial inferior al municipi a Catalunya*, Diputació de Barcelona, 2014.

⁶⁹⁴ Cal destacar però que l'assoliment d'aquestes funcions pròpies hauria de portar-nos a un altre debat que és el de l'elecció indirecta o directa de l'ens. L'estat espanyol com hem vist va objectar precisament de la CEAL l'elecció directa de tots els seus governs. Ara però, i en un temps en que l'innovació democràtica està a l'ordre del dia, cal ser ben conscients que aquesta realitat al nostre entendre té ja poca consistència. Els Consells de vegueria, tot i que això és competència estatal a través de la LOREG, i si s'escau també els consells comarcals haurien d'optar per passar d'un sistema d'elecció indirecte a directe o almenys mixt. Diem mixt perquè és cert que es pot fer complex en el marc d'un govern supramunicipal que representa municipis que alguns dels seus membres no tinguin cap experiència paral·lela municipal, ja que aquest coneixement local ajuda molt en la presa de decisions d'aquests altres governs supramunicipals. En aquest sentit es podria establir algun mecanisme que s'elegeixin els membres d'aquests governs directament però a partir d'electes municipals. Això planteja alguna dificultat de practicitat a l'hora d'elegir-los però caldria cercar-hi la possible solució en termes semblants o llavors cal decantar-se cap a l'elecció directa, sense més. De fet tant l'elecció de les diputacions forals basques, com el sistema d'elecció dels cabildos, ho són de forma directa des de fa ja anys.

⁶⁹⁵ Al respecte podeu veure PANO PUEY, E., i VIÑAS FERRER, A.,: *“En aquest sentit, i de cara a una futura reestructuració del règim local, l'espai per a una redefinició de la seva situació sistèmica és ampli. Tanmateix, aquest replantejament no hauria d'atendre a una estricta formalització jurídica de la situació actual. Una nova definició, amb una delimitació més precisa del seu perfil, hauria de suposar reformes d'abast jurídic i pràctic que plantegen una qüestió de fons de resposta complexa sobre la flexibilitat de les estructures institucionals i la viabilitat efectiva cap a definicions que imposin una homogeneïtat que no es va dissenyar d'origen”*, a *Consells comarcals: present i perspectiva*, *Revista catalana de dret públic*, núm. 49, Barcelona 2014, pp. 84-10.

i consell comarcal seria bo tenir present que actués aquest govern comarcal com a òrgan, no perifèric o desconcentrat de la vegueria ja que la comarca en la mesura que està prevista, regulada i reconeguda a l'EAC té personalitat jurídica pròpia, encara que no sigui ens bàsic⁶⁹⁶, però si amb una total coordinació i delegació de funcions de la pròpia vegueria en una realitat territorial més propera⁶⁹⁷.

En aquest sentit amb un esquema similar, tot i que amb totes les salvetats necessàries, al funcionament ordinari dels organismes de gestió recaptatòria de les actuals diputacions que alhora actuen al territori coordinament amb seus municipals o comarcals, però de forma ben coordinada amb un ens més centralitzat –el propi organisme autònom que actua de central de la xarxa d'oficines-, en seria un model d'èxit. Una relació de col·laboració i delegació amb xarxa, per tal d'arribar de forma més presencial i territorial a la prestació dels serveis, i amb una cartera de productes ben asimètrica. Ho com també, tot i salvant les distàncies, en el model d'assessorament territorial als municipis –SAT- de la Diputació de Lleida als municipis més petits a escala comarcal, o més elaborat amb el Servei d'Assistència Municipal –SAM- de la Diputació de Tarragona⁶⁹⁸. A la Diputació de Girona se'n pot trobar un exemple amb el model descentralitzat de gestió sanitària Dipsalut⁶⁹⁹.

⁶⁹⁶ S'hi refereix FUENTES GASO, J.R., *Un nou paper per a les comarques. Qüestionar-les, reforçar-les, reduir-les, ampliar-les?*, Treballs de la Societat Catalana de Geografia-Institut d'Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona 2014, pp. 53-68.

⁶⁹⁷ Estem d'acord novament amb PANO PUEY, E. quan afirma que fins ara: “*Pel que fa a l'activitat efectiva, tot i l'esforç per tal d'omplir de cos competencial els consells a través de la legislació sectorial, la valoració global és que manté una certa indefinició funcional. Aquesta flexibilitat competencial fa possible que siguin els mateixos consells els qui acomodin la seva activitat a aquells sectors on han trobat l'espai per fer-ho. L'efecte d'aquesta acomodació es concreta en una fragmentació interna en el conjunt de la gestió i en un alt grau d'heterogeneïtat entre els consells que no sembla que estigui relacionada amb especificitats territorials. (...) Han mostrat una concentració d'activitat en els àmbits de serveis socials i ensenyament, la primera intensiva en activitat i la segona en despesa; medi ambient, amb una rellevància similar en les dues dimensions; ordenació del territori i urbanisme, amb actuacions sovint vinculades al desplegament del PUOSC i una naturalesa essencialment econòmica i assistència als ajuntaments en serveis generals, estesa en l'activitat però amb una difícil visualització per via pressupostària*”, *Consells comarcals: present i prospectiva...* op.cit. p. 97.

⁶⁹⁸ Alhora la Diputació de Tarragona avançant-se al desplegament veguerial va obrir una seu delegada a les Terres de l'Ebre l'any 2009. Un bon exemple d'anar avançant aquesta línia de treball. S'hi refereix el Diari de Tarragona, de data 17 de setembre de 2009: “*La Diputació s'avança en les vegueries amb una seu a les Terres de l'Ebre*”, p. 14.

⁶⁹⁹ Podeu veure ALABERT LÓPEZ, M., *Innovació, proximitat i serveis al municipi. El model Dipsalut*, Girona 2011.

A més, aquest món local hauria de fomentar jurídicament un marc d'autoorganització molt ben estructurat⁷⁰⁰, amb delimitacions competencials entre els diferents governs locals clares, fixades i pràctiques. Donant alhora veritable sentit i desplegant-ho amb total força, a la previsió de l'art. 84 de l'EAC, que hem vist. Més encara, donant veritable sentit al model de governança multinivell que des d'Europa s'està impulsant⁷⁰¹, i als sistemes de bon govern que també a nivell comunitari estan emergint⁷⁰². No és objecte d'aquest treball l'anàlisi de dret comparat en clau local⁷⁰³, ni a nivell

⁷⁰⁰ En la línia del règim de Carta que estipulava ja la Llei municipal republicana de Catalunya de l'any 1933.

⁷⁰¹ Així es pot veure, entre d'altres, el Dictamen del Comitè de les Regions de la Unió Europea, *La descentralització en la Unió Europea y el lugar del autogobierno local y regional en la elaboración y ejecución de las políticas a la UE* –abril de 2013–, que recorda que la governança multinivell garanteix la cooperació de tots els nivells de govern i administració en l'exercici de les competències i en la presa de decisions, de forma que la subsidiarietat i la governança multinivell van de la mà d'un autogovern regional i local fort.

⁷⁰² Així per exemple MERINO ESTRADA, V.: *“El Consejo tiene también una Estrategia de Innovación y Buena Gobernanza Local, en cuyo contexto se inscribe la iniciativa del Sello Europeo de Excelencia en materia de gobernanza. El objetivo del Sello de Gobernanza Local es “movilizar la acción de los activos locales y nacionales para que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de una buena gobernanza democrática a nivel local, mediante la mejora continua de los servicios públicos locales, la implicación de la población y unas políticas a la altura de sus expectativas”*, a *Buen Gobierno Local*, Revista de Estudios Locales, núm. 167, Madrid 2014, p. 27.

⁷⁰³ Al respecte però es poden veure tota una sèrie de treballs elaborats a nivell comparat per la Diputació de Barcelona i l'Institut de Ciències Polítiques i Socials durant més d'una dècada que en són una font molt interessant. En aquest sentit MARTIN ESCALANTE, I., *La interiorització del règimen local a Bèlgica i Alemanya*, Barcelona 2013; GAME CHRIS, *La modernització del govern local al Regne Unit*, Barcelona 2012; MASSART-PIÉRARD F., *El futur de les províncies a la Bèlgica federal*, Barcelona 2011; NÉGRIER E., i NICOLAS F., *El departament: una institució de la República Francesa*, Barcelona 2010; STEVE MARTIN, *Els consells de comtat a Anglaterra* Barcelona 2010; BOSCH ROCA, N., i ESPASA QUERALT, M., *Les subvencions d'anivellament fiscal dels governs locals a Europa*, Barcelona 2009; BOSCH ROCA, N., i ESPASA QUERALT, M. *La hisenda dels governs supramunicipals a la Unió Europea (UE-15)*, Barcelona 2008 ; GÁBOR SOÓS, *Hongria : èxits i controvèrsies d'una nova democràcia*, Barcelona 2008; GERD ARENDSSEN *Els nivells intermedis de govern als Països Baixos, un debat permanent*, Barcelona 2008; HUBERT HEINELT i BJÖRN EGNER, *Els comtats alemanys*, Barcelona 2008; MOUTITZEN POUL, E. *Reformar el govern local a Dinamarca : Com i per què*, Barcelona 2007; CARLO BACCETI *Itàlia : La província* Barcelona 2007; HENRY BÄCK, *Suècia: les autoritats del nivell regional abocades a l'abolició o al renaixement*, Barcelona 2007; LAWRENCE ROSE, *Noruega el govern Local en la cruïlla*, Barcelona 2006; ILLNER M., i ZDENKA VAJDOVA, *Txèquia el govern territorial a la república txeca després de la transformació del sistema*, Barcelona 2006; PAWEL SWIANIEWICZ *El govern local a Polònia: la transició de l'estat centralitzat autoritari al sistema d'autogovern local*, Barcelona 2006; AODH QUINLIVAN, *Irlanda El govern local a la República d'Irlanda*, Barcelona 2006; SIV SANDBERG, *El govern local a Finlàndia*, Barcelona 2005; NUNES SILVA, C., *Portugal sistema de govern local*, Barcelona 2005; BÄCH, H., *Suècia el procés de canvi en els municipis del benestar governats pels partits*, Barcelona 2005; WERNER PLESCBERGER, *Àustria el sistema*

comunitari ni internacional, tant ben tractat d'altra banda per ARGULLOL i MURGADAS⁷⁰⁴, però si que resulta interessant també referenciar, tot i salvant les distàncies, algunes obres on constin reflexions relatives a l'estructura i el funcionament bàsic, així com les funcions, dels diferents nivells locals a escala comunitària⁷⁰⁵. Així per exemple SÁNCHEZ GONZÁLEZ, també resulta orientador respecte les funcions que porten a terme:

“En los municipios europeos podemos generalizar ciertas funciones, como las relacionadas con el desarrollo urbanístico y la ordenación territorial, los servicios sociales y la gestión de servicios de atención a personas con dificultades económicas, sociales o colectivos de inserción social, las infraestructuras básicas de las condiciones de vida de la población (servicios de recogida de basura, residuos, abastecimiento de agua, vías públicas, limpieza, alumbrado público...) reconociendo, sin embargo, su presencia generalizada en múltiples competencias que no siendo, por naturaleza, suyas, sino propias de otras administraciones, su ejecución parece requerir la presencia indispensable de la administración local. En este sentido, nos referimos a servicios relacionados con la educación, la sanidad, la cultura o el deporte, entre otros muchos”⁷⁰⁶.

politicoadministrativu i els nous desenvolupaments des dels anys noranta, Barcelona 2005; KÜBLER, D., *Suïssa: diversitat i canvi en el govern local*, Barcelona 2005; NIKOLAOS-KOMNIOS HLEPAS, *Grècia la democratització a través de la descentralització*, Barcelona 2005; MOUTITZEN POUL, E., *Dinamarca, el govern local: preparat per a la reforma?*, Barcelona 2004; TOMÀS FORNÉS, M., *Bèlgica: Els efectes del procés de federalització sobre el Govern local*, Barcelona 2003; GER ARENSEN, *Països Baixos el panorama canviant del govern local*, Barcelona 2003; HELLMUT WOLLMANN, *Alemanya Länder i diversitat local*, Barcelona 2002; GERRY STOKER, *Gran Bretanya del govern a la governabilitat local*, Barcelona 2002; TOMÀS FORNÉS, M., *Unió Europea el debat sobre l'eficiència i la democràcia local*, Barcelona 2002; BACCETI CARLO, *Itàlia Canvis en el sistema electoral: l'elecció directa de l'alcalde*, Barcelona 2001; GUERIN LAVIGNOTTE, E., *França Cap a la descentralització*, Barcelona 2001.

⁷⁰⁴ ARGULLOL MURGADAS, E., *Régimen local y municipal*, a ARGULLOL MURGADAS, E. (Dir.), *Federalismo y Autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los estados compuestos*, Barcelona 2009, pp. 269-306.

⁷⁰⁵ Específicament podeu veure també MANUEL MORENO, A., (Ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid 2012. També HEINELT, H. i BERTRANA, X., *The second Tier of local Government in Europe. Provinces, counties, départements amb Landkreise in comparison*, Routledge 2011; HELLMUT WOLLMANN i IGLESIAS A., *Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo*, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, núm. 12, Madrid 2011, pp. 81-100; BERTRANA, X., *Els governs locals de l'Europa Occidental: una aproximació tipològica*, a Treballs de la Societat Catalana de Geografia-Institut d'Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona 2014, pp. 125-141; FORCADELL ESTELLER, X., i SABATÉ VIDAL, J.M. (Coords.), *Per uns governs locals més eficients. Visions des d'Europa*, Barcelona 2014; VELASCO CABALLERO, F. (Dir.), *Gobiernos Locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona 2010.

⁷⁰⁶ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F., *Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada*, REALA, núm. 2, Madrid 2014, p. 13.

Tot però sense perdre de vista que el nostre municipalisme tant diferent entre ell, potser ha de preveure singularitats, però singularitats clares i efectives. I és que quan la legislació, com l'actual TRLMRC –arts. 72 a 77-, preveu règim singulars: municipis turístics, industrials, històrics... cap municipi se'n declara. I entenen règim singular com a tal, no municipis que adopten circumstancialment acords singulars atesa la seva realitat, com els municipis turístics en relació a l'obertura dels establiments comercials.

Un model local de règim jurídic que dotés l'organització de formules innovadores en termes democràtics⁷⁰⁷, amb foment de la participació ciutadana, amb consultes populars locals... essent els municipis veritables espais on és fan factibles els principis bàsics de la legislació relativa a la transparència, la reutilització de les dades i els governs oberts, recentment aprovada⁷⁰⁸.

I tot sense perdre de vista que és també molt rellevant des del règim jurídic local donar cobertura a tot allò que es deriva de la prestació dels serveis públics i l'activitat econòmica, així com del propi exercici d'activitats per part de la ciutadania. La simplificació normativa, ha de ser objecte també

⁷⁰⁷ És cert però que la major innovació es dona quan hi ha més descentralització, RIVERO ORTEGA, R, i, MERINO ESTRADA, V., *Innovación...* op.cit. p. 21. Pel que fa a la innovació a l'administració local podeu veure GIFREU FONT, J., *La gestió de la qualitat a l'Administració Local*, a FUENTES GASÓ i GIFREU FONT, *Règim jurídic dels governs locals...* op. cit. pp. 450-475; BALLBÉ MALLOL, M., *Nous principis i capacitats competencials*, a AAVV., *II Congrés de Municipis de Catalunya. Una aposta de futur*, Barcelona 2003, pp. 400-418; BARNES VAZQUEZ, J. (Dir.), *Innovación y reforma del derecho administrativo*, INAP, Madrid 2012.

⁷⁰⁸ Ens referim tant a la norma Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern; així com a la Llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En aquest sentit, en clau local, es pot veure també el recent treball de VILLORIA MENDIETA, M., *La transparencia como política pública en el nivel local*, Revista Democracia y Gobierno Local, núms., 26-27, Madrid 2014. També dirigida pel mateix autor la recent obra col·lectiva que hem coordinat *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*, Diputació de Barcelona, Barcelona 2015.

N'hi ha també un bon treball en relació a la transparència i al desenvolupament de l'art. 30 de l'EAC relatiu al dret a una bona administració a MANCILLA MUNTADA, F., *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern*, Barcelona 2014. Així mateix també es pot veure BERMEJO LATRE, J.L., i CASTEL GAYÁN, S., (Eds.), *Transparencia, participación y administración Pública en el siglo XXI*, Zaragoza 2013; MOLES PLAZA, R. (Dir.), *Anàlisi dels elements del bon govern local. Codi del bon govern local*, Barcelona 2011; MOLINA MOLINA, J., *Ciudadano y gasto público. Por una gobernanza transparente y participativa*, Navarra 2013; o, BLANES CLIMENT, M.A., *La transparencia informativa de las Administraciones Públicas*, Navarra 2015.

d'especial transcendència⁷⁰⁹. Acompanyat també per unes previsions i accions més concretes en un futur model de finestra única⁷¹⁰. Un món local que alhora, ha de gestionar més i millor el seu propi patrimoni, i ha de assentar les bases d'un nou model de funció pública local adaptat al segle XXI, on la mobilitat interadministrativa ha de ser el pal de paller del sistema en termes d'innovació i motivació de les plantilles dels empleats públics⁷¹¹.

Alhora, cal també reforçar i millorar l'estatut de l'electe⁷¹², dignificar-ne la seva funció, millorar-ne molt la seva formació més bàsica però també la més especialitzada⁷¹³, i el règim de les seves retribucions, tot posant aquestes darreres a l'alçada del que el país necessita per tenir uns electes locals preparats per afrontar els reptes dels anys a venir⁷¹⁴. Del contrari, sinó treballem per millorar-ne llur imatge, ens trobarem que cada vegada menys persones es voldran dedicar al servei de la política local, i a més correm el risc

⁷⁰⁹ En aquest sentit el Govern de Catalunya ha aprovat, en data 16 de desembre de 2014, el *Projecte de llei de simplificació de l'activitat administrativa de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls a l'activitat econòmica*. Caldrà veure com evoluciona el seu tràmit parlamentari, tot i que d'entrada tant l'objecte com les finalitats previstes són molt necessàries, però cal sobretot estar atent a la evolució de la tècnica utilitzada: tant la comunicació prèvia com la declaració responsable, així com a la delimitació de les funcions i les competències de l'àmbit supramunicipal en relació a l'assistència local per fer efectives les previsions de la norma, tal i com hem posat de manifest a la compareixença que ens varen demanar a la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament de Catalunya, de data 25 de març de 2015, que es pot visionar en el següent enllaç http://www.parlament.cat/web/actualitat/canal-parlament/sequencia/videos?p_cp1=7416390&p_cp2=7416895&p_cp3=7416871 –última visita 6 d'abril de 2015-.

La idea de simplificació administrativa és, sense dubte, un repte dels governs locals del futur atès que essent una qüestió clàssica mai no ha estat fàcil la seva adequació a les exigències de la realitat en la mesura que cal combinar flexibilitat amb seguretat jurídica. Es pot veure en aquest sentit l'obra col·lectiva de CARRASCO BELINCHON, J., VIZCAINO COLOMA, C., i MAHILLO SANTOS, J., *Simplificación administrativa en las corporaciones locales*, Madrid 1967.

⁷¹⁰ És rellevant, en aquesta sentit, pensar en una regulació de la finestra única en base a la qual tota l'Administració a Catalunya ha de funcionar com si fos una de sola, d'acord amb les previsions de la Llei del Parlament de Catalunya 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les Administracions públiques de Catalunya, que transposa a aquests efectes la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior -Directiva de Serveis-.

⁷¹¹ Es pot consultar el treball de FUENTETAJA PASTOR, J. A., *La función pública local: asignatura pendiente de la autonomía local*, a Revista de Administración Pública, núm. 191, Madrid 2013, pp. 421-461.

⁷¹² VANDELLI LUCIANO, *Alcaldes y mitos*, Madrid 2006.

⁷¹³ En aquest sentit cal citar l'Aula d'Alts Estudis d'Electes de l'ACM com una eina pionera i capdavantera a tot l'estat.

⁷¹⁴ VALLES CASADEVALL, J.M., i BRUGUÉ TORRUELLA, J., *Políticos locales preparando el futuro*, Barcelona 2003.

que les persones que ho facin cada cop siguin les menys preparades, ja que sinó és garanteix bé el pas per la política però sobretot després també el retorn a la vida professional, hi ha massa riscos que pocs electes voldran, en lògica conseqüència, córrer. En aquest sentit creiem que una futura norma del règim electoral potser seria convenient que comences a treballar en mandats una mica més llargs, però limitant en el temps la durada dels electes en la política local activa.

Aquests són els reptes bàsics, al nostre entendre d'un nou model de governs locals, on a més el govern electrònic, l'avaluació de les polítiques públiques, l'anàlisi i planificació de les funcions bàsiques i serveis, i, l'ús de la informació han de ser també els motors d'aquest nou paradigma local del demà. I també la innovació, el món local com a motor del canvi de molts aspectes, atesa la seva capillaritat territorial, com per exemple en tot allò que fa referència a les *smart city*⁷¹⁵.

I tot això sense dubte acompanyat com a pedra angular d'un nou model de finançament local. Fent que el món local disposi de recursos suficients per donar resposta a aquest model. Fent també que la perequació financera esdevingui també un element nuclear, i posant realitat a la distorsionada imatge de que els governs locals són els més creixents en dèficit públic local⁷¹⁶.

⁷¹⁵ Podem trobar-ne manta al treball a FUENTES BAYO, S. (Coord.), *Smart City, Cap al municipi intel·ligent*, Diputació de Barcelona, Barcelona 2014.

⁷¹⁶ Al respecte resulta molt encertada l'apreciació de SOLÉ VILANOVA, J.: "*Les subvencions anivelladores i les subvencions específiques (...) la teoria del federalisme fiscal ens diu que cal intentar anivellar capacitats fiscals i necessitats entre els municipis amb l'objectiu que, amb un esforç fiscal similar (semblants tipus de gravamen i, per exemple, valors cadastrals revisats periòdicament), es pugui donar un nivell de serveis similar a cada municipi. (...) Les subvencions específiques poden ser corrents o de capital. Des de la creació de les comunitats autònomes, que també ha coincidit amb l'establiment dels ajuntaments democràtics, hi ha hagut una proliferació de subvencions específiques corrents dels diferents departaments de la Generalitat que és totalment qüestionable. Una subvenció pot tenir el caràcter d'incentivar la innovació o l'objectiu de compensar externalitats, per exemple la presència d'usuaris no residents en escoles de música o en escoles bressol, però moltes de les subvencions específiques no haurien de tenir caràcter permanent, o simplement, no haurien d'existir, si les quantitats són relativament petites, ja que els costos de gestió, tant en la part donant de la subvenció com en la part receptora, moltes vegades no recomanen l'existència de la subvenció mateixa. Això ho reconeixen els mateixos alcaldes. Finalment, pel que fa a les subvencions de capital, com les integrades en el Pla Únic de Serveis de Catalunya (PUOSC), podem afirmar que s'ha arribat a un final d'època i que cal un replantejament radical de la subvenció hereva dels antics plans provincials de cooperació. El 1979, quan es creen els primers ajuntaments democràtics, els dèficits d'equipaments eren molt grans i també molt desiguals entre municipis grans i petits, així com entre,*

Aquest anàlisi és doncs des de la planta local i el seu règim jurídic i econòmic interrelacional, però que necessita també connectar-se amb la resta de la realitat institucional del conjunt de les administracions públiques. És per això que proposem en aquest sentit que l'Administració central hauria de reduir la seva presència a Catalunya, i mantenir-se només en aquells àmbits estrictament necessaris. Així, caldria intentar aglutinar totes les funcions que actualment es presten a través d'una única figura: la Delegació/Subdelegació del Govern, tot aprofitant al màxim les seves seves i les despeses de funcionament. Aquesta circumstància d'entrada requereix molts traspassos encara pendents a la Generalitat en moltes de les funcions que en l'actualitat s'estan mantenint de forma duplicada⁷¹⁷. Així per exemple es podrien traspassar les competències de la seguretat social a les oficines de treball de la Generalitat; Trafico a Trànsit, etc. Tot eliminant també la presència dels Ministeris sense competències clares a Catalunya perquè està tot pràcticament traspassat, com per exemple passa amb cultura.

Això aportaria estalvi i simplificació, i alhora caldria acompanyar-ho de major coordinació allà on hi ha competències i serveis encara estatals a Catalunya - per exemple en matèria policial: costes, etc-. Major descentralització estatal a

municipis urbans i rurals. Els darrers 30 anys, la inversió que s'ha fet en els municipis ha estat molt elevada i els últims anys de bonança s'ha constatat un sobre equipament en un gran nombre de municipis i, per tant, una infrautilització d'alguns equipaments i serveis que potser s'haurien d'haver prestat de manera mancomunada i no de manera independent en cada municipi. A partir d'ara, per a una bona gestió econòmica, és probable que calgui un volum menor de subvencions per inversions i, sens dubte, un volum menor de subvencions específiques corrents. Aquests recursos caldria destinar-los a ampliar el Fons de Cooperació Local de Catalunya, la subvenció incondicionada anual, universal i autonòmica de la Generalitat als municipis”, a La Hisenda municipal, crisis econòmica...op. cit. p. 24.

A una part d'aquesta idea s'hi referia també l'acord de la XXIII Assemblea de la FMC, de data 17 de desembre de 2013: “*Demandar al govern de la Generalitat en la futura Llei d'Hisendes Locals la formulació d'un model de participació en els ingressos de la Generalitat de Catalunya mitjançant el Fons de Cooperació Local de caràcter incondicionat, com a instrument que contribueixi a la suficiència financera dels ens locals i que permeti la fixació d'una participació dels ens locals en els ingressos de la Generalitat com a resultat de l'aplicació d'un model que doni estabilitat a les finances locals i que es correspongui amb l'evolució dels ingressos locals de la Generalitat*”.

⁷¹⁷ Contràriament a allò que determina la *Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas CORA*, i el seu informe de juny de 2013, en que determina diverses duplicitats entre l'Estat i la Generalitat, i que les pretén resoldre exclusivament eliminant les que entenen com a duplicitats catalanes, per exemple el servei Meteorològic de Catalunya.

Es pot consultar íntegrament a http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME_LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF – última visita 13 de febrer de 2015-.

En aquest sentit ens mostrem més d'acord amb *l'Informe sobre les duplicitats funcionals i organitzatives entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya: problemes competencials i d'eficiència*, elaborat per la Generalitat a l'octubre del 2012, sobretot en tot allò que es refereix al règim local, pp. 118-129 i pp. 223-238.

Catalunya també clau en un moment de forta uniformització centralista que genera necessàriament desafecció. Aquesta realitat segur que de per si mateixa genera estalvi econòmic. A més constantment s'hauria d'estar exigint aquest esforç simplificador a l'administració estatal, sobretot perquè a ulls també dels ciutadans catalans no només es percebi que és la seva administració territorial catalana la que fa ajustos.

Des del nivell de la Generalitat de Catalunya entenem que cal mirar encara de reorganitzar la seva estructura per veure si després dels esforços ja fets queda pendent alguna altra reforma a adoptar⁷¹⁸. Pel que fa a la seva distribució i implantació territorial creiem que es pot fer encara algun reajustament⁷¹⁹. No és clara, la necessietat de mantenir una estructura de govern territorial àmplia a totes les delegacions territorials de la Generalitat. Alhora, i allà on realment la realitat ho imposa cal cercar opcions singulars –Terres de l'Ebre, per exemple-. En aquest camp cobra rellevància un esquema que ajusti una organització territorial de la Generalitat coincident, de conformitat amb l'EAC, amb el desplegament veguerial⁷²⁰. Així caldria refondre estructures de planificació urbana, desplegament regional policial, d'ensenyament o sanitari,

⁷¹⁸ En aquest sentit es pot veure *L'Informe de la comissió d'experts per a la reforma de l'Administració Pública i el seu sector públic*, de data 30 d'abril de 2013. El mateix fou elaborat per un grup d'experts segons l'Ordre GRI/29/2013 de 18 de febrer, presidit pel Dr. Guillem López-Casanovas, i integrat pels Drs. Francisco Longo, Carles Ramió, Joan-Ramon Rovira i, Josep Valor. L'informe es pot consultar a http://www.upf.edu/cres/pdf/InfoComRefAAPPdef_x1x.pdf -última visita 17 de març de 2015-. En base a aquest Informe, i altres documents, el Govern de Catalunya en data 3 de juny de 2014 va acordar impulsar un *Pla de reforma de l'Administració* per guanyar eficiència i adaptar-la als nous models de governança, que es durà a terme a través del Departament de Governació i Relacions Institucionals. Al respecte s'han anat fent públics alguns temes i documents de treball com els relatius a la transparència –molt capdavanters i pioners- o a la simplificació administrativa, però no consten més avanços al respecte.

⁷¹⁹ Tampoc s'ha d'analitzar tota l'acció de la Generalitat i el món local en termes d'estalvi econòmic, en la mesura que en el conjunt de les institucions estatals i comunitàries hi ha molts camp on es poden escometre canvis que produeixin impacte econòmic en estalvi. A les institucions comunitàries, per exemple, costa d'entendre com el Parlament Europeu és desdobra entre Brusel·les i Estrasbourg, amb tot el cost econòmic de funcionament que comporta. Aquesta qüestió ha estat debatuda sovint en instàncies comunitàries als efectes de llur simplificació però no s'acaba realitzant, bàsicament també per l'aplicació dels diferents Tractats. Amb tot però, aquestes dades econòmiques de funcionament també s'haurien de conèixer i valorar conjuntament amb les del funcionament de les institucions locals i de Catalunya quan tot sovint se'ls hi demanen ajustos.

⁷²⁰ Amb la clara voluntat d'homogeneïtzar el mapa territorial també pel que fa a la seva nomenclatura divisional contràriament a allò fet fins ara on parlem, per exemple, de comarques, vegueries, delegacions territorials, àrees territorials, regions sanitàries o policials...que a més mai coincideixen amb número ni s'interrelacionen entre ells com a divisió. I tot per no afegir-hi ja –de competència estatal, però-, la planta judicial i el mapa dels partits judicials com a circumscripció electoral.

etc. a un únic model, el veguerial. També el de les delegacions de la Generalitat, en la mesura que en l'actualitat només hi ha quatre províncies amb possibilitat d'esdevenir quatre nous consells de vegueria, al nostre entendre només hauria d'haver-hi de forma general quatre delegacions perifèriques de la Generalitat, per bé que es podria establir alguna excepció al mapa. Cas, per exemple, de les Terres de l'Ebre o l'Alt Pirineu, o fins i tot preveure que determinats territoris per la seva naturalesa no tenen tampoc necessitat que la pròpia delegació estigui a la mateixa capital -cas per exemple de la delegació del govern de la Generalitat a Barcelona ciutat-. Amb tot, la racionalitat administrativa vindria donada pel fet que aquesta delegació perifèrica només s'hauria de concretar de forma unipersonal; és a dir, a través del Delegat/a del Govern, i no en canvi de tot un mimetisme sencer, en molts casos, de cadascun dels departaments de la Generalitat. A través d'un Delegat/a i una petita oficina tècnica, auxiliada si s'escau, i fins i tot compartint seu si és possible amb el futur consell de vegueria, es podria tenir la representació sencera unipersonal del Govern de la Generalitat, estalviant salaris, despeses d'edificis, i intentant cercar més cohesió territorial a través d'unes oficines de coordinació amb les vegueries. Els diferents Delegats/es del Govern tindrien també un òrgan central de coordinació i recolzament a través de la pròpia presidència o governació de la Generalitat.

En aquest sentit, i més enllà d'una solució molt singular per a les Terres de l'Ebre, fonamentada en raons històriques⁷²¹ i territorials⁷²², creiem que s'ha de ser molt restrictiu a l'hora de facilitar la creació de nous nivells administratius en clau general, i també, com ara veurem, en clau local. Així per exemple només en causes molt objectives tenen sentit la creació de personificacions instrumentals com els consorcis, les mancomunitats, etc.

I tot això, bo i mantenint la possibilitat també, cas de l'Alt Pirineu o les Terres de l'Ebre, que el consell de vegueria pugui tenir una descentralització major a algun Consell Comarcal en concret. Per exemple delegació veguerial de les a les Terres de l'Ebre al Consell Comarcal del Baix Ebre⁷²³. De fet, malgrat no

⁷²¹ Podeu veure el nostre treball FORCADELL ESTELLER, X., *El debat relatiu a la creació de la comarca del Montsià...* op. cit. pp. 193-236.

⁷²² N'hi ha algunes aproximacions a JORDAN FARNÓS, J., *El perquè de la vegueria ebreca*, Benicarló 2010.

⁷²³ De forma general però, i en aquest cas concret de les Terres de l'Ebre creiem que la solució, a mig termini i sense marc normatiu propi previ, seria la recuperació de l'ens intercomarcal de les Terres de l'Ebre, que per a determinats temes claus en qüestió territorial aglutinés el món local, la Generalitat i

ser una opció ben desitjable en termes d'homogeneïtzació, som del parer que fins i tot si un territori disposa d'especificitats suficients que cal que siguin reconegudes per norma legal, no hauria d'haver tampoc obstacle per fer-ho si serveix, cas per exemple de les Terres de l'Ebre, per trobar un millor encaix d'aquest, o per tal que se n'obtingui contrapartides en termes d'equilibri territorial; fet i fet, tal i com el Parlament de Catalunya ja va voler preveure a través de la Llei 2/1983, de 9 de març, d'alta muntanya. Opció legislativa perfectament vàlida també per a un reconeixement territorial més singular de les Terres de l'Ebre.

Per finalitzar aquestes elements bàsics a tenir en compte per afrontar els nous reptes del món local, creiem que val la pena insistir en la necessarietat d'una reforma de la LOREG o de la creació, si fos el cas, d'un nou marc propi a Catalunya, per tal de determinar l'elecció mixta o directa dels òrgans de govern del consell de vegueria o consell comarcal, tal i com d'altra banda succeeix ja amb els cabildos, consells insulars, i les diputacions forals basques⁷²⁴.

També des del punt de vista de la gestió local la idea de treball transversal i en xarxa⁷²⁵ és un molt bon element a tenir en compte per a tot el conjunt institucional del país. Així per exemple determinar una veritable xarxes de museus; xarxes de carreteres; xarxes de biblioteques, etc. En aquest sentit la gran planificació d'aquestes hauria de ser de la Generalitat, bo i escoltant el Consell de Governos Locals, i la seva execució territorial.

En aquest sentit considerem necessari també repensar el Consell de Governos Locals, com un òrgan clau en matèria local, cosa que en l'actualitat no passa,

si s'escau, les cambres professionals i econòmiques del territori. Això, sense creació d'estructura administrativa, sinó que adscrit a la delegació territorial o veguerial de les Terres de l'Ebre.

⁷²⁴ VELASCO CABALLERO, F., *Reforma del régimen local: la nueva cultura de la intervención*, Boletín del Instituto de Derecho Local, núm. 42, Madrid 2012.

⁷²⁵ S'hi refereix també MELLADO RUIZ, L.: "*Hoy el mundo responde a otros factores y condicionantes : los de colaboración y decisión en red, los de satisfacción integrada y eficiente de las necesidades sociales, con independencia de la titularidad formal de las competencias, las de simplificación y desregulación de las estructuras decisionales y de gestión en el ámbito local, las de eficiencia, congruencia i capacidad de "dirección" de los procesos privados por parte de la organización y el Derecho públicos, los transparencia y ética pública, etc., con una más que necesaria redefinición ya del propio objeto de estudio, un nuevo "municipalismo" realmente sostenible*", a *Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y la sostenibilidad de la Administración Local: entre la reforma y la intervención*, a Revista CEMCI, núm. 17, Granada 2012, p. 36..

atès sobretot la seva composició tant elevada. Entenem que cal un Consell molt institucional, però dotat alhora d'una estructura molt tècnica, que a mig termini hauria d'aglutinar les actuals entitats municipalistes més representatives⁷²⁶, així com molts dels actuals centres de pensament i anàlisi i reflexió finançats des de fa molts anys per les administracions territorials i que necessàriament els hi cal de forma urgent una reflexió de futur –al igual que als centres culturals i expositius, en termes generals-. En el marc d'aquest Consell s'hi hauria d'adscriure també un bona coordinació amb l'Escola de d'Administració Pública per dotar tots plegats d'un model de formació de tècnics i electes de país, prenent com a referència –com en la seva creació en els anys de la Mancomunitat- els models europeus més avançats, com és el cas per exemple d'avui a França amb la ENA - *École nationale d'administration*-. I això sobretot perquè és urgent que ens dotem d'una estructura tècnica i jurídica, com a país, molt solvent. Només des d'una bona escola de dret públic, d'on surtin grans professionals podrem tenir un cos de gestors públics qualificats, element clau per al bon funcionament d'un bon teixit institucional⁷²⁷.

Tot en conjunt a fi de dotar als governs locals de Catalunya d'un model competencial i territorial propi, que sent respectuós amb els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, aposti clarament també pel principis d'autonomia local, subsidiarietat i legitimitat democràtica que consagra la CEAL. Un model local català que, arrelant-se amb la nostra tradició municipalista, tingui visió europea i doni resposta a la necessitats d'una democràcia local avançada.

Aquestes reflexions prèvies doncs són reptes de futur immediat, però cal dotar-los d'una certa ordenació i graduació en funció també de la realitat institucional i política de cada moment. Hi ha qüestions que es poden afrontar d'immediat, seguint un clar full de ruta, com potser la qüestió de canviar el nom de l'ens provincial per Consell de Vegueria en un clar intent de

⁷²⁶ Som del parer a més que aquest Consell de Governos Locals hauria de servir com a paraigua de totes les comissions informatives i de cooperació local de caire interadministratiu: Comissió de Delimitació Territorial, Comissió de Govern Local de Catalunya, Comissió de cooperació Local, etc. Per tant òrgans que bo i mantenint la seva composició paritària tindrien la seva concreció orgànica al món local.

⁷²⁷ ARGULLOL MURGADAS, E., *Una aproximació al conreu del dret públic a Catalunya*, a *Revista Catalana de dret públic*, núm. 41, Barcelona, 2010.

singularització del nivell de govern. També per exemple una ordenació i coordinació efectiva, com en aquests darrers quatre anys, entre el conjunt de les institucions locals de Catalunya i el Govern de la Generalitat. Això per exemple ha suposat múltiples convenis de col·laboració, entre les quatre diputacions catalanes i el Govern de la Generalitat, per tal de fer front als reptes més complexos en termes econòmics per tal de garantir l'estat del benestar a Catalunya, per exemple fent efectives aportacions per a despeses socials, educatives, financeres, o de creació de llocs de treball⁷²⁸. Però també en qüestions tècniques com les derivades del govern electrònic, el padró, o les bases per a un sistema tributari català, hi ha un ampli camí a recórrer, que pot permetre des d'una vessant pràctica avançar molt sense necessitat d'esperar a canvis competencials, en la mesura que se'n disposa ja de la competència pròpia.

⁷²⁸ Això ha suposat determinats convenis per avançar des de les diputacions catalanes liquiditat als governs locals de deutes originaris del Govern de la Generalitat, o fer efectives partides de pagament de les diputacions inicialment previstes a altres conceptes –com per exemple al Pla únic d'obres i serveis de la Generalitat- a qüestions vinculades a les llars d'infants, ajuts d'urgència i socials o plans d'ocupació arreu del territori català. I és que s'ha demostrat en aquest context que en temps de dificultats la nació s'ha tornat a lligar al municipalisme, i alhora s'ha fet efectiva la prioritat política d'apostar per la reactivació econòmica i la garantia de la cohesió social. En aquest sentit es pot veure un model d'exemple clar de política concreta en el treball que hem coordinat *La cooperació local de la Diputació de Barcelona en el marc del Pla xarxa de Governos Locals 2012-2015*, Barcelona 2015. En aquest llibre es posa de relleu com aquest govern local per fer efectives aquestes accions ha fet aportacions al món local de les comarques de Barcelona de plans i programes per valor de més de mil milions d'euros, la xifra més alta que mai s'havia disposat en plans de cooperació a favor dels governs locals de llur demarcació. Amb tot no deixa de ser una paradoxa que des del finançament local de les diputacions, que es financen directament des de l'administració central, es coadjuvi a polítiques pròpies del Govern de Catalunya. Evidencia fins a quin punt la situació financera catalana està en una complexa situació. L'exemple més clar d'aquesta política cooperadora ha estat el conveni de data 8 de març de 2012 per al desenvolupament del *Pla extraordinari d'assistència financera local* on les quatre diputacions catalanes, amb l'acord de les entitats municipalistes, adquirien crèdits pendents de la Generalitat amb els governs locals per import de més de 211 milions d'euros que serien retornats als governs supramunicipals, per part de la Generalitat, dintre del mateix exercici econòmic –DOGC núm. 6096, de data 27 de març de 2012-. Alhora però posa de manifest que les diputacions provincials, a més de per moltes altres raons, són ben valorades pels municipis atesa la seva bona situació financera que retorna en forma de molts plans i programes, cosa que per exemple no poden fer els consells comarcals en la mesura que el seu finançament bàsicament depèn del Govern de Catalunya, i no de l'Estat com el de les Diputacions provincials.

VIII. 4. Escenaris concrets per al futur model local català

El que sí que és cert és que som de l'opinió que es plantegen tres escenaris possibles, al nostre entendre, com a esquema bàsic on es podrien anar encabint el conjunt de les idees aquí plasmades.

VIII. 4.1. El model actual amb algunes innovacions

El primer, i al contrari del que creiem que acabarà succeint, es basaria en el fet que en l'estat actual de les coses, les demandes catalanes no evolucionessin gens. En aquest sentit doncs caldria estar atent a com des de l'actual marc legislatiu que defineix la LRSAL, i una concreta futura llei de governs locals de Catalunya, es pot dibuixar un model el més singular possible, Aquí la previsió de diputacions provincials o *entidades equivalentes* podria donar el seu joc. El marge és però, al nostre entendre, molt estret⁷²⁹. Però en tot cas el model hauria de passar per poder reforçar els municipis, des dels dos nivells de govern local supramunicipal, tot apostant alhora pel canvi de nom de la Diputació provincial per Consell de vegueria. En tot cas però el nombre de futurs consells seria exactament el mateix, sense llei estatal prèvia d'autorització, i la planta comarcal es podria adaptar a una realitat més asimètrica, i de base col·laborativa de les actuals diputacions/consells de vegueria, tot fent que l'actual consell comarcal del Barcelonès quedés integrat al Consell de vegueria de Barcelona o a l'AMB⁷³⁰. Caldria des d'aquesta perspectiva pensar també en una unificació d'aquests dos ens locals, o en tot cas una efectiva coordinació de les accions a executar al territori que en l'actualitat no es donen. I tot sense perdre de vista que l'ara consell de

⁷²⁹ Fins a la data el Govern estatal tampoc ha mostrat la més mínima idea de complicitat amb Catalunya en aquests termes, així per exemple en la darrera reunió entre Presidents, el 30 de juliol de 2014, el MHP Mas va lliurar al President Rajoy un llistat amb diversos temes que vulneren les competències de la Generalitat, els afectes d'estudiar-ne la seva solució al marge dels Tribunals, i d'entre aquestes hi figurava el tema de la reforma local estatal.

Malgrat els compromís del President Rajoy d'estudiar-ne i prendre determinades mesures al respecte, no ha evolucionat gens aquest tema. Es pot veure el contingut a http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/doctrel/notaprensa/.../188548.htm -última visita 8 de març de 2015.

⁷³⁰ Aquesta opció es podria plantejar a altres parts del territori com per exemple una part del Baix Llobregat, Maresme, o les actuals capitals de província.

vegueria seria l'ens constitucionalment garantit enfront els altres⁷³¹, i alhora també el receptor del finançament. Pel que fa al desplegament veguerial territorial aquest hauria de ser coincident amb el de l'administració perifèrica de la Generalitat, per la qual cosa la divisió territorial d'aquesta que va més enllà de les actuals quatre províncies estaria al davant d'un atzucac⁷³². A més, i des de la perspectiva competencial i de règim jurídic un model molt afectat per les previsions de la LRSAL, i per tant amb poques possibilitats de desenvolupament autonòmic. Un model local doncs basat en la tradició de la divisió territorial de la II República, amb molts pocs marges de desenvolupament ateses les restriccions constitucionals, i deixant les previsions de l'actual EAC en via morta

VIII. 4.2. La vegueria i/o la comarca com a ens supramunicipals al servei d'un nou municipalisme

El segon escenari es podria donar pel fet que Catalunya aconseguís un nou marc relacional amb l'Estat de tipus singular, federal, o asimètric. Des d'aquesta perspectiva hauríem de mirar, bo i apostant també pel nivell municipal, el marc de la supramunicipalitat. En aquest sentit caldria poder concretar, fruit de l'acord ràpid constitucional si s'escau, un model de set, màxim vuit, vegueries. Llavors tindria sentit pensar que potser la reducció de consells comarcals podria ser més àmplia que en el model anterior, en el sentit de poder prefixar un règim jurídic de col·laboració efectiva entre la vegueria i la comarca, en el sentit que aquesta segona en fos l'àmbit efectiu de

⁷³¹ S'hi refereix també ESPASA QUERALT M., en un article periodístic al diari *Ara* del 13 de gener del 2014, *Una reorganització local*, on afirma: “Sembla lògic plantejar-se si no seria el moment de crear un govern metropolità potent i eliminar els consells comarcals, algunes mancomunitats i fins i tot l'actuació de la Diputació en aquest territori”. Hi estem d'acord pel que fa a aquesta unificació d'ens, però en l'actual marc jurídic no podem oblidar que la diputació, actualment, està garantida constitucionalment.

⁷³² Això situa ja alguna situació que podria ser manifestament millorable, com per exemple haver de sostenir una administració delegada de la Generalitat a les comarques de Barcelona, seu alhora de totes les conselleries del Govern. Som del parer que tant en aquesta opció, com en les altres dos que estem plantejant, aquestes delegacions han de tenir certa simplificació al territori, i en aquest cas singular no veiem necessari mantenir una estructura de delegació del Govern a les comarques de Barcelona.

descentralització i proximitat al territori de la primera⁷³³. Des d'aquesta perspectiva es podria plantejar també la fusió entre AMB i vegueria de Barcelona. Alhora des del sistema d'elecció es podria plantejar una modificació expressa de la LOREG o la cessió del títol competencial per a una llei electoral pròpia per tal que el sistema d'elecció d'aquests nivells supramunicipals fos mixt o directe, en els termes que hem esmentat. La implantació veguerial al territori aniria coordinada a més amb la de la Generalitat, tot aprofitant instal·lacions, espais, i facilitant la mobilitat interadministrativa del personal de les administracions públiques de Catalunya. A més aquesta descentralització hauria de ser coordinada en allò que fa als aspectes competencials materials. Així l'actual art. 84 de l'EAC és un bon punt de partida alhora de repartir d'entre els governs locals existents un determinat marc jurídic on la vegueria seria l'ens bàsic i el consell comarcal l'ens prestador de serveis, bo i evitant possibles duplicitats com les que es podrien produir, i que de fet avui es produeixen, pel fet que totes les administracions actuant a un territori tinguessin competències sobre un mateix títol: assistència i cooperació local, per exemple⁷³⁴. Títol que hauria de quedar reservat al món local, i de forma directa al Consell de vegueria. Des d'un punt de vista del règim jurídic la vegueria hauria de tenir també competències materials i pròpies en àmbits sectorials d'incidència local, en els

⁷³³ Estem molt d'acord amb aquesta opció per al futur, tal i com també ha defensat de forma pública, en un article al diari ARA, de data 14 de març de 2013, el President del Consell Comarcal de l'Alt Urgell, FIERRO RUGALL, J.: “*Consells comarcals, no al cafè per a tothom: (...) per mitjà d'un conveni amb la Diputació de Lleida, entre nomès cinc funcionaris del Consell Comarcal de l'Alt Urgell es gestiona la secretaria de 11 dels 19 Ajuntaments de la comarca. (...) Reformulem els consells comarcals, adaptem-los als nous temps i als moments econòmicament difícils que estem vivint, redefinim-los partint de les característiques de cada territori i detectem i corregim els errors que hem comès amb ells al llarg d'aquests anys. Si fem tot això, s'entendrà la raó de ser dels consells comarcals*”, p. 30.

⁷³⁴ A més en un contingut molt desenvolupat per tal de donar tot tipus de serveis als municipis menys poblats a mode d'una assistència integral, com es va defensar en l'esborrany d'Avantprojecte de Llei de Governos Locals de 2009, o com també defineixen els arts. 11 a 15 de la Llei 5/2010, de 11 de juny, d'Autonomia Local d'Andalusia. Així per exemple en aquesta darrera norma hi ha tot un ventall d'aquestes funcions que han de realitzar les diputacions en base a l'assistència tècnica, econòmica, i material, manta interessants: elaboració i disciplina del planejament urbanístic i d'instruments de gestió; disciplina urbanística i ambiental; suplència en l'exercici de les funcions públiques necessàries de Secretaria, Intervenció i Tresoreria en els municipis de menys de 5.000 habitants; integració de l'igualtat de gènere en la planificació, seguiment i avaluació de polítiques locals; disciplina de personal funcionari i laboral, etc. Al respecte es pot veure també un interessant article fent propostes d'augment de funcions d'aquestes a COBOS CLIMENT, J., *Las Diputaciones Provinciales, la asistencia a los municipios en el contexto actual. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía*, a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, Madrid 2012.

termes del que hem vingut defensant –medi ambient, urbanisme, patrimoni, seguretat⁷³⁵, etc-., i aspectes instrumentals de gestió vinculats a les infraestructures, els residus, la mobilitat, etc. de llur territori⁷³⁶. Per la qual cosa aquesta opció necessita un replantejament de les actuals funcions d'alguns departaments actuals de la Generalitat, com Governació, Territori, Agricultura, etc., en la mesura que algunes de les funcions que avui aquests també presten quedarien adscrites en seu local, i s'exercirien pel Consell de vegueria en coordinació i col·laboració amb la Generalitat.

Finalment, i pel que fa al finançament local es podria plantejar que aquest derivés d'aportacions de l'Estat a la Generalitat, i que aquesta sumant-hi les seves, i en funció de variables d'equilibri territorial ho distribuís al conjunt dels governs locals del territori, tot garantint un mínim d'aportacions fix respecte el total de la Generalitat cap al món local per tal que aquests no veiessin reduccions en aquestes aportacions⁷³⁷. I l'idea d'equilibri territorial

⁷³⁵ Al respecte s'ha anat avançant en els últims anys a Catalunya, per exemple en la possibilitat d'acordar la col·laboració entre municipis per a la prestació dels serveis de policia local, la qual cosa des de l'any 2012 a Catalunya és possible a través de la Ordre INT/242/2012, de 3 d'agost, publicada al DOGC núm. 6190, de 10 d'agost de 2012. Aquesta possibilitat, sobretot en municipis més petits que tenen cossos de policia local és una bona mesura que a més s'hauria d'extendre a aquells altres que tenen cossos de vigilància municipal, reconeguts per la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya. En matèria de seguretat, a més, i en el desplegament de la seguretat a Catalunya caldria tenir present la realitat veguerial, i el paper que pot jugar el món supramunicipal en aquest camp. Un bon exemple, tot i que en aquests moments pendent segurament d'una reflexió de futur, ho seria el model basc de policies forals, a través dels *Forales*, *Mikeletes* i *Miñones* –Bizkaia, Guipúzcoa, Araba-, però tots amb dependència funcional i orgànica de la *Ertzaintza*.

Pel que fa al model català de seguretat podeu veure FUENTES GASÓ, J.R., *La seguretat i la prevenció a l'Administració Local*, a FUENTES GASÓ i GIFREU FONT, *Règim jurídic dels governs locals...* op. cit. pp. 937-951. Així mateix CAPELL MANZANARES, J.M., *Ser policia*, Barcelona 2011.

⁷³⁶ Representa un bon document de punt d'inici l'obra col·lectiva GALAN i GALAN, A., *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya*, 2 Vols., Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona 2006.

⁷³⁷ Es tractaria d'evitar possibles situacions de desigualtat econòmica entre territoris, com en l'actualitat passa amb Barcelona, respecte Lleida, Tarragona i Girona, tot garantint alhora un equilibri territorial més harmònic. De fet allò mateix que el President JOSEP PUIG i CADAFALCH havia dit ja l'any 1919, en prendre possessió per segona vegada com a president de la Mancomunitat de Catalunya: “*La Mancomunitat fou creada per unir l'esforç de tots els catalans, repartint per tot Catalunya la riquesa avui concentrada a Barcelona*”. Aquesta és una realitat massa present encara, així a tall d'exemple il·lustratiu en un estudi molt recent sobre temes culturals i territori que porta per títol *Una cultura policèntrica i articulada*, publicat per la Generalitat de Catalunya a través del Consell Nacional de la Cultura i les Arts -Barcelona 2014-, s'afirma: “*Dins el territori català, la majoria de recursos es concentren a la província de Barcelona, un fet que provoca desigualtats manifestes entre els diferents territoris a l'hora d'accedir als projectes i a l'oferta cultural. Això és*

passa per cercar un model que certament es motiva per una bona mobilitat de la ciutadania arreu del territori, però també per un repartiment econòmic equilibrat i proporcional.

VIII.4.3. Un model local nou en el context d'un Estat també nou

La tercera opció seria la que a més de l'anteriorment esmentat es caracteritzaria pel fet que es podria plantejar en cas que Catalunya esdevingués un nou estat a Europa, o disposés de forma total d'un marc jurídic ple per definir el seu model local. En aquesta situació es podria dibuixar un mapa municipal com l'actual, però amb un sistema supramunicipal amb un únic nivell: el veguerial. És a dir, els 42 consells comarcals podrien quedar englobats amb una estructura amb vegueries on hi haguessin només vegueries com a ens supramunicipals. Això suposaria com a mínim la determinació de les vegueries de les Terres de l'Ebre; el Camp de Tarragona; Ponent; Alt Pirineu; Penedès; Catalunya Central; Girona⁷³⁸; i la de Barcelona⁷³⁹; per bé que la tasca d'enumerar-les i concretar-les només és una aproximació ja que requereix d'un estudi més aprofunditzat per poder-ho determinar amb coneixement de causa. Aquesta opció podria també comportar que a determinats llocs, i per a fixar proximitat es poguessin obrir delegacions d'aquesta a determinades parts del seu territori, però tractant-se sempre del mateix ens veguerial.

Pel que fa a la realitat territorial de la Generalitat, es podria optar a un model on l'administració perifèrica d'aquesta fos gairebé coincident amb la local, i per tant un model únic d'administració territorial de país, bo i establint els

conseqüència del paper de lideratge que ha mantingut durant molt de temps la Diputació de Barcelona en la seva tasca de suport i redistribució dels recursos culturals entre els seus municipis. Però, sobretot, posa de manifest una vegada més la necessitat d'establir circuits i acords de col·laboració entre els diferents territoris, i de crear un sistema cultural que permeti més equilibri i equitat en el desenvolupament cultural del país", p. 51.

⁷³⁸ Amb possibilitat que l'actual territori de Girona esdevingués dos consells de vegueria, fruit de la voluntat de llur territori.

⁷³⁹ Seria la metropolitana, per la qual cosa és on s'integraria l'actual AMB, que ja plantegem com a possibilitat en l'opció segona. Respecte altres territoris amb possible model de gestió metropolità, i tot i que hi mostrem totes les cauteles pel que fa al seu encaix territorial, podeu veure RENYER ALIMBAU, J., *La viabilitat jurídica del Camp de Tarragona com a ens metropolità*, a Treballs de la Societat Catalana de Geografia-Institut d'Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona 2014, pp. 69-98.

mecanismes de coordinació necessaris. Tant pel que fa al règim competencial com al finançament, serien meres adaptacions i concrecions a aquesta nova realitat, respecte el que hem proposat en el segon model.

VIII.4.4. La gradualitat en els plantejaments

Els tres models presentats haurien de ser progressius, però en cas de poder anar cap al segon o al tercer, en l'actualitat seria necessari elaborar una norma marc o de transició local, per anar abordant els reptes més immediats. I això perquè som de l'opinió que mentrestant el model no es defineixi no és bo anar legislant ordinàriament en qüestió local al Parlament. El més important però és fixar un full de ruta, consensuat i de país, que gradualment es vagi acomplint.

La Catalunya autonòmica haurà estat la Catalunya comarcal. La Catalunya d'un nou marc polític, al nostre entendre, hauria de ser la veguerial, en clau local.

Tots tres escenaris parteixen d'avantatges i inconvenients, i sempre ho seran segons la perspectiva en la que s'enfoqui, però en tot cas es planteja racionalitat, modernitat i la definició d'un model que vol aspirar a ser durador, i no canviant en cada legislatura o determinat per l'aprovació de normes que no generen consens, sobretot la segona i la tercera opció. La nostra posició particular d'inici es situaria al segon model, i anar treballant progressivament i de forma consensuada cap al tercer.

En tot cas però un conjunt d'idees, en un terreny on costa molt avançar propostes, generar consens i aplicar polítiques concretes. Però sempre un model local, va lligat necessàriament al model de país que volem i necessitem.

Abans que res necessitem reflexionar-hi abastament, però de forma pràctica. Per fer-ho cal impuls polític, però també tècnic. I per suposat cal que s'hi treballi des de diferents visions pluridisciplinars. Sinó, és fàcil, hi ho hem vist, que no arribi a bon port. En aquest sentit estem molt d'acord amb ARGULLOL MURGADAS:

“La reorganització del sistema de govern local s'ha de fer amb precaució; això no vol dir que no hagi d'ésser profunda, sinó que és convenient que una fase prèvia

d'estudi permeti d'arribar a un projecte global i acabat que contempli les conseqüències directes i indirectes, els diversos vessants, i que asseguri en tot cas la continuïtat de la prestació dels serveis⁷⁴⁰.

No podem oblidar tampoc en aquest context que en un moment polític com el vivim en un moment determinat es pot obrir una via o una altra, i la decisió de quelcom tant bàsic de com orientem el nostre model territorial hauria d'estar ja consensuada. En tot cas però, i en la mesura que no ens consten al respecte treballs en tal sentit, creiem que esdevé necessari crear-los amb urgència, enlloc de treballar amb respostes locals parcials i que no afronten la globalitat de la temàtica.

Cal en el mateix sentit que allò que passava a finals de la dècada dels setanta amb els Congressos de Cultura Catalana, i les respectives jornades de formació posar-se amb aquest tema. Aquesta ha de ser una de les quatre o cinc qüestions bàsiques que el catalanisme a de tenir a punt per quan arribi l'hora, perquè com organitzem un país en clau local i de quin règim jurídic i econòmic el bastim no és una cosa menor.

En tot cas som a les portes de la celebració d'unes noves eleccions locals que han estat convocades per al proper 24 de maig de 2015⁷⁴¹. També coincidint amb aquesta data moltes altres CCAA tenen comicis a celebrar. A Catalunya, s'anticipen, com hem vist, novament les eleccions al Parlament, aquest cop amb un caràcter marcadament trascendental en els plantajaments catalanistes de futur.

En aquest moment no preocupa tant el nom, sinó la funció de cada nivell en el conjunt del model local. En aquesta campanya electoral s'apel·larà al reforç del món local per algunes formacions polítiques, d'altres per la supressió d'estructures i nivells de govern, i, finalment, algunes altres per reformes futures dels governs locals en el seu conjunt que costa molt que es concretin.

Però del discurs cal anar directament a l'acció. No ens pot passar que arribada l'hora no haguem fet aquesta reflexió i treball, i definit el nostre propi model. Els interessos del municipalisme, una peça clau en el nostre sistema

⁷⁴⁰ ARGULLOL MURGADAS, E.; *L'organització territorial de Catalunya...* op.cit. p. 49

⁷⁴¹ Convocatòria feta per Real Decret 233/2015, de 30 de març, publicat al BOE núm. 77, de 31 de maig de 2015. A Catalunya a través del Decret 45/2015, de 31 de març, hi haurà també l'elecció dels membres dels consells comarcals.

democràtic, ben bé s'ho mereixen. Els reptes que el país té plantejats i on els governs locals, necessàriament, n'han de jugar un paper rellevant⁷⁴² n'esdevenen a l'hora una oportunitat de futur. Cal saber-ho aprofitar per definir finalment un model local català dels governs locals que estigui a l'alçada d'un municipalisme modern, innovador, obert, europeu i propi del segle XXI.

⁷⁴² Tal i com hem publicat recentment en premsa a FORCADELL ESTELLER, X., *Els governs locals de Catalunya: l'estructura d'estat més important*, *Setmanari l'Ebre*, núm. 678, de data 27 de març de 2015, p. 30.

CONCLUSIONS

1.- En aquest treball he fet un estudi sobre l'evolució institucional, normativa, jurídica – i en diversos aspectes també econòmica- de la realitat del món local actual, tot plantejant alguns reptes de futur, però fonamentant-ho també en els antecedents històrics propis de Catalunya. I tot sempre intentant conjugar els tres elements alhora que em semblen claus per abordar aquesta temàtica: l'estudi des de la planta municipal, el règim jurídic local i llur sistema de finançament. No tractar la qüestió des d'aquesta triple vessant em sembla no afrontar la temàtica en la tota la seva globalitat.

Així hem vist com Catalunya al llarg dels segles va disposar d'un model propi i secular, tota vegada que tenia regulat un model local basat, com a elements més institucionalitzats, en els municipis i les vegueries. I aquesta fou la seva realitat fins als Decret de Nova Planta de 1714, on el dret propi i substantiu de Catalunya, així com les seves institucions, va ser abolit i alhora es va acollir un nou dret comú a tot l'Estat, amb una nova definició i implantació d'un model local centralista. Així es va alterar el camí històric de Catalunya en aquell moment. La concreció d'aquest nou model estatal amb l'inici del constitucionalisme de 1812, i sobretot amb la divisió provincial impulsada pel Ministre Javier de Burgos el ja llunyà 30 de novembre de 1833, posarien definitivament les bases a un model gairebé intacte fins al dia d'avui. A partir d'aquesta data, com he assenyalat, el model territorial local clàssic, amb diverses vegueries arreu de Catalunya es veurà únicament definit amb quatre províncies que dividiran, desconeixent sovint la realitat local, administrativament el país. Així molts territoris, com per exemple les Terres de l'Ebre, que fins ara havien mantingut aquest reconeixement veguerial, propi i singular, es veuran ara incloses de forma permanent a la divisió provincial de Tarragona.

Amb més o menys matisacions aquest serà el context fins a la constitució de la Mancomunitat de Catalunya, el 6 d'abril de 1914. Una nova institució, creada a redós d'un Decret estatal de 18 de desembre de 1913, que posarà les bases, dos cents anys més tard del 1714, a la nova unificació de Catalunya. A més, serà un dels períodes més actius en la construcció del país del nostre autogovern modern, en la mesura que la política d'equilibri del territori i de la defensa del municipalisme en seran una de les seves principals accions.

Aquesta realitat fou copsada també pel Capità General de Catalunya, Miguel Primo de Rivero, qui en protagonitzar un cop d'Estat al 1923, i malgrat uns inicis molt breus que podien semblar propicis per als interessos de Catalunya, a partir del 1925 prohibiria el català a les escoles, i dissoldria la Mancomunitat. Val la pena concloure també que aquesta malgrat es va crear sota l'empara d'una norma estatal que en permetia la creació arreu de l'Estat, com he citat, només fou Catalunya qui la va utilitzar i institucionalitzar. Per això en el moment de dissoldre-la, enlloc de fer-ho deixant sense efecte el model a través d'una disposició normativa de caràcter general el que va succeir fou que es va dissoldre senzillament amb una aplicació concreta contra la Mancomunitat de Catalunya, quedant però vigent el Decret de 18 de desembre de 1913 que en permetia la creació, i per tant a través del Estatuto Provincial de Calvo Sotelo permetent que se'n pogués crear una de nova d'immediat, amb matisacions.

Sigui com sigui la dictadura *primoriversista* es va mantenir fins a gairebé l'inici del període republicà. Així en el moment de l'adveniment de la II República, Catalunya va maldar ràpidament per tornar a constituir novament les vegueries, tot però amb un pas previ: la divisió comarcal del país proposada per un equip tècnic i polític dirigit fonamentalment per en Pau Vila. Una divisió que si bé no es va acabar aplicant del tot, atès el complex període polític, i el final aixecament militar de 1936, va assentar les bases d'una Catalunya que, anys després, servirien per incorporar a l'imaginari col·lectiu del país aquestes noves comarques i vegueries.

Aquesta divisió, i una pionera Llei municipal de Catalunya aprovada entre els anys 1933-1934, sota el disseny jurídic i tècnic de Josep Maria Pi i Sunyer, en serien uns antecedents altament valuosos en la història institucional local de Catalunya. Si bé durant de la Mancomunitat les diputacions havien quedat molt desdibuixades, ara en període republicà gairebé podríem dir que havien desaparegut del tot, com hem vist –malgrat que les noves institucions de Govern, com la Generalitat de Catalunya, fonamentalment funcionava de l'estructura tècnica i econòmica de la Diputació de Barcelona, i això sense oblidar els determinats paral·lelismes arreu de les altres tres províncies-.

Una dura Guerra Civil i un llarg Franquisme deixarien el país novament amb la instauració d'un règim local dictatorial, mancat de qualsevol base democràtica i participativa, ni que fos per escollir un alcalde. A nivell

provincial suposà la implantació amb tota la força de les diputacions, tota vegada que les institucions nacionals catalanes havien estat suprimides.

2.- Però a finals de la dictadura, més de quaranta anys després, els moviments polítics per recuperar les llibertats foren creixents a tot arreu. Amb molt protagonisme també a Catalunya. Així a partir de 1975 la idea de construir novament el país s'estén a tots els terrenys. També en el camp local, on els Congressos de Cultura Catalana reflexionaran sovint sobre la temàtica. Val a destacar, i d'una forma molt expressa, dos idees que en aquell moment estaven sobre la taula i que em semblen absolutament actuals. La primera, sobre la possibilitat de la superació del marc provincial, i per tant de la incorporació del nivell de govern local supramunicipal amb comarques bo i recuperant els documents de la II República. Podria dir-se que l'objectiu era només per marcar una fita històrica de recuperació d'institucions pròpies a Catalunya, però era més que això. En realitat el debat de fons era que si s'incorporaven les comarques per cercar una proximitat administrativa arreu de Catalunya, la superposició amb les diputacions provincials podia donar lloc a determinades interferències, com crec que ha acabat succeint, per la qual cosa es demanava la supressió d'aquestes. La segona, no menys important, sobre si la Generalitat, en el marc del seu desplegament territorial, ha de comptar també amb l'escala local, establint així que el món local presti determinats serveis i exerceixi determinades competències de la Generalitat.

Aquests primers documents tècnics, molt destacables els primers a l'empara de la Revista Jurídica de Catalunya, i de l'Acadèmia de Legislació i Jurisprudència, de la ma de Josep Maria Vilaseca i Marcet, seran la base del que aniria recollint-se en el pòsit jurídic local del moment. La Generalitat fou restablerta preconstitucionalment, les llibertats recuperades, i el President de Catalunya, Josep Tarradellas, tornava com a tal després d'un llarg exili on manta gent havien mantingut les institucions pròpies.

L'any 1977, la Diputació de Barcelona serà novament la institució que permetrà bastir el model territorial, en la mesura que el seu president ho serà també el de la restablerta Generalitat. Les diputacions en aquell moment apuntaven també a la seva desaparició i en aquell 1977, i mesos després, era una opció que podia acabar arribant a ser viable. De fet a nivell general hi havia una ponència redactant l'esborrany d'una nova CE, i en aquesta un primer article 105 preveia la possibilitat que les CCAA disposessin sobre

l'estructura provincial local. Aquesta primera interpretació poc a poc va anar evolucionant restrictivament, com hem vist, fins l'actual redactat dels articles 137 i 141 de la CE que en permet diverses lectures inicials. A Catalunya en igual sentit es va començar a elaborar un Estatut d'Autonomia que s'aprovarà al 1979, i on el seu art. 5 regula les qüestions locals. L'aprovació catalana anava en la línia de la superació provincial, però la tramitació del mateix a les Corts Generals en va fer incorporar les referències constitucionals a la província. Aprovada tant la CE com l'EAC'79, i celebrades les primeres eleccions catalanes i constituint novament el Parlament després de molts anys, Catalunya ràpidament va intentar suprimir les diputacions. Per fer-ho va utilitzar la via del buidatge de funcions, a través de la Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat. Era una opció de desenvolupament estatutari, que fins i tot un Dictamen previ de la Comissió Jurídica Assessora sobre aquest havia avalat. Però és clar, el marc ara ja no era previ a la CE sinó posterior, amb una regulació del règim local a la nova Carta Magna. La resta de qüestions locals regulant el municipi i llur organització, excepció feta del finançament, sempre la gran qüestió pendent, tenia un relatiu fàcil encaix, però el debat estava a la planta; en la superació o no del debat provincial.

Aquesta primera llei catalana fou recorreguda al TC qui, en una primera sentència, va fer una lectura determinada de la CE, basada en la garantia institucional de la província en *termes recognoscibles*. És a dir, en la mesura que la província està prevista a la CE aquesta disposa d'una garantia institucional i de funcions i competències, no amb un contingut mínim i detallat, però sí en uns termes en que la institució com a tal és reconeguda. Certament una determinada lectura, perquè la mateixa CE també preveu al seu art. 141 que les diputacions provincials poden ésser substituïdes per altres corporacions de caràcter representatiu, bo i reconeixent alhora règims singulars concrets arreu de l'Estat.

3.- Sigui com sigui però aquesta doctrina de la garantia institucional, per més que del tot discutible si tenim en compte que les províncies no compten amb una secular història, sinó que ben just han complert dos cents anys, comparat amb la institució veguerial o municipal, és la que ha anat perfilant i definint una línia jurisprudencial gairebé unànime. El mateix TC però en tota la seva producció jurisprudencial ha definit també sovint unes línies que han tendit a la centralització. Així per exemple la STC 84/1982 en matèria competencial en

determina el caràcter bifront, és a dir, no fonamenta una competència exclusiva de la CCAA, sinó una competència a compartir també amb l'Estat.

A partir d'aquesta teorització l'Estat legislarà àmpliament en matèria local, sobretot a partir de la LBRL i el TRLHL, dos normes l'essència de les quals són de la dècada dels vuitanta, però que vigents en l'actualitat, han bastit el model local estatal en tot el període democràtic.

També Catalunya va desenvolupar el seu EAC'79, i va incorporar la creació de les comarques –tot recuperant el model republicà- però també alhora una definició del model local metropolità i el règim jurídic municipal, tot declarant la provisionalitat de les diputacions. Aquestes lleis tindrien concreció a partir del 1987, però certament el seu marc competencial era de difícil desenvolupament en la mesura que les bases estatals foren certament àmplies. A més, en la mesura que es varen introduir a la planta supramunicipal les comarques sense fer desaparèixer les províncies les disfuncionalitats, sobretot atesa la manca de finançament per part de la Generalitat de les primeres, contrastat amb l'ampli finançament de l'Estat cap a les segones, va generar una situació pràctica de predomini del paper de les províncies. Un model competencial similar, però, al qual la comarca ha fet front amb grans dificultats, enfront un model provincial dotat de molts més recursos.

A nivell jurisprudencial, a més, una província que sempre ha estat tinguda en compte per part del TC com un nivell necessari, per la qual cosa sempre ha estat reforçada davant possibles intents singulars d'instar-ne la seva supressió.

Amb tot, i cap a finals de la dècada dels noranta, i després de més de vint anys de funcionament de l'estat democràtic, semblava que alguna opció es podia obrir en aquesta matèria. Certament el TC ja en la seva anterior STC 109/1988 va admetre que al costat d'allò institucional bàsic, poden haver-hi situacions particulars, encara que aquestes “*precisan ineludiblement, bien una expresa habilitación constitucional (...) bien (...) un específico anclaje estatutario*”. Criteri aquest que dóna un alt valor a un Estatut d'Autonomia en aquesta temàtica. Aquesta interpretació també la farà la STC 214/1989, FJ 3, i en menor mesura la STC 240/2006, tot determinant una certa disponibilitat de la província.

4.- El context, per tant, podia ser propici per a canvis. A Catalunya el mapa es volia reformar, i el règim local actualitzar, anys després de les lleis territorials de 1987. Per això es va crear també una Comissió d'experts, presidida per qui havia estat ponent constitucional, Miquel Roca i Junyent. Malgrat les diverses mesures interessants en aquest treball, moltes de les quals aniran apareixent en els anys següents, una previsió d'agrupacions forçoses de municipis de fins a 250 habitants en faria aparcar la qüestió. També en aquells anys de l'inici del 2000 s'albirava la necessitat de millorar l'autogovern. Des d'aquesta perspectiva un informe tècnic del Prof. Dr. Enric Argullol era la base per dibuixar un model estatal més asimètric i diferenciat que permetés un reconeixement major d'autogovern a Catalunya, fruit de les seves necessitats, també en clau local, via, entre d'altres, art. 150.2 de la CE. L'alternativa a aquest model era obrir la via estatutària, un camí imprevisible pel que feia al seu desenllaç.

No es varen seguir els criteris de l'Informe per manca de voluntat política, sobretot de l'Estat, i al 2003 hi va haver eleccions al Parlament de Catalunya. Els resultats electorals varen donar lloc a una nova majoria política, i s'alternava el Govern de la Generalitat per una composició electoral tripartita i d'esquerres. Un dels primers reptes del nou executiu català fou l'elaboració d'un nou EAC.

5.- Entre els anys 2003 i 2005 es va tramitar a Catalunya un Projecte d'Estatut, que finalment s'aprovaria el 30 de setembre de 2005 i es remetria a les Corts per a la seva aprovació definitiva. En el mateix es maldava per una interiorització dels governs locals –art. 2-, però també per la configuració d'un nou model, on els municipis i les vegueries, sens perjudici de l'existència *en tot cas* de les comarques, n'esdevien els ens locals bàsics –art. 83-. Alhora es definia d'entre els governs locals un model competencial concret a l'art. 84. Tot però amb una regulació de la vegueria, i sobretot del seu Consell de vegueria, que apostava per la substitució de les Diputacions provincials –art. 91.3-. El model s'acabava de definir en base a la competència exclusiva de la Generalitat –art. 151 i 160- de l'organització territorial i diverses matèries del règim local. Finalment, també es pretenia una llei de finances locals –art. 218-.

Aquestes previsions havien estat degudament reflexionades i s'havia cercat el seu encaix constitucional i estatutari, mercès també als dictàmens previs a

l'aprovació d'aquest per part del Consell de Garanties Estatutàries, com hem apuntat.

No obstant, l'EAC fou recorregut al TC tot negant-li per part dels recurrents, majoritàriament el grup del Partit Popular al Congrés dels Diputats, aquestes noves atribucions competencials, en base a la teoria de la garantia institucional –la mateixa del ja llunyà 1981- i la competència exclusiva estatal en les qüestions competencials i financeres en base, fonamentalment, a l'art. 149.1.18 de la CE.

6.- En paral·lel es va començar a l'any 2007 a desenvolupar en clau local l'EAC. Certament, sempre sota la inconcreció de quina en seria finalment la interpretació constitucional, però, i com he anat apuntat, calia fer-ho des de la màxima ambició possible. Primer perquè el model local havia evolucionat necessàriament després de trenta anys, i per tant les interpretacions no podien desconèixer aquesta realitat, i després perquè s'estava desenvolupant no una norma ordinària, sinó una norma estatutària nova, amb tot el que això representa.

Així es va elaborar un primer *Document de Bases per a l'Avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya* que prefixava el contingut substancial d'una reforma global dels governs locals catalans. S'apostava per una nova norma que aglutinés i refongués totes les lleis locals de 1987, i alhora n'actualitzés el seu règim jurídic. La implantació veguerial, i el reforç competencial de la vegueria amb sectors materials de la competència de la Generalitat –urbanisme, medi ambient, cultura, seguretat...- n'era la gran aposta. Tot prefigurant, a més, una organització comarcal basada en un Consell d'alcaldes que fos l'administració descentralitzada alhora del propi Consell de vegueria, sens perjudici d'altres atribucions competencials i de serveis propis.

Aquest Document es va desenvolupar amb un esborrany d'*Avantprojecte de Llei de Governos Locals*, que el concretava més. Les bases d'una futura llei de migració de les diputacions als Consells de vegueria, que en prefiguraven el mapa territorial, anaven també avançant.

Uns documents al meu entendre plenament operatius però sobretot molt oportuns en clau temporal, en la mesura que s'estava desenvolupant l'EAC de

forma ràpida i plena. Nogensmenys, qüestions d'ordre tècnic i polític però comportaren que els mateixos quedessin aparcats, i de forma parcial només s'apostés per la tramitació d'una llei singular de vegueries i una altra de metropolitana. Així, les lleis 30 i 31 del 2010, de 3 d'agost, respectivament, varen acabar proposant per a Catalunya una planta veguerial i metropolitana nova, però la primera subjecta a tants interrogants pel fet que s'aprovés un cop ja conegut el veredict de la STC relativa a l'EAC, que res feia preveure que *de facto* s'acabés aplicant.

En efecte, el 28 de juny de 2010 es dictava la STC 31/2010 relativa al nou EAC. L'he comentat abastament en el cos d'aquest treball. Una sentència plantejada més aviat en termes polítics que no pas jurídics, fruit d'uns avatars en la renovació de la composició del TC i de l'anàlisi acurat dels seus fonaments que en va desdibuixar clarament la finalitat objectiva del seu plantejament. Així en clau de la interiorització es va recuperar novament la teoria del caràcter bifront de l'any 1982. Pel que fa al model territorial només s'acceptava un mer canvi de nom de la institució provincial per la veguerial. I en matèria competencial i de finançament, es va determinar que l'EAC no pot condicionar la competència exclusiva de l'Estat en aquestes matèries via art. 149.1.18 de la CE. Però sobretot allò realment rellevant és quan qualifica les competències exclusives de la Generalitat reconegudes a l'EAC com a competències exclusives impròpies, desmuntant en conseqüència una construcció jurisprudencial dita del *bloc de la constitucionalitat*, el que conformen els Estatuts i la mateixa CE, construïda des de molts anys abans. Així, ara l'EAC es rebaixat de rang formal i per tant una norma estatal pot fer-lo desplaçar. Aquesta teoria justament s'havia mantingut dins feia poc temps, de fet gairebé els mateixos magistrats del TC l'havien sostingut en l'últim Estatut judicat en clau constitucional, en termes idèntics al de Catalunya, el de la Comunitat Valenciana amb la STC 247/2007. Alguna doctrina molt qualificada ha maldat per dir que aquesta jurisprudència no exclou la dictada anys abans, i que també hem citat, reconeixent el paper dels Estatuts i el repartiment competencial local. La veritat però és que ni el funcionament ordinari de determinades institucions de l'Estat, ni la jurisprudència constitucional de després d'aquesta STC 31/2010, que amb més o menys matisacions en continuen la línia no ens permeten ser gaire optimistes –així per exemple la STC 103/2013 i també la STC 161/2013-.

7.- Així les coses des de finals del 2010 la situació política i institucional a Catalunya ha estat complexa i d'un atzucac institucional difícil, atès que la via estatutària en termes generals ha fracassat. També en clau local, on definitivament s'enterrava la idea de poder bastir un model propi estatutari i que ahora tingués encaix constitucional.

A nivell polític Catalunya tornava a tenir alternança política i CiU recuperava el Govern de la Generalitat que havia perdut a finals del 2003. D'entre les opcions que eren més viables eren les del pacte polític amb l'Estat, bo i intentant recuperar l'esperit de l'EAC del 30 de setembre de 2005. Però també des del punt de vista local calia aquest pacte, per exemple ampliant a Catalunya les singularitats locals que les normes de referència preveuen per a altres territoris, als efectes de poder disposar d'un règim local propi.

Però res d'això va acabar succeint. A nivell polític totes les ofertes de diàleg a través de l'establiment d'un nou *pacte fiscal* per a Catalunya no varen ser tingudes en compte, iniciant-se un moviment social que aposta per més quotes de sobirania i malda per la consecució d'un estat propi a Europa.

A nivell local per contes d'intentar cercar una entesa singular, no es va atendre aquesta possibilitat per part de l'Estat tot elaborant la tercera gran reforma local de l'Estat espanyol. Una nova reforma que no només no reconeix, com he anat apuntat, una singularitat a Catalunya que si reconeix a altres territoris, sinó que a més és d'uns efectes recentralitzadors molt elevats. Així el paper competencial local queda desdibuixat obeint només a l'exercici d'unes poques competències pròpies i fora d'aquestes només es podran exercir-ne d'altre si es disposa de la més absoluta viabilitat econòmica per fer-hi front. I tot en el marc d'una complexa tramitació, on el Consell d'Estat va haver de modular la reforma perquè desprotegia completament la legitimitat democràtica i funcional dels ajuntaments a través de la construcció d'una operació basada en un *coste efectiu*, després *standard* dels serveis, a partir dels quals s'apoderaven de dites competències i serveis a les diputacions provincials, que surten d'aquest procés clarament reforçades.

Una norma tramitada sense consens, i sense pensar en la seva aplicabilitat ni els seus efectes. Sembla que es tracta d'una norma per evidenciar a les institucions comunitàries una agenda reformista, per fer front a la crisi del deute. Justament per això més d'un any després de la seva entrada en vigor, en

el temps que aquesta hauria d'haver produït un estalvi econòmic en milers de milions d'euros –segons la pròpia memòria de la norma-, no ha estat aplicada en els seus aspectes substancials, ni res fa preveure que ho sigui a curt termini. De fet, d'una qüestió tant transcendental per al món local com el seu sistema de finançament, res s'ha acabat elaborant i tramitant al respecte.

La resposta contrària fou tant unànime que fins i tot moltes CCAA n'han plantejat recursos d'inconstitucionalitat davant el TC, però sobretot el món local de l'Estat espanyol n'ha instat, de forma molt rellevant amb número, un conflicte en defensa de l'autonomia local. Veurem quan serà públic el veredict del TC, tot i que res fa preveure que sigui imminent ni a curt termini, a jutjar pels seus precedents en aquesta matèria, per la qual cosa la reforma local ha quedat amb un *suspens pràctic*, on a més moltes CCAA han aprovat normes alternatives per intentar-ne desplaçar els seus efectes, tot i que alhora els governs locals necessiten una àmplia reforma pròpia dels governs locals del segle XXI.

8.- A Catalunya d'ençà del 2010 els treballs per desenvolupar l'EAC en clau local es varen començar de bell nou des del principi, amb el risc de fer més lent el procés. En comptes d'aprofitar els treballs previs, i discutir-los i modificar-los tant com fos necessari, es va iniciar el procés des de pràcticament l'inici. Lògicament això ha suposat, en un tema tant complex com aquest, lentitud en el procés en un moment en que altres CCAA -com Andalusia, per exemple- que havien començat més tard, ja tenen aprovada una llei local pròpia que els ha permès utilitzar-la per evitar, en bona mesura, l'entrada sistemàtica de la LRSAL al seu ordenament jurídic local.

Un intent de reforma local catalana, basat en la idea d'una codificació progressiva del règim local, amb un repartiment competencial no massa en sintonia, al meu entendre i com he exposat al llarg del treball, amb les previsions estatutàries que determinen clarament com a ens local bàsic la vegueria i no pas la comarca, com en alguns aspectes apunta la reforma local catalana. Aquesta finalment no tindrà els consensos per ser aprovada abans de les eleccions municipals de 2015. Tampoc, malgrat els anuncis, s'ha tramitat un avantprojecte articulat de llei de finances locals, que dit sigui de passada disposa d'un molt reduït marc competencial, després de la STC 31/2010. I finalment, malgrat l'aprovació del 2010 de la llei de vegueries, aquestes a

través de la Llei 4/2011, de 8 de juny, han quedat posposades fins que es produeixin les *modificacions legals oportunes*, és a dir *sine die*.

Per tant d'ençà del 2006 i fins al 2015 Catalunya no ha desenvolupat, el seu propi model local.

9.- Estem en un moment complex a nivell institucional i del nostre marc competencial i d'autogovern. Fracassada la via estatutària la majoria social de Catalunya ha decidit avançar cap a un procés del *dret a decidir* el seu futur polític com a poble. Després de moltes complexitats per exercir aquest dret, finalment s'ha anunciat un avançament de les eleccions al Parlament per al proper 27 de setembre de 2015, un avançament electoral *dit plebiscitari* per decidir si s'inicia un camí cap a la construcció d'un nou estat propi, a partir de la independència política, amb tot el que això comporta. En aquests termes un repte que mai s'havia plantejat tant profund en la història democràtica de Catalunya, i sense que l'Estat estigui fent res per aturar-ho, ans al contrari amb tot un ventall de normes cada cop més recentralitzadores.

És ben evident doncs que estem davant d'un repte històric en el qual el nostre país ha de decidir el seu futur polític. Del resultat crec que passaran tres possibles situacions: 1) Catalunya quedarà amb el seu actual estatus polític, i per tant caldrà gestionar un EAC que clarament no respon a les expectatives polítiques del moment, tampoc en clau local on la definició del model estatal és clara i deixa molt poc espai per a la incardinació d'un futur model català; 2) Catalunya iniciarà, amb tot el que això comporta, un nou rumb cap a la consecució d'un Estat propi i independent; 3) Catalunya disposarà, fruit d'un acord ampli i llarg amb l'Estat, d'un marc propi asimètric i singular però dintre de l'Estat espanyol. De fet, i com he citat, la doctrina més favorable a les tesis de la unitat de l'Estat ja comencen a obrir la porta a aquesta situació. Soc del parer que en aquest moment comença a treballar en un marc nou, en una opció o altra,

10.- En aquest sentit les respostes en clau local no poden ser tampoc parcials. És evident que en funció del camí final el model és diferent. Però el que he defensat al llarg del treball, sobretot en la seva part final, és que hi ha molts punts entre el segon i el tercer plantejament coincidents, i que cal abordar-los des d'ara, perquè són escenaris –almenys el tercer- probables. En canvi, no ens consten treballs en aquest sentit, per la qual cosa discrepo que una qüestió com

la local i la territorial no sigui objecte de fòrums oberts i plurals de discussió, ben al contrari d'allò que passava a finals de la dècada dels setanta quan el moment també era propici als canvis. Ara però amb l'avantatge que el marc jurídic pot tenir pocs condicionants constitucionals. És necessari però en una qüestió com aquesta tenir molts consensos, per tal que el model sigui durador, i això només és possible si el treball és ben dirigit, però sobretot si els equips són amplis, transversals, i pluridisciplinars.

A més, situats en el marc d'un debat i negociació amb l'Estat tenir algunes poques qüestions molt clares, i la local sens dubte n'ha de ser una, és clau per aconseguir-ne un bon resultat d'entrada. No parlem per tant només d'una negociació, sinó que s'opti per la via que s'opti el debat necessari s'ha de plantejar obert, plural i des d'ara mateix, i no pas tramitant noves normes, moltes d'elles parcials, que en el fons de la qüestió no aporten res de nou en la seva globalitat. Si de cas, i per a resoldre qüestions puntuals, però rellevants, en la transició del model actual cap al model local finalment acceptat es podria aprovar una *lleï de mesures locals*, però només si aquestes tenen per finalitat resoldre qüestions concretes actuals però tot acompanyant en el procés final descrit.

Som del parer que cal apostar per un marc nou, on es respecti la planta territorial, per més poca població que tinguin molts municipis. La democràcia local no es mesura només amb percentatges, sinó també en essència d'allò bàsic del que tota comunitat local representa. Ara bé, si això és així cal maldar per un govern supramunicipal fort assistencialment. Es pot discutir si al final són necessaris dos nivells de suport al municipi, el comarcal i el veguerial. Probablement des d'un ajustament i racionalitat del model no, però no podem oblidar que són nivells –provincial i comarcal- implantats ja fa més de trenta anys, i per tant la viabilitat del plantejament, i la necessària visió asimètrica del territori demanen solucions progressives i molt debatudes. No tot es pot fer d'una sola vegada, però per executar mitjançant fases sí cal tenir definit un model previ. Per això, mentre no hi hagi un únic nivell, si és que s'escau finalment aquest model, el que cal és vetllar perquè els existents tinguin un funcionament molt coordinat.

Així creiem que es pot defensar una planta municipal que compta amb un nivell veguerial amb àmplies tasques de suport, amb competències materials d'assistència i cooperació executives, però també parcialment, com he apuntat,

amb aspectes competencials locals avui en mans de la Generalitat –urbanisme, medi ambient, etc-. El nivell comarcal, després d’una àmplia revisió i només funcionant a aquelles parts del territori on realment és necessària llur existència en virtut de l’asimetria territorial, ha de tenir també el seu paper. Així, entre Consell de vegueria i Consell comarcal, a més, és necessari, una descentralització efectiva del primer cap al segon –sens perjudici que la comarca pugui disposar d’atribucions específiques determinades per llei com a personalitat jurídica que també té-, als efectes que l’execució de determinats serveis es prestin amb més proximitat territorial. El funcionament actual dels organismes de gestió recaptatòria de les diputacions crec que, malgrat les distàncies, n’és un exemple d’èxit. He defensat també que si ha d’existir un nivell veguerial metropolitana, com crec, aquest hauria de tendir a ser el que s’ocupa de les qüestions estrictament metropolitanes, per tant aquí hi ha un espai també de simplificació, ja que l’ens metropolitana ha de ser únic. I això sense perjudicar que com a forma de gestió de serveis no hi pugui haver personificacions d’àmbit supramunicipal a altres parts del territori, però crec que adscrites a un ens nou.

Aquest plantejament local hauria d’anar acompanyat d’una simplificació de l’administració perifèrica de l’Estat a Catalunya, i també de la de la Generalitat al territori, cercant més sinergia entre vegueria territorial i administració de la Generalitat.

Finalment, aquest model des del punt de vista del seu funcionament ha de disposar d’un finançament just i adequat, però sobretot proporcional a efectes d’equilibri territorial. Així, es podrien buscar fórmules en que el finançament hauria de recaure en mans de la Generalitat, com en el model basc, i ser aquest qui distribueix directament, sense ingerències estatals, un mínim percentatge obligatori al finançament del funcionament local, on la idea d’equilibri territorial i garantia de la cohesió social i econòmica en fos un eix bàsic.

Tot plegat apuntant també a mesures innovadores, de bon govern, avançades, que simplifiquin estructures del passat. En aquest sentit caldria també una redefinició del Consell de Governos Locals per tal de convertir-lo en un organisme aglutinador de moltes instàncies locals actuals. Per a jugar un paper destacat però hauria de ser objecte d’una àmplia reforma.

La nostra ambició es concreta en un govern local fort i amb visió europea, on la garantia de la bona administració i la qualitat del servei sigui la base de la seva funció, i on la direcció política i la gestió amb personal altament qualificat, ajudin a situar els governs locals catalans a l'alçada dels reptes dels anys a venir.

PRINCIPAL BIBLIOGRAFIA UTILITZADA

AAVV., *Estudios conmemorativos del cincuentenario del Estatuto Municipal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1975.

AAVV., *Les finances municipals dins l'estat de les autonomies. Estudis i propostes*. Barcelona, 1985.

AAVV., *Jornades sobre l'aplicació de la llei reguladora d'hisendes locals*, Barcelona, 1989.

AAVV., *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Barcelona-Madrid, 1998.

AAVV., *Tarradellas o la reivindicació de la memòria 1899-1988*, Lleida, 2003.

AAVV., *II Congrés de Municipis de Catalunya. Una aposta de futur*, Barcelona, 2003.

AAVV., *Textos per la llibertat de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2004.

AAVV., *L'Escola Industrial de Barcelona (1904-2004)*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2008.

AAVV., *La Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, 75 anys d'història*, Barcelona, 2011.

AAVV., *L'inici del demà. Mancomunitat de Catalunya 100 anys*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona, 2014.

ABELLA POBLET M. (Dir.), "Especial Reforma Local", a *El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2014.

ABELLÓ GÜELL, T., *El debat estatutari de 1932*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2007.

AINAUD DE LASARTE, J., i BALCELLS GONZÁLEZ, A., Enric Prat de la Riba. Obra completa, III Vols. Institut d'Estudis Catalans. Barcelona, 2000.

ALABERT LÓPEZ, M., *Innovació, proximitat i serveis al municipi. El model Dipsalut*, Girona, 2011.

ALBERTI ROVIRA, E., “La sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'Estat de les autonomies”, a *Revista Catalana de dret públic – Especial Sentència sobre l'Estatut*, Barcelona, 2010.

ALMEIDA CERREDA, M., “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 7, Madrid, 2014.

ALMIRALL i LLOZER, V., *Antologia de textos*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2011.

ALONSO HIGUERAS, C., “El municipio: organització i règim jurídic”, a GIFREU, i FUENTES (Coords.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, 2009. D'aquesta autora cal citar també:

- “El nuevo régimen jurídico del Estatuto de los miembros electos de las corporaciones locales, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, a *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 36, Madrid, 2014.

ÁLVAREZ VÉLEZ, I., “Realidad y futuro de la organización territorial en España”, a *Revista de las Cortes Generales*, núm. 88, Madrid, 2013.

ÁLVAREZ MONTOTO, J.,: “La incidencia de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en la planta local española”, a *Revista de Estudios Locales*, núm. 173, Madrid, 2014.

AMENÓS ÁLAMO, J., “El elemento territorial del municipio en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, a *Anuario del Gobierno Local 2013*, Madrid, 2014.

ANGOITIA GRIJALBA M., i TOBES PORTILLO, P., *La eficiencia de la descentralización local: de la Teoría del Federalismo Fiscal al gasto no obligatorio, a Como reformar las Administraciones Territoriales*, Madrid, 2011.

AODH QUINLIVAN, Irlanda. *El govern local a la República d'Irlanda*, Barcelona, 2006.

ALMEIDA CERREDA, M., “La planta local a petita escala: municipis i entitats locals”, a *Quaderns de Dret Local*, núm. 35, Barcelona, 2014

APARICIO PÉREZ, M.A., *Textos constitucionales*, Barcelona, 1997.

ARENILLA SÁEZ, M., “Principios de la reforma local”, a *Revista de Estudios Locales*, núm. 169, Madrid, 2014.

D'aquest autor cal citar també:

- “Génesis y finalidad de la reforma”, a *REALA*, Madrid, 2015.

ARGULLOL MURGADAS, E., (Dir.) *Mancomunitat de Catalunya. Marc jurídic*, Barcelona, 2015.

Del mateix autor cal citar també:

- “Mancomunidades interprovinciales”, a MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S. (Dir.), *Descentralización administrativa y organización política*, Vol. III, Madrid 1973. I del mateix autor al Vol. I d'aquesta obra, “Descentralización administrativa. Aproximación histórica 1812-1923”, Madrid, 1973.
- *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*, Barcelona, 1986.
- “L'organització territorial a Catalunya”, a *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1980.
- *Criteris per a un desenvolupament institucional*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1999.
- “El desarrollo estatutario de los gobiernos locales en Cataluña”, *Anuario del Gobierno Local 2008*, Madrid, 2009.
- *El nou Estatut i l'organització territorial, a l'Estatut del 2006*, Societat Catalana d'Estudis Jurídics – Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2008.

- “Una aproximació al conreu del dret públic a Catalunya”, a *Revista Catalana de dret públic*, núm. 41, Barcelona, 2010.
- “Régimen local y municipal”, a ARGULLOL MURGADAS, E. (Dir.), *Federalismo y Autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los estados compuestos*, Barcelona, 2009.
- “La supramunicipalitat a la LRSAL: canvis, limitacions i alternatives” a FORCADELL ESTELLER, X., SABATÉ VIDAL, J.M., i PIFARRÉ ESTRADA, M., (Coords) *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*, Barcelona, 2014.

ARIAS ABELLAN, M.D., “Competències sobre les finances locals”, a *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Vol. II., Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1988.

BACCETI CARLO, Itàlia Canvis en el sistema electoral: l'elecció directa de l'alcalde, Barcelona, 2001. D'aquest autor cal citar també:

- *Itàlia : La provincia*, Barcelona, 2007.

BÄCH, H., Suècia el procés de canvi en els municipis del benestar governats pels partits, Barcelona, 2005.

BAENA DEL ALCÁZAR, M., Origen y consolidación de la Administración Liberal Española (1838-1900). Los órganos centrales, INAP, Madrid 2012.

Del mateix autor cal citar la següent publicació, de la qual també n'és el Director:

- *La reforma del Estado y de la Administración Española*, INAP, Madrid 2013.

BALCELLS GONZÁLEZ, A., (et altris) *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, Barcelona, 1996.

D'aquest autor cal citar també:

- *El projecte d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2010.
- *Puig i Cadafalch, president de Catalunya, i la seva època*, Barcelona, 2013.
- “La Mancomunitat de Catalunya (1914)”, *Simposi del Centenari, Institut d'Estudis Catalans-Diputació de Barcelona*, Barcelona, 2014.

- *La Mancomunitat de Catalunya, 1914-1925. El primer pas vers l'autogovern des de la desfeta de 1714*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2014.

BALLBÉ MALLOL, M., *Nous principis i capacitats competencials*, a AAVV., *II Congrés de Municipis de Catalunya. Una aposta de futur*, Barcelona, 2003.

BANDRES SÁNCHEZ-CRUZAT, M., *La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, a Cuadernos de Derecho Local, núm. 20, Madrid, 2009.

BARBER, BENJAMIN R., *Si els alcaldes governessin el món. Països disfuncionals, ciutats emergents*, Barcelona, 2015.

BARNES VAZQUEZ, J., (Dir.) *Innovación y reforma del derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2012.

BAS VILAFRANCA, A., *L'avantsala de l'Estatut. L'autogovern de Catalunya a la llum de la seguretat pública (1978-2006)*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009.

BASSOLS COMA, M., “La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupostaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional”, a *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público*, INAP, Madrid, 2012.

Del mateix autor cal citar també:

- *Las mancomunidades provinciales entre la descentralización y el regionalismo. La Mancomunidad catalana (1914-195)*, Madrid, 2014.

BAYONA I ROCAMORA, A., “L'organització territorial de Catalunya: marc jurídic i propostes”, a *Autonomies*, núm. 5, Barcelona, 1986.

Del mateix autor cal citar també:

- “Les lleis d'organització territorial de Catalunya de l'any 1987”, a *Vint-i-cinc anys d'Estatut 1979-2004: jornades amb motiu del 25è Aniversari de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005.

- “Catalunya i l’Administració supramunicipal, disseny complex” a AAVV., *La reforma local. Reptes i oportunitats davant els projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona, 2014.

BEL ACCENSI, F., “Bases de la proposta catalana de finançament local”, Ponència presentada a la *XIV Assamblea de l’ACM*, Tortosa, 2011.

BELLO PAREDES, S., “Las veguerías y las provincias en Cataluña” a *Revista de Administración Pública*, núm. 184, Madrid, 2011.

BERMEJO LATRE, J.L., i CASTEL GAYÁN, S., (Eds.) *Transparencia, participación y administración Pública en el siglo XXI*, Zaragoza, 2013.

BERNADÍ GIL, X., (Dir.) *El traspàs de serveis de l’Estat a la Generalitat. De l’Estatut de 1932 l’Estatut de 2006*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010.

BERTRANA, X., “Els governs locals de l’Europa Occidental: una aproximació tipològica”, a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia-Institut d’Estudis Catalans*, núm. 78, Barcelona, 2014.

BETANCOR RODRÍGUEZ A. (Dir.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Navarra, 2008.

BLANES CLIMENT, M.A., *La transparencia informativa de las Administraciones Públicas*, Navarra, 2015.

BLASCO DÍAZ, J.L. (*et altris*), *L’emparament consitucional del principi d’autonomia local*, Barcelona, 2010.

BLASI JORGE, JORDI, *Ni un pam. Vila-seca i Salou: crónica de una segregación*, Tarragona, 2009.

BOIX PALOP, A., *Una nova planta per als valencians*, València 2013.

D’aquest autor al citar també els articles següents:

- “Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: autonomía local,

recentralización y provisión de servicios públicos”, a *REALA*, núm. 2, Madrid, 2014.

- “Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, a *Anuario del Gobierno Local 2013*, Madrid, 2014.

BOLTAINA BOSCH, X., “La reforma local y la posible modificación, limitación o reducción de las retribuciones de los empleados públicos”, a *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 5, Madrid, 2013.

Del mateix autor cal citar també:

- *El personal laboral y medidas de adecuación a la crisis en la administración local*, Granada, 2013.

BORRULL PELEGRÍ, J. (Ed.), *L’obra de la Mancomunitat de Catalunya a les terres de Lleida (1914-1923)*, Lleida, 2014.

BRICALL MASSIP, J.M., *Memòria d’un silenci. El govern Tarradellas (1977-1980): una certa manera de fer política*, Barcelona, 2003.

BOSCH ROCA, N. I ESPASA QUERALT, M., *La hacienda de los gobiernos locales supramunicipales en la Unión Europea (UE-15)*, Madrid, 2008.

BURGUEÑO RIVERO, J., *De la vegueria a la província*, Barcelona, 1995.

D’aquest autor cal citar també:

- “Un país amb set territoris” a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núms. 67-68, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, 2009.
- “El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña”, a *Revista de Geografia*, núm. 3, Barcelona, 2004.
- *Història del mapa municipal de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002.
- “Projecte de Llei presentat per la Ponència de la Divisió Territorial al Govern de la Generalitat de Catalunya (1934)”, a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núms. 67-68, Barcelona, 2009.
- “Un país amb 7 territoris”, a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núms. 67-68, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, 2009.

- “Ara ja toca? Pors, dubtes i incerteses davant l’organització territorial de Catalunya” a *L’organització del territori: un repte per al segle XXI?*, Fundació Universitat Catalana d’Estiu-Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, 2008.
- “El paper d’Enric Lluch en el debat sobre l’organització i l’ordenació territorial de Catalunya”, a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 76, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, 2013.
- “Una enquesta de la Mancomunitat sobre les comarques naturals (1917)” a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 76, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, 2013.

BURGUEÑO RIVERO, J., i GRAS CASANOVAS, M., *Atlas de la Catalunya senyorial. Els ens locals en el canvi de règim (1800-1860)*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2014.

BOSCH ROCA, N., i ESPASA QUERALT, M., *Les subvencions d’anivellament fiscal dels governs locals a Europa*, Barcelona, 2009.

BOSCH ROCA, N., i ESPASA QUERALT, M., *La hisenda dels governs supramunicipals a la Unió Europea (UE-15)*, Barcelona, 2008.

CALVO DEL CASTILLO, V., “Efectos financieros derivados de la Ley de racionalización en los servicios sociales por las entidades locales”, a *El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2014.

CALVO SOTELO, J., *Mis servicios a Estado. Seis años de gestión*, Madrid, 1931.

CAMPOS DAROCA, J.M., “Las diputaciones provinciales y la reforma local”, a *La reforma de la Ley de bases de régimen local*, Barcelona, 2014.

CAÑADA CAMPOS, J., “El Projecte de llei de governs locals, la norma bàsica del règim local de Catalunya”, a *Activitat parlamentària*, núm. 26, Barcelona 2014.

CAPELL MANZANARES, J.M., *Ser policia*, Barcelona, 2011.

CARBALLEIRA RIVERA, M.T., *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid, 1993.

CARPIO CARRO, M., “Decreto Ley 3/2014, de 17 de junio por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)”, a *El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2014.

CARRILLO LÓPEZ, M., (Dir.) *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, Vol. I i II., Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006.

CASAS i ROCA, J., *La hisenda municipal catalana. De la baixa edat mitjana a la revolució liberal (segles XIII-XIX)*, Lleida, 2015.

CASTELLA ANDREU, J.M., “El Estatuto de Autonomia en la Sentencia 31/20102, a *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, Madrid, 2011.

CARRILO DONAIRE, J.A. i NAVARRO RODRÍGUEZ, P., (Coords.) *La reforma del régimen jurídico de la administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Madrid, 2014.

CARRASCO BELINCHON, J., VIZCAINO COLOMA, C., i, MAHILLO SANTOS, J., *Simplificación administrativa en las corporaciones locales*, Madrid, 1967.

CASASSAS SIMÓ, Ll., *Fires i mercats a Catalunya*, Barcelona, 1978.

CASASSAS SIMÓ, Ll., i CLUSA ORIACHS, J., *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, 1981.

CASTELLA ANDREU, J.M., i ROMÁN MARTÍN, L., “El conflicto en defensa de la autonomía local: la legitimación de los entès locales ante el Tribunal Constitucional”, a *Prospettive di accesso alla Giustizia Costituzionale*, Itàlia, 1999.

CASTIÑEIRA PIÑEIRO, J.C., i MATO RODRÍGUEZ, J.L.: “La profesionalización y control por los funcionarios de la administración local con habilitación nacional/estatal en el Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local” a *Revista de Estudios Locales*, núm. 162, Madrid, 2013.

CEBREIRO NÚÑEZ, J.I., *Los orígenes de la división provincial en España*, INAP, Madrid, 2012.

CEBRIAN ABELLAN M., *El régimen local tras la reforma de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Barcelona, 2014.

CHACON ORTEGA, L., *El huerto de las mariposas*, Barcelona, 2004.

CHINCHILLA PEINADO, J.A., “Las mancomunidades de municipios tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, a CARRILO DONAIRE, J.A, i NAVARRO RODRÍGUEZ P. (Dir.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, Madrid, 2014.

COBO OLVERA, T., *Ley de bases del régimen local: comentarios, concordancias y jurisprudencia*, Barcelona, 2004.

COBOS CLIMENT, J., “Las Diputaciones Provinciales, la asistencia a los municipios en el contexto actual. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía”, a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, Madrid, 2012.

COLÁS TENAS, J., “La reforma del gobierno local en España”, a *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. extraordinari, Madrid, 2005.

COLOMINES COMPANYYS, A., i MADAULA GIMÉNEZ, A., *Pàtria i progrés. La Mancomunitat de Catalunya, 1914-1924*, Barcelona, 2014.

CONTE BARRERA, J., *Tarradellas, testigo de España*, Barcelona, 2011.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, 1978.

CORES TRASMONTA, B., “Asemblea das provincias galegas de 1922, o modelo mancomunista e a autonomia integral de Galicia”, a *Cuadernos de Estudios Gallegos*, Vol. XLIII, Santiago de Compostela, 1996.

COSCULLUELA MONTANER L., i ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia de la legislación de Régimen Local*, Madrid 2008. Dels mateixos autors cal citar també *Legislación sobre Administración Local 1900-1975*, II Vols., Madrid, 1981.

CULÍ i VERDAGUER, F., *Las Mancomunidades provinciales* (Tesi Doctoral), Barcelona, 1915.

DE CAMPS ARBOIX, J., *Josep M^a Pi i Sunyer. Biografies populars*, Barcelona, 1963.

DE RIQUER PERMANYER, B. (Dir.), *Història de la Diputació de Barcelona 1812-2005*, Barcelona 2007.

Del mateix autor cal citar també:

- *Alfons XIII y Cambó, la monarquía y el catalanismo político*, Barcelona, 2013.
- (et altris) *La Diputació revolucionària 1868-1874*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2003.

DÍAZ LEMA, J.L.,: “Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ¿cambio de rumbo en la Administración Local Española?”, *Anuario del Gobierno Local 2012*, Madrid 2013.

D'aquest autor cal citar també:

- *Sostenibilidad financiera y administración local*, Valencia, 2014.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *Memòria de creació i constitució de l'Escola de Funcionaris de l'Administració Local*, Barcelona 1914.

Cal citar també:

- *La gestió del President de la Generalitat de Catalunya al front de la Diputació de Barcelona. 24 d'octubre de 1977-23 d'abril de 1979*, Barcelona, 1980.
- *Quatre anys al servei dels Ajuntaments*, Barcelona, 1983.

- *Els carrers del territori. 150 anys de carreteres locals*, Barcelona, 2013.

DOMINGO ZABALLOS, M. (Coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, II Vols., Madrid 2003.

D'aquest autor cal citar també:

- “Incidencia de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local sobre el régimen de los cargos electivos de las entidades locales”, a *Revista de Estudios Locales*, Madrid, 2014.

DOMINGUEZ GARCIA, F., “L’any en què en el Parlament es parlà de geometria variable i els acords parlamentaris començaren a refutar-la”, a *Anuari Polític de Catalunya 2011*, Barcelona, 2012.

ENRIC PRAT DE LA RIBA, *Articles*, Barcelona, 1934.

ENTRENA CUESTA, R., *Organització territorial, a Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Vol. I., Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1988.

ERILL PINYOT, G., i CASANOVAS PRAT, J., *Cent anys d'ensenyament universitari 1911-2011. Escola Superior d'Agricultura de Barcelona*, Barcelona, 2012.

ESCULIES SERRAT, J., *Els documents de l'Arxiu Tarradellas. Dels orígens a la República (1899-1936)*, Barcelona, 2012.

FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F. (Coord.), *Guía Práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

FERRAN OLIVA, J.M., *La Constitució catalana de l'Havana*, Lleida, 2005.

FERREIRA FERNÁNDEZ, X., *La comarca en la historia*, Santiago de Compostela, 2000.

FERREIRO LAPATZA, J.J., (Dir.) *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, Madrid, 1993.

FERRET JACAS, J., “Nuevas reglas de distribución de competencias sobre el régimen local”, a *Anuario del Gobierno Local 2006*, Madrid, 2007.

Del mateix autor cal citar també:

- *La reforma local de la crisi*, Alcaldes.eu, Barcelona, 2013.
- *Catalunya i els drets històrics*, Barcelona, 2001.
- “Les relacions interadministratives dels ens locals”, a a GIFREU FONT i FUENTES GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, 2009.

FERRI DURÁ, J., *Política y gobierno en el estado autonómico*, València, 2013.

FERRO POMÀ, V., *El Dret Públic Català. Les Institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*, Vic, 1987.

Del mateix autor cal citar també:

- “El dret català durant els segles XVI i XVII”, a *Revista de Dret històric català*, vol. 12, Societat Catalana d’Estudis Jurídics, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, 2013.

FIGUERES ARTIGUES, J.M., *La Veu de Catalunya (1899-1937)*, Barcelona 2013.

FONDEVILA ANTOLÍN, J., “Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013: Más de lo mismo y algunas decepciones”, a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, Madrid, 2013.

FONT GAROLERA, J., “Un nou paper per a les comarques. Qüestionar-les, reforçar-les, reduir-les, ampliar-les?”, a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 78, Institut Estudis Catalans, Barcelona, 2014.

FONT i LLOVET, T., “El Govern local en el nou Estatut d’Autonomia de Catalunya, Activitat parlamentària”, a *Especial Govern local*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2007.

Del mateix autor cal citar també:

- *Gobierno local y Estado autonómico*, Madrid, 2008.

- “Estatutos de autonomía y gobierno local: la Constitución territorial local”, a COSCULLUELA MONTANER, L., i CARBONELL PORRAS, E., (Dir.) *Reforma Estatutaria y régimen local*, Madrid, 2011.
- “Conclusiones”, a DÍEZ SÁNCHEZ, J.J., (Coord.) *La planta del gobierno local*, AEPDA, Madrid, 2013.

FONT i LLOVET, T., i GALÁN i GALÁN, A., “Gobierno local y estado autonómico: la vide sigue...¿igual?”, a *Anuario del Gobierno Local 2010*, Madrid, 2011.

D'aquests autors cal citar també:

- “Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: ¿es esta la reforma?”, a *Anuario del Guberino Local 2012*, Madrid, 2013.

FONT i LLOVET, T., i JIMÉNEZ ASENSIO, R. (Coords.), *La Carta Municipal de Barcelona. Deu estudis*, Barcelona, 2007.

FONT i MONCLÚS, J.A., “Catalunya i l'Administració supramunicipal, disseny complex de distribució territorial”, a AAVV., *La reforma local. Reptes i oportunitats davant els projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2014.

FONT RIUS, J.M., *Origenes del régimen municipal de Cataluña*, Madrid, 1946.

Del mateix autor cal citar també:

- *Cartas de población y franquicia de Cataluña*, Madrid-Barcelona, 1969-1983.
- *Estudios sobre els drets i les institucions locals en la Catalunya medieval*, Barcelona, 1985.

FORCADELL ESTELLER, X., “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobacion de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, a SANTAMARIA PASTOR, J.A., (Coord.) *La Reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid, 2014.

Del mateix autor cal citar també:

- “El debat relatiu a la creació de la nova comarca del Montsià en la divisió territorial de Catalunya de la II República, com a antecedent en la configuració d’un ens institucional a les Terres del Sénia. Perspectives de futur des del punt de vista territorial tot fent especial èmfasi al paper d’Alcanar”, a la publicació *Actes del III Congrés d’Història d’Alcanar*, Alcanar, 2011.
- “Principales modificaciones de la nueva legislación local”, a *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 23, Madrid, 2013.
- “La Mancomunitat de Catalunya i la pervivència del seu llegat cent anys després de la seva creació”, a *D+ Revista de la Comissió de descentralització i autonomia local de Ciutats i Governos Locals Units – CGLU-*, Barcelona, 2014.
- “La Mancomunitat de Catalunya i la construcció d’un país modern des del món local”, article corresponent a l’apartat *L’obra de la Mancomunitat al Berguedà*, a *Revista Cultural del Berguedà l’Erol*, núm. 122, Berga, 2014.
- “El petit municipi i la Diputació de Barcelona”, a *Revista de l’ACM*, núm. 355, Barcelona, 2014.
- “La Mancomunitat de Catalunya i el municipalisme”, a *Revista de l’ACM*, núm. Especial 4 d’octubre de 2014, Barcelona, 2014.
- “La Mancomunitat de Catalunya”, a *Als municipis bon govern, Revista de la FMC*, núm. 92, Barcelona, 2015.
- “Balance de la reforma del régimen local en España un año después: ideas clave”, a *Revista de la Fundación Democracia y Gobierno Local*, Madrid, 2015.

FORCADELL ESTELLER, X., PIFARRÉ ESTRADA, M., i, SABATÉ VIDAL, J.M., (Coords.) *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*, Parlament de Catalunya-Diputació de Barcelona-Consell de Governos Locals, Barcelona, 2014.

FORCADELL ESTELLER, X. i SABATÉ VIDAL, J. M., (Coords.) *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona 2013.

Dels mateixos autors, com a Coordinadors, cal citar també:

- *Per uns governs locals més eficients. Visions des d'Europa*, Barcelona 2014.
- *La reforma del sector públic local*, Barcelona, 2014.

FÒRUM COMARCAL DE L'ACM, *Vint-i-cinc anys de Consells comarcals i del Conselh Generau d'Aran*, Barcelona, 2015.

FOSSAS ESPADALER, E., "El conflicto en defensa de la autonomía local", a *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 15, Madrid, 2007.

FUENTES BAYO, S. (Coord.), *Smart City, Cap al municipi intel·ligent*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2014.

FUENTES GASÓ, J.R., *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, Barcelona, 2004. D'aquest autor cal citar també:

- "El règim local de Catalunya i la viabilitat d'articulació d'una planta política i administrativa pròpia després de la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010", a *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, núm. extraordinari, Barcelona, 2010.
- "Un nou paper per a les comarques. Qüestionar-les, reforçar-les, reduir-les, ampliar-les?", a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia-Institut d'Estudis Catalans*, núm. 78, Barcelona, 2014.
- "La seguretat i la prevenció a l'Administració Local", a GIFREU FONT i FUENTES GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, 2009.

FUENTES GASÓ, J.R., GIFREU FONT, J., CASADO CASADO, L., (Coords.) "Estructuras administrativas y racionalización del gasto público", a *Actas del VII Congreso de la asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, 2012.

FUENTETAJA PASTOR, J. A., "La función pública local: asignatura pendiente de la autonomía local", a *Revista de Administración Pública*, núm. 191, Madrid, 2013.

GÁBOR SOÓS, *Hongria : èxits i controvèrsies d'una nova democràcia*, Barcelona, 2008.

GERD ARENDSSEN *Els nivells intermedis de govern als Països Baixos, un debat permanent*, Barcelona, 2008.

GERRY STOKER, *Gran Bretanya del govern a la governabilitat local*, Barcelona, 2002.

GALÁN i GALÁN, A., *La reordenacion de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Madrid, 2012.

Del mateix autor cal citar també:

- *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya*, 2 Vols., Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona 2006.
- “La aplicación autonómica de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, a *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. extraordinari, Madrid 2015.

GALAN GALAN A., i GRACIA RETORTILLO R., “Incidència de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya sobre els governs locals”, a *Revista Catalana de dret públic*, Especial Sentència Tribunal Constitucional, Barcelona, 2010.

Dels mateixos autors cal citar també:

- “Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos Locales y Tribunal Constitucional”, a *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 12, Barcelona, 2011.

GALINDO CALDÉS, R., *L'organització d'àmbit territorial inferior al municipi a Catalunya*, Diputació de Barcelona, 2014.

GAME CHRIS, *La modernització del govern local al Regne Unit*, Barcelona, 2012.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?”, a *Cuadernos de Derecho Político*, núm. 38, Madrid, 2012.

GARCIA FERNÁNDEZ, J., “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, a *Revista de Derecho Político*, núm. 83, Madrid, 2012.

GARCIA ROCA J., *Pautas para una reforma constitucional*, Madrid, 2015.

GARCIA RUBIO, F., *Evolución histórica del espacio comarcal*, Madrid, 2007.

GARRIDO FALLA, J., *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, 2001.

GENERALITAT DE CATALUNYA, *Divisió Territorial de Catalunya. Estudis i Projectes. Nomenclator de municipis*, Barcelona, 1933.

Cal citar també:

- *La divisió territorial de Catalunya*, Barcelona, 1937.
- *La nova organització territorial de Catalunya. Textos de les lleis i comentaris*, Barcelona, 1986.
- *La divisió territorial de Catalunya*, Barcelona, 1937. (Reimpressió del 1977).

GER ARENDSSEN, *Països Baixos el panorama canviant del govern local*, Barcelona, 2003.

GIFREU FONT, J., i FUENTES GASÓ, J.R., (Direcs.) *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, 2009.

D'aquesta autora cal citar també:

- “Reordenación de las competencias municipales, entre la eficàcia y la democràcia” a AAVV., *La reforma local. Reptes i oportunitats davant els projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2014.
- “La gestió de la qualitat a l'Administració Local” a GIFREU FONT i FUENTES GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, 2009.

GLANADELL TOORAS, F., BOFIA MATAS, J., ROVIRA i VIRILI, A., VALLS i TABERNER, F., MASPONS ANGLASELL, F., PI i SUNYER, C., VILA DINARÉS, P., *El problema comarcal de Catalunya*, Barcelona, 1931.

GOICOECHEA BILBAO, I., i LÓPEZ HERRERA, C., “Radiografía del endeutamiento de las entidades locales: evolución y expectativa”s, a *Cuadernos de información económica*, Fundación de las Cajas de Ahorros, núm. 241, Madrid, 2014.

GOMIS MARTÍ, J., *La solitud del despatx*, Valls, 2013.

GONZÁLEZ BONDIA, A., “Ens locals i Europa”, a GIFREU FONT i FUENTES GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, 2009.

GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.: “Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en materia de empleo público y en el régimen retributivo de los miembros de las corporacions”, a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2, Madrid, 2014.

GONZALVO BOU, G., “Les assemblees de pau i treva”, a *Revista de Dret Històric Català*, Vol. 10, Societat Catalana d’Estudis Jurídics, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, 2011.

GRACIA RETORTILLO, R., *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya*, Barcelona, 2008.

Del mateix autor cal citar també:

- *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona*, Barcelona, 2008.

GRAU AVILA, S., “De nuevo una institución metropolitana para el Área de Barcelona. Comentarios a la Ley 31/2010, del Parlamento de Cataluña”, a *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 263, Madrid, 2011.

GUERIN LAVIGNOTTE, E., *França Cap a la descentralització*, Barcelona, 2001.

HELLMUT WOLLMANN, *Alemanya Länder i diversitat local*, Barcelona, 2002.

HEINELT, H. i BERTRANA, X., *The second Tier of local Government in Europe. Provinces, counties, départements amb Landkreise in comparison*, Routledge, 2011-

HELLMUT WOLLMANN i IGLESIAS A., “Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo”, a *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 12, Madrid, 2011.

HUBERT HEINELT i BJÖRN EGNER, *Els comtats alemanys*, Barcelona, 2008.

HENRY BÄCK, *Suècia: les autoritats del nivell regional abocades a l'abolició o al renaixement*, Barcelona, 2007.

IGLESIAS CAPELLAS, J., *Una hisenda a la catalana. Preguntes i respostes sobre la hisenda pròpia*, Barcelona, 2015.

IGLESIAS FORT, J., “L'evolució del pensament de Pau Vila en la divisió territorial de Catalunya”, a *Revista de Ciència i Tecnologia*, núm. 10, Barcelona 1981.

Del mateix autor cal citar també:

- *Les divisions territorials*, a *Geografia de Catalunya*, Vol. III, Barcelona, 1974.

ILLNER M., i ZDENKA VAJDOVA, *Txèquia el govern territorial a la república txeca després de la transformació del sistema*, Barcelona, 2006.

INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS, *El problema comarcal de Catalunya*, ed. Societat Catalana de Geografia, Barcelona, 2005.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., (Dir.), *Libro Verde. Los Gobiernos Locales en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.

Del mateix autor cal citar també:

- “Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico”, a *Colección Documentos e Informes de la Fundación Democracia y Gobierno Local*, Madrid, 2012.

- “Aspectes crítics i impactes de les reformes locals”, a *Reforma Local, Monogràfic de la FMC*, Barcelona, 2013.
- *Vademècum sobre la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local. 100 qüestions en relació a la seva aplicació*, FMC, Barcelona 2014.

JORDÀ FERNÁNDEZ, A., “Els antecedents històrics i jurídics de l'Administració Local a Catalunya”, a GIFREU FONT, J., i FUENTES GASÓ, J.R. (Coords.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, 2009.

Del mateix autor cal citar també:

- *Orígens de la Diputació de Tarragona (1822-1840)*, Tarragona 2008.

JORDAN FARNÓS, J., *El perquè de la vegueria ebrenca*, Benicarló, 2010.

KÜBLER, D., *Suïssa: diversitat i canvi en el govern local*, Barcelona, 2005.

LALINDE ABADIA, J., *Instituciones Político-Administrativas y Civiles*, Barcelona 1989.

Del mateix autor cal citar també:

- *La jurisdicción real inferior en Cataluña: “corts, veguers i batlles”*, Barcelona, 1966.
- *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*, Madrid, 1970.

LAPUENTE GINER, V., *Informe sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques 2013*, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona 2014

LASAGABASTER HERRARTE, I., “La ley orgánica y los Estatutos de Autonomía en la delimitación, creación y supresión de las provincias”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 191, Madrid, 2013.

LAWRENCE ROSE, *Noruega el govern Local en la cruïlla*, Barcelona, 2006.

LLISET BORRELL, F., i LLISET CANELLES, A., *Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local*, Barcelona, 1990.

LLUCH MARTIN, E., i NEL·LO COLOM, O., *El debat de la divisó territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1984.

Dels mateixos autors cal citar també:

- *La Gènesi de la divisió territorial de Catalunya. Edició de documents de l'arxiu de la ponència (1931-1936)*, II vols. Diputació de Barcelona, Barcelona, 1983.

LÓPEZ RAMON F., "Políticas ante la fragmentación del mapa municipal, a GIMENO FELIU, J.M. (Coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, Navarra, 2011.

LUCIANO PAREJO, A., *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981. D'aquest autor cal citar també:

- "L'autonomia local i la determinació del seu contingut competencial", a AAVV., *Les Comunitats Autònomes i els governs locals*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1987.

MAGRE FERRAN, J., i PANO PUEY, E., "La reobertura del debat sobre la fusió municipal: buscant resposta a algunes preguntes", a *Anuari Polític de Catalunya 2011*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2012.

MAHILLO SANTOS, J., "Ante la revisión de la ley de Régimen Local", a *Revista Estudios de la Vida Local*, núm. 108, Madrid, 1959.

MANCILLA MUNTADA, F., *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern*, Barcelona, 2014.

MANCOMUNITAT DE CATALUNYA, *Nomenclàtor de les ciutats, viles i pobles de Catalunya*, Barcelona, 1918.

També cal citar:

- *Institucions de dret català. Parafernals*, Barcelona, 1921.
- *Costumari Català. Costums sobre termenals, camins i aigües, en terres de pagès*, Barcelona 1921, reeditat per la Societat Catalana de Geografia, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2013.

MANUEL MORENO, A., (Ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012.

MAÑÀ TERRÉ, T., *Les biblioteques populars de la Mancomunitat de Catalunya (1915-195)*, Lleida, 2007.

MARÍN-BARNUEVO FABO, D., “Planteada la cuestión de inconstitucionalidad del IIVTNU”, a *Boletín del Instituto de Derecho Local*, 2015.

MARÍN CORBERA, M., *Els ajuntaments franquistes a Catalunya: política i administració municipal, 1938-1979*, Lleida, 2000.

MARQUÈS i CARBÓ, Ll., *La Llei municipal de Catalunya (1933-1934)*, Barcelona, 1935.

MARTÍN ESCALANTE, I., *La interiorització del règimen local a Bèlgica i Alemanya*, Barcelona, 2013.

MARTÍN FERNÁNDEZ, J., (Coord.), *Aspectos financieros de la reforma local*, València, 2014.

MARTÍN MARTÍN, G., Sobre las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, a *Revista de Derecho Político*, núm. 81, Madrid, 2011.

MARTÍN QUERALT, J., “Determinación del alcance que puede tener la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con el resto de Estatutos de Autonomía y de la reciente STC de 9 de septiembre de 2010, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el abogado de la Generalitat de la Comunitat Valenciana, contra diversos preceptos de la Ley 6/2006, de 19 de julio, de reforma del EA de Cataluña”, a *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, núm. 56, València, 2011.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S, (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991.

MARINEZ-ALONSO CAMPS, J.L., “Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió”, a *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47, Barcelona, 2013.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L., i YSA FIGUERAS, T., *Les personificacions instrumentals a Catalunya*, Barcelona, 2001.

MARTÍNEZ GARCIA, J.I.: a “Nuevo rol de las diputaciones provinciales”, a *Revista de Estudios Locales*, núm. 162, Madrid, 2013.

MASSART-PIÉRARD F., *El futur de les províncies a la Bèlgica federal*, Barcelona, 2011.

MAYAYO ARTAL, A., “Els parlamentaris (i la parlamentària) de la “Comissió dels Vint””, a *Vint anys de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Balanç i perspectives*, a *Revista de temes contemporanis Idees*, núm. 4, Barcelona, 1999.

MEDINA GUERRERO, M., “La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales”, a *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1, Madrid, 2003.

MEDINA GUERRERO, M., i ARROYO GIL, A., *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Madrid, 2005.

MELLADO RUIZ, L.: Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y la sostenibilidad de la Administración Local: entre la reforma y la intervención, a *Revista CEMCI*, núm. 17, Granada 2012.

Del mateix autor també cal citar:

- *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?*, Granada, 2014.

MENDIZÁBAL i RIERA, E., “L'organització territorial administrativa de Catalunya, un problema irresoluble”, a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núms. 67-68, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2009.

MERINO ESTRADA, V.: “Buen Gobierno Local”, a *Revista de Estudios Locales*, núm. 167, Madrid, 2014.

MERINO JARA, I. (Dir.), *Estudios jurídicos sobre la Hacienda Local*, Barcelona, 2012.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, Madrid, 2005.

MIR BAGÓ, J., *La reforma del règim local a Catalunya*, EAPC, Barcelona, 1991.

Del mateix autor cal citar també:

- “El model d’organització territorial a Catalunya”, a GIFREU FONT i FUENTES GASÓ (Coords.) *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, 2009.
- “Propostes del Comitè d’Experts i plasmació en la iniciativa legislativa presentada per l’executiu català”, a *Reforma Local, Monogràfic de la FMC*, Barcelona, 2013.

MIRÓ MIRÓ, R., “La comarca de muntanya com a entitat local”, a AAVV., *La comarca de muntanya com a entitat local*, Diputació de Barcelona, 1984.

MOLES PLAZA, R. (Dir.), *Anàlisi dels elements del bon govern local. Codi del bon govern local*, Barcelona, 2011.

MOLINA MOLINA, J., *Ciudadano y gasto público. Por una gobernanza transparente y participativa*, Navarra, 2013.

MONTAGUT ESTRAGUÉS, T., “Les universitats de les ciutats i viles medievals de Catalunya i el seu dret: dels usos, costums, privilegis i llibertats a les ordinacions municipals”, a SERRANO DAURA J., (Coord.), *Actes de les jornades d’estudi sobre el municipi abans de la Nova Planta (1716)*. El cas de la Fatarella, Tarragona, 2013.

MORENO FERNÁNDEZ, J.I., “El Estatuto de Autonomía de Cataluña y su frustrado “modelo diferencial” de financiación”, a *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, Madrid, 2011.

MORENO VÁZQUEZ, M., “No es país para intérpretes: El Estatuto de Autonomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional”, a *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, núm. 56, València, 2011.

MOUITZEN POUL, E., *Dinamarca, el govern local: preparat per a la reforma?*, Barcelona, 2004.

Del mateix autor cal citar també:

- *Reformar el govern local a Dinamarca: Com i per què*, Barcelona, 2007.

MOZO AMO, J., “Diputaciones y pequeños municipios: el peso de la historia y las propuestas de futuro”, a *Revista de Estudios Locales*, núm. 152, Madrid, 2012.

MUÑOZ MACHADO, S., *Els governs locals a l'Estat espanyol, a L'Estatut i els governs locals en el model territorial de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010.

Del mateix autor cal citar també:

- *Tratado de derecho municipal*, IV Vols., Madrid, 2011.
- “Reflexiones sobre la pretendida reforma de régimen local”, a *Diario de Derecho Municipal*, Madrid, 2013.
- *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona, 2014.

NÉGRIER E., i NICOLAS F., *El departament: una institució de la República Francesa*, Barcelona, 2010.

NEL·LO COLOM, O., “L'organització territorial en El nou Estatut d'Autonomia de Catalunya. Gènesi i concreció d'una reforma incompleta”, a AAVV., *L'organització del territori, un repte per al segle XXI*, Barcelona, 2008.

NIETO GARRIDO E., “La reformas de las entidades instrumentales por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, a *Revista Espanyola de Derecho Administrativo*, núm. 165, Madrid, 2014.

NIETO GARCIA, A., ORDUÑA REBOLLO, E., SALVADOR CRESPO, M., *El bicentenario de las diputaciones provinciales (Cádiz 1812)*, Fundación democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.

NIKOLAOS-KOMNIOS HLEPAS, *Grècia la democratització a través de la descentralització*, Barcelona, 2005.

NUNES SILVA, C., *Portugal sistema de govern local*, Barcelona, 2005.

OJEDA GARCIA, R., JARÁIZ GULÍAS, E., i, LAGARES DIEZ, N., “Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España”, a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 164, Madrid, 2014.

OLIVERAS SAMITIER, J., “Rovira i Virgili i la creació de les vegueries”, a ANGUERA NOLLA, P., i ROIG ROSICH, J.M. (Coords.) *Rovira i Virgili 50 anys després*, Valls, 2000.

D’aquest autor cal citar també:

- “Reflexions sobre l’organització territorial de Catalunya”, a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núms. 67-68, Barcelona, 2009.
- “Les vegueries: interessos locals i territori en la creació d’aquests nous ens a Catalunya, a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d’Estudis Catalans, núm. 74, Barcelona, 2012.

ORDUÑA REBOLLO. E., (Dir.) *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. Doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Madrid, 2001. D’aquest autor cal citar també:

- *Historia del municipalismo español*, Madrid, 2005.

PARADA VÁZQUEZ, J.R., *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Navarra, 2007.

PAREJO ALFONSO, L. (Dir.), “La revisión del Gobierno y la Administración Local”, a *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, Madrid, 2014.

D’aquest autor també cal citar:

- *Garantia institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.

PARLAMENT DE CATALUNYA, *Legislatura 1984-1988*, Vol. I., Barcelona, 1988. Cal citar també la següent publicació:

- *Informe sobre la revisió del model d’organització territorial de Catalunya*, Barcelona, 2000.

PAWEL SWIANIEWICZ, *El govern local a Polònia: la transició de l’estat centralitzat autoritari al sistema d’autogovern local*, Barcelona, 2006.

PEREÑA REIXACHS, A., *La hisenda dels petits municipis*, Mancomunitat de Catalunya, Barcelona, 1917.

PÉREZ NESPHEREIRA, M., *Escola d'Administració Pública de Catalunya. Cent anys, Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 2012.

PÉREZ TREMPES, P., *La defensa de la autonomia local ante el Tribunal Constitucional*, Barcelona, 1998.

PI i MARAGALL, F., *Les nacionalitats. Escrits i discursos sobre el federalisme, Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 2010.

PLANES BALL, J.A., *La Sotsvegueria del Lluçanès (1611-1716)*, Sant Vicenç de Castellet, 2010.

PLANDIURA VILACÍS, R., *La reforma de la legislació de règim local i l'educació, a Polítiques educatives locals. El paper dels municipis en el nou context competencial i econòmic*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 2014.

POMED SÁNCHEZ, L., “El régimen local de Cataluña tras la STC 31/2010: interiorización en los términos de la Constitución”, a *Anuario del Gobierno Local 2010*, Madrid, 2011.

PONCE SOLÉ, J., i MOLTÓ DARNER, J.M., *Dret, juristes i gestió pública a Catalunya*, Barcelona, 2012.

PONT MESTRES, M. (Coord.), *Financiación de los entes locales*, Madrid-Barcelona, 2001.

PUJOL SOLEY, J., *Memòries (1930-1980)*, Barcelona, 2007.

Del mateix autor cal citar també:

- *Memòries. De la bonança a un nou repte (1993-2011)*, Barcelona, 2012.

QUEREDA SABATER, J., *Políticos y funcionarios en la Comunidad de Madrid*, INAP, Madrid, 2012.

QUINTANA FERRER, E., “La Hacienda local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: análisis crítico e incidencia de la STC 31/2010”, a *Anuario del Gobierno Local 2010*, Madrid, 2011.

RAMIO MATAS, C., *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, Barcelona, 2012.

RAMOS PRIETO, J., *La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2009.

REBOLLO PUIG, M., *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, IV Vols., València, 2006.

RECODER MIRALLES, LI., i JOLY LENA, J., *Confianza política. La política y el management frente a los retos del siglo XXI*, Bilbao, 2011.

RENYER ALIMBAU, J., “Aproximacions a l’eventual reforma de l’organització territorial de Catalunya”, a AAVV., *Estudis en homenatge a Robert Vergés*, Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000.

Del mateix autor cal citar també:

- *Lluís Gausachs i Ramon. Patriota republicà i Secretari del President Tarradellas*, Lleida, 2015.
- “La viabilitat jurídica del Camp de Tarragona com a ens metropolità”, a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia-Institut d’Estudis Catalans*, núm. 78, Barcelona, 2014.

RENYER ALIMBAU, J., FONT MONCLÚS, J.A., i, SABATÉ VIDAL, J.M., *La directiva de serveis i els ens locals de Catalunya. Criteris per a l’adaptació de la normativa local a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior*, ACM, Barcelona, 2010.

RENYER ALIMBAU, J., i FORCADELL ESTELLER, X., “La evolución legislativa, doctrinal y jurisprudencial entre los años 1996-2003, en relación al suelo no urbanizable y el derecho de la iniciativa privada a promover la transformación del suelo urbanizable”, a *Revista de Estudios Locales*, núm. 75, Madrid, 2004.

RENYER i ALIMBAU, J.; FUENTES i GASÓ, J.R.; SOTO VALLE, J.I.; i, FORCADELL ESTELLER, X., *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*, València, 2011.

RICHARD FLORIDA, *Las ciudades creativas*, Barcelona, 2009.

RIDAO MARTÍN, J., “El nou Estatut i l’Administració local. Perspectives i reformes”, a *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 34, Barcelona, 2007.

RIERA GASSIOT, I., *Els catalans de Franco*, Barcelona, 1998.

RIVERO ORTEGA, R.: “Alteraciones de la planta municipal y reinvencción de las diputaciones”, a *Revista de Estudios Locales*, núm. 169, Madrid, 2014.

D’aquest autor cal citar també:

- “Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, a *REALA*, Madrid, 2015.
- *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, Madrid, 2009.
- “Nuevos enfoques en el sistema competencial local”, a *Revista de Estudios Locales*, núm. 152, Madrid, 2012.

RIVERO ORTEGA, R, i, MERINO ESTRADA, V., *Innovación y gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, INAP, Madrid, 2014.

D’aquests autors cal citar també:

- “La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos”, a *Revista de Estudios Locales*, núm. 162, Madrid, 2013.

ROCA BOSCH, N., i ESPASA QUERALT, M., “Grau de descentralització i organització d’una Catalunya independent. El paper de la ciutat de Barcelona”, a *Llibre blanc, Barcelona capital d’un nou estat*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 2014.

ROCA JUNYENT, M., “Les propostes de l’Informe sobre la revisió del Model d’organització de Catalunya”, a *Jornades sobre el model d’organització territorial de Catalunya*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Lleida-Barcelona, 2002.

D’aquest autor cal citar també:

- “Llició de cloenda” a AAVV., *La reforma del sector públic local. Reptes i oportunitats davant els projectes de reforma del règim local*

impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2014.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., i SARMIENTO ACOSTA, M. (Direcs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Granada, 2014.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R., *Territorio y Gobierno Local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Navarra, 2005.

RODRÍGUEZ-PATRÓN RODRÍGUEZ, P., “Un ejemplo de “autismo” estatutario en materia local y su tratamiento por parte del Tribunal Constitucional”, a *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 15, Madrid, 2010.

ROIG ROSICH, J.M., “La Mancomunitat de Catalunya. Un primer pas”, a *Revista de Catalunya*, núm. extraordinari 2014, Barcelona, 2014.

Del mateix autor cal citar també:

- *L'Estatut de Catalunya a les Corts Constituents (1932)*, Barcelona, 1978.

ROURA GÓMEZ, S., “La primera década del conflicto en defensa de la Autonomía Local”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 315-316, Madrid, 2011.

ROVIRA i VIRGILI, A., “Les regions i les províncies”, a *Revista de Catalunya*, núm. 8, Barcelona, 1295.

Del mateix autor cal citar també:

- *La Constitució Interior de Catalunya*, Barcelona, 1932.

RUIZ ALMENDRAL, V., “La reforma Constitucional a la luz de la estabilidad presupostaria”, a *Cuadernos de Derecho Político*, núm. 38, Madrid, 2012.

RUIZ MARTÍNEZ, A., *Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas*, a *Presupuesto y Gasto Público 68/12*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2012.

SABATÉ CURULL, F., *El territori de la Catalunya medieval*, Barcelona, 1997.

SABATÉ VIDAL, J.M., “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes”, a *Anuario del Gobierno Local 2013*, Madrid, 2014. D'aquest autor en podeu veure també:

- “*Els ens supramunicipals de caràcter obligatori*”, a GIFREU FONT i FUENTES GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, 2009.

SÁIZ ANTON, P.,: “La reforma local: incidència en l'estabilitat pressupostària i el control intern”, a *Revista econòmica de Catalunya*, núm. 68, Col·legi d'Economistes de Catalunya, Barcelona, 2014.

D'aquesta autora cal citar també:

- “La reordenació del sector públic local a la llum dels principis d'estabilitat pressupostària i equilibri financer”, a AAVV., *La reforma del sector públic local. Com afecten els projectes de llei de reforma local als ens instrumentals que formen el sector públic local?*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2014.

SÁIZ ANTON, P., i SAGALÉS GUILLAMÓN, J.R., *Els consorcis i les fundacions participats pels ens locals. Aspectes pressupostaris, financers, fiscals i de control*, ACM, Barcelona, 2014.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F., “Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada”, a *REALA*, núm. 2, Madrid, 2014.

D'aquest autor cal citar també:

- “El principio de suficiencia financiera en el contexto de crisis económica de los ayuntamientos”, a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 14, Madrid, 2010.

- “La problemática de la protección jurisdiccional de la autonomía local: análisis de la STC 121/2012”, a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 15, Madrid, 2013.

SÁNCHEZ GOYANES, E., *Constitución Española comentada*, Madrid, 2004.

SÁNCHEZ LLIBRE, J., *Les veritats de l'Estatut. Allò que no s'ha publicat al Diari de Sessions*, Barcelona, 2006.

SANCLIMENS SOLERVICENS, X., “Els treballs de la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya (2004-2006)”, a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núms. 67-68, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2009.

SANTACANA TORRES, C., *Els documents de l'Arxiu Tarradellas. Josep Tarradellas. L'exili I (1939-1954)*; Barcelona, 2014.

SARRION i GUALDA, J., *La Diputació provincial de Catalunya sota la Constitució de Cadis (1812-1814/1820-1822)*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1991. D'aquest autor cal citar també:

- *El sentit històric de la comarca* (reimpressió), Barcelona, 1992.

SIV SANDBERG, *El govern local a Finlàndia*, Barcelona, 2005.

SOBREQUES CALLICO, J., i RIERA VIADER, S., *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de 1979*, Barcelona, 1982.

SOLÉ CLOT, S., *El Gobierno del Principado de Cataluña por el Capitán General y la Real Audiencia – El Real Acuerdo- bajo régimen de Nueva Planta (1716-1808)*, Barcelona, 2008.

SOLÉ VILANOVA, J., “La hisenda municipal: crisi econòmica i crisi de gestió”, a *Revista Econòmica de Catalunya*, núm. 68, Barcelona 2014.

SOTO VALLE, J.I., “La llei de governs locals de Catalunya. Una visió en clau estatutària”, a *Reforma Local, Monogràfic de la FMC*, Barcelona 2013

STEVE MARTIN, *Els consells de comtat a Anglaterra*, Barcelona, 2010.

SUAREZ PANDIELLO, J., UTRILLA DE LA HOZ, A., i, VILALTA FERRER, M., *Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma*, Madrid, 2010.

TOMÀS FORNÉS, M., *Unió Europea el debat sobre l'eficiència i la democràcia local*, Barcelona, 2002.

D'aquest autor cal citar també:

- *Bèlgica: Els efectes del procés de federalització sobre el Govern local*, Barcelona, 2003.

TORNOS MAS, J., “La comarca en la futura organització territorial. Una solució alternativa: els consells comarcals de la Llei catalana d'Alta Muntanya”, a AAVV., *La comarca de muntanya com a entitat local*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1984. D'aquest autor cal citar també:

- “La organització territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña”, a *Anuario del Gobierno Local 2008*, Madrid, 2009.
- “Valoració General”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. especial *Sentència sobre l'Estatut*, Barcelona, 2010.

TORRES COBAS, F., “Estudio comparativo de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local y en los proyectos de modificación de los estatutos de autonomía”, a *Anuario del Gobierno Local 2005*, Madrid, 2006.

TORT i DONADA, J., “Reivindicació de Pau Vila”, a *Revista de l'Associació Catalana de Municipis (ACM)*, núm. 314, Barcelona, 2010.

TOSCANO GIL, F., *Los consorcios metropolitanos*, Madrid, 2011.

TREMOSA BALCELLS, R., *Estatut de Catalunya. Veritats contra mentides*, València, 2006.

TUSELL GÓMEZ, *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, Madrid, 1987.

URGELL COMA, J.M., *Nova ordenació territorial, política i administrativa a Catalunya*, Barcelona, 1975.

VALLS TABERNER, F., i SOLDEVILA ZUBIRURU, F., *Història de Catalunya*, Barcelona, 1922

VALLES CASADEVALL, J.M., i BRUGUÉ TORRUELLA, J., *Polítics locals preparant el futur*, Barcelona, 2003.

VANDELLI LUCIANO, *Alcaldes y mitos*, Madrid, 2006.

VELASCO CABALLERO, F., (Dir.) *Gobiernos Locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2010.

D'aquest autor cal citar també:

- “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, a *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, Madrid, 2011.
- “Régimen local en el estatuto catalán, tras la STC 31/2010”, a *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, Madrid, 2011.
- “Reforma del régimen local: la nueva cultura de la intervención”, a *Boletín del Instituto de Derecho Local*, núm. 42, Madrid, 2012.
- “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, a *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, Madrid, 2012.
- “Sobre el dictamen del Consejo de Estado en relación con el el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local”, a *Boletín Instituto de Derecho Local – Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 46, Madrid, 2013.
- “Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local: una reforma sin fundamento y por tanto arbitraria”, a *Boletín Instituto de Derecho Local – Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 44, Madrid, 2013.
- “El nuevo régimen local y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas”, a *Revista catalana de Dret Públic*, núm. 48, Barcelona, 2014.
- “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, a *Anuario de Derecho Municipal 2013*, núm. 7, Madrid, 2014.

VERA TORRECILLAS R., “Los funcionarios de habilitación estatal en el contexto de la reforma del gobierno local”, a *Actualidad Administrativa*, núm. 3, Madrid, 2012.

VICENS MATASA, M., *Règim local, a Doctrina del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya (1981-1996)*, Barcelona, 1996.

VILA DINARÈS, P., *Visions geogràfiques de Catalunya*, Vols. I, Biblioteca Geogràfica Barcino, Barcelona 196. D'aquest autor cal citar també:

- *Visions Geogràfiques de Catalunya*, II Vols., Barcelona, 1962 i 1963.
- *Visions geogràfiques de Catalunya*, Vols. II, Biblioteca Geogràfica Barcino, Barcelona, 1963.
- *Aspectes geogràfics de Catalunya*, Barcelona, 1978.
- *La divisió territorial de Catalunya. Selecció d'escrits de geografia*, Vol. I., Barcelona, 1977.
- *La fesonomia geogràfica de Catalunya*, Barcelona, 1977.

VILÀ i VALENTÍ, J., i SARRIÓ i GUALDA, J., *El sentit històric de la comarca a Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona 1992;

VILA VILALTA, Ll., *El Lluçanès*, Centre d'Estudis del Lluçanès, 2001.

VILALTA FERRER, M., “La financiación local ante la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña”, a *Anuario del Gobierno Local*, Madrid, 2006.

D'aquesta autora cal citar també:

- *La hacienda municipal española: una reforma necesaria, Informe IEB sobre federalisme fiscal 2011*, Barcelona, 2011.

VILALTA FERRER, M., i MAS FONCUBERTA, D.,: *El Gasto no obligatorio de los municipios españoles*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2006.

D'aquests autors cal citar també:

- *La despesa municipal de caràcter discrecional i el seu finançament*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2008.

VILALTA REIXACH, M., *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Madrid, 2007.

VILASECA i MARCET, J.M., “L’Administració local territorial”, a *Revista Jurídica de Catalunya*, vol. 84, núm.1, Barcelona, 1985.

VILLAR ROJAS, F., “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, a *INAP, Estudios y Comentarios*, Madrid, 2014.

VILLORIA MENDIETA, M., La transparencia como política pública en el nivel local, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núms., 26-27, Madrid 2014.

D’aquest autor cal citar també:

- *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2015.

VIVER PI-SUNYER, C., “El Tribunal Constitucional, sempre, només...i indiscutible? La funció constitucional dels estatuts en l’àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010”, a *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, Barcelona, 2011.

Del mateix autor cal citar també:

- “L’impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya”, a *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 13, Barcelona, 2011.
- “Los efectos vinculantes de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre el legislador: ¿puede éste reiterar preceptos legales que previamente han sido declarados inconstitucionales?”, a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 97, Madrid, 2013.

WERNER PLESCBERGER, *Àustria: el sistema politicoadministratiu i els nous desenvolupaments des dels anys noranta*, Barcelona, 2005.

ZAFRA VICTOR, M., “Garantía estatutaria de la autonomía local”, a *Anuario del Gobierno Local 2008*, Madrid, 2009.

Del mateix autor cal citar:

- “Reordenación de las competencias municipales, entre la eficacia y la democracia”, a AAVV., *La reforma del sector públic local. Reptes i oportunitats davant els projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2014.