

Novetat legislativa:

El Projecte de Llei de governs locals, la norma bàsica del règim local de Catalunya

Joan Cañada

*Secretari de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals
del Departament de Governació i Relacions Institucionals
de la Generalitat de Catalunya*

Llicenciat en Dret per la Universitat Autònoma de Barcelona.

En l'anterior legislatura fou director general d'Administració Local. Anteriorment havia estat regidor de l'Ajuntament d'Olot. Ha presidit la Comissió d'experts per a l'elaboració de les bases del Projecte de Llei de governs locals i ha dirigit la redacció del text articulat i l'estudi de les al·legacions al Projecte.



1. Antecedents
2. La Llei, objectius i principis
3. Els principals canvis que comportarà la Llei
4. Sobre el funcionament dels governs locals
5. L'impacte econòmic
6. Reflexions

1. Antecedents

La reforma del règim local a Catalunya ha estat durant molts anys una demanda del sector municipalista. Amb l'aprovació de l'Estatut de 2006, la reforma va esdevenir imprescindible, atès que calia desenvolupar-lo en l'àmbit del règim local. Així, a l'inici de la IX legislatura, el Govern va prendre el compromís de desenvolupar aquesta reforma i presentar un text articulat. La convocatòria anticipada d'eleccions va alterar el calendari previst en un principi, però l'inici de la nova legislatura va permetre reprendre el cronograma i que el Govern de la Generalitat de Catalunya aprovés finalment aquest Projecte de Llei el passat mes de juliol de 2013.

El Govern va aprovar el Projecte de Llei per reformar el règim local a Catalunya el juliol de 2013 per donar resposta a una demanda del sector municipalista de fa molts anys

Els anteriors governs havien estat treballant també en aquest tema, i fins i tot disposàvem de propostes articulades de reforma, que, en molts aspectes ens eren útils, però no suficients. Calia que la reforma actual tingués molt en compte tres aspectes:

- D'una banda, aquesta havia de ser una de les primeres lleis de desenvolupament de l'Estatut. Una llei d'estat que establís les bases del règim local a Catalunya i les interrelacions entre les diferents administracions. I, atès que la competència exclusiva en matèria de règim local és de Catalunya, també calia, amb la reforma, blindar aquesta competència per tal d'evitar temptacions d'invasions competencials, i, en el cas que es produïssin, plantejar instruments perquè fossin superades.

- D'altra banda, el context econòmic i social, i la voluntat d'optimitzar els recursos i alhora ser altament competitius, obligava a simplificar les estructures administratives,

eliminar les duplicitats d'actuació, així com a assegurar l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera, per la qual cosa la reforma també havia d'incloure elements que garantissin tots aquests aspectes.

- Finalment, atesa la singularitat dels nostres pobles i ciutats, i la diversitat del nostre territori, calia 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 de la grandària del municipi des d'on es gestionessin i fos quin fos el territori on es visqués. Esdevenia necessària la introducció de fórmules de control de qualitat dels serveis prestats pels municipis, fórmules, d'altra banda, altament esteses i inqüestionables en l'àmbit privat.

La reforma del règim local ha tingut en compte tres aspectes: l'establiment de les bases del règim local d'acord amb l'Estatut, la racionalització i simplificació d'estructures administratives, i la introducció de fórmules de control de qualitat

text compacte, que només concentrés tots els aspectes més bàsics i els canvis o modificacions normatives, així com les noves regulacions. Finalment, es va escollir la segona 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 quedaria 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).

El text proposat concentra els aspectes més bàsics i els canvis o modificacions normatives, i deixa per a més endavant la recopilació de tota la normativa local en un text refós, que inclogui la futura llei de finances locals

Per a l'elaboració del text, es va partir dels treballs previs existents al Departament, de nombroses entrevistes amb diferents actors locals, i de les conclusions que el comitè d'experts va consensuar després de diverses sessions de treball. En aquestes sessions del comitè d'experts es tractaven diversos aspectes que la reforma havia d'incloure, i en quin



Foto: Generalitat de Catalunya

Pel que fa al text articulat, calia decidir si s'apostava per un text extens, que recollís tots els aspectes que afecten i defineixen el món local, fins i tot aquells que ja estan regulats en altres textos, o si, per contra, s'optava per un

sentit la reforma els havia d'afrontar. Això va culminar amb un document de síntesi que recollia un seguit de conclusions, i que va servir de document base per elaborar un text articulat.

L'Avantprojecte fou sotmès a exposició pública i va rebre 35 escrits amb 275 al·legacions, 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 30 de juliol de 2013.

Així, sense cap mena de dubte, es pot afirmar que aquest Projecte de Llei parteix d'un profund estudi de les necessitats del món local, d'un llarg procés de consulta i entrevistes amb diferents actors locals, i d'un necessari consens polític i territorial.

2. La Llei, objectius i principis

Els objectius principals de la Llei de governs locals se centren, essencialment, a adequar els governs locals de Catalunya als requeriments de l'Estatut i a racionalitzar les estructures locals, i per això determina i clarifica les funcions de cada nivell de govern, assegura la sostenibilitat financera i l'eficiència en la prestació dels serveis i garanteix que tots els ciutadans rebin uns serveis dintre d'uns estàndards mínims de qualitat. Alhora, el projecte simplifica les estructures administratives i evita duplicitats organitzatives i d'actuació, promou el rendiment de comptes, reforça l'estatut dels representants locals i fomenta la transparència, el bon govern i la participació.

La Llei regula, dins d'un sistema integrat, les bases del règim jurídic dels governs locals de Catalunya, les competències locals i les seves diferents modalitats d'exercici, així com les relacions que es poden donar entre els diferents nivells de govern local i entre aquests i la Generalitat, i fixa un marc comú per als diferents governs locals.

El Projecte de Llei proposa els principis que han de guiar tota actuació en relació amb el món local, tant del Govern de la Generalitat com de les entitats locals

La Llei de governs locals preveu els principis que han de guiar tota actuació en relació amb el món local, tant del Govern de la Generalitat com de les entitats locals, com són

l'autonomia local, l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera; la diferenciació; la subsidiarietat; la racionalitat i no-duplicitat en l'activitat administrativa i en l'exercici de les competències, i en la prestació dels serveis públics; la cooperació i flexibilització en l'exercici de competències; la suficiència financera, i la descentralització.

3. Els principals canvis que comportarà la Llei

Qualsevol projecte normatiu ha de comportar canvi i millora per tal de tenir sentit i estar justificat. El Projecte de Llei de governs locals inclou importants canvis respecte a l'actual situació, que, al nostre entendre, comportaran una clara millora respecte a l'anterior marc jurídic.

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. Aquests estàndards, lluny de ser un simple càlcul dels costos dels serveis, costos que necessàriament han de ser diferents segons el territori on es presten i el nombre de beneficiaris, han de tenir en compte molts altres aspectes, com ara la satisfacció dels ciutadans, el resultat de la prestació, etc. Avui és impensable que qualsevol empresa de serveis o productes que tingui un determinat nivell d'implantació, no tingui establert un mecanisme de control de qualitat. D'altra banda, en molts casos, els nostres municipis esdevenen les principals empreses de serveis del nostre entorn, per la qual cosa considerem absolutament fonamental fomentar l'establiment d'aquestes mesures de control de qualitat dels serveis prestats. D'altra banda, la conseqüència prevista quan no es puguin assolir aquests estàndards és que els serveis podran ser encomanats a la comarca. En aquest cas, però, la competència continua residint en el municipi, que participarà en la presa de decisió supramunicipal, mitjançant el consell d'alcaldes.

Una novetat que afecta el municipi és l'establiment d'un mandat per crear estàndards mínims de qualitat dels serveis públics municipals

Una altra mesura altament reclamada en l'àmbit municipal que també recull el Projecte és la supressió de l'assignació de competències com a fórmula que comporta la utilització dels ens locals per realitzar la gestió ordinària dels serveis propis de l'Administració de la Generalitat. D'aquesta forma ja no serà possible que els ens locals estiguin obligats a prestar serveis encomanats per la Generalitat, si aquesta no li traspasa els fons suficients per fer-ho.

En un altre ordre de coses, s'ha discutit des de fa molts anys sobre l'oportunitat d'aprofitar una reforma local per promoure una fusió obligatòria. Som de l'opinió que 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 sí no aporta cap valor al sistema. Municipi petit no és igual a municipi inviable, i les dades econòmiques 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.

Pel que fa a les entitats municipals descentralitzades (EMD), la reforma preveu requisits més rigorosos per a la constitució de noves entitats. Cal que hi concorrin circumstàncies de naturalesa geogràfica, històrica, social, econòmica o administrativa que ho requereixin; cal que l'entitat pugui comptar amb els recursos suficients per exercir amb la qualitat necessària les seves competències i atribucions; i cal que la constitució no comporti una pèrdua de qualitat en la prestació de serveis

generals del municipi i en garanteixi un nivell similar a la nova entitat. Més exigibilitat inicial garantirà més viabilitat i consens en la seva relació amb el municipi corresponent, i evitarà situacions de conflicte en el futur, que actualment es produeixen en molts casos.



Foto: Generalitat de Catalunya

S'introdueix l'elecció dels òrgans de govern per llistes obertes, en les quals totes les candidatures han de figurar en un únic full i ha de resultar escollit president el candidat més votat, la qual cosa fomenta la màxima participació en l'àmbit electoral més proper. També es determinen amb més claredat les competències que poden tenir i es faculta la Generalitat per suprimir les EMD que no presentin els seus comptes a la Sindicatura de Comptes durant dos exercicis pressupostaris seguits. Actualment, tot i que la situació ha millorat enormement, encara hi ha un percentatge massa alt d'entitats municipals descentralitzades que no presenten els seus comptes dins dels terminis legals.

Les comarques, amb la reforma proposada, mantenen la seva estructura territorial i la seva identitat, però evolucionen cap a un nou model perquè el consell comarcal esdevingui el principal ens prestador de serveis mancomunats

Un dels ens locals que presenta més novetats en la reforma són les comarques, que, si bé mantenen l'estructura territorial, veuen com les seves institucions evolucionen cap a un nou model. Els consells comarcals esdevenen el principal ens prestador de serveis mancomunats. En els municipis i EMD inferiors a 1.000 habitants, la comarca prestarà, en tot cas, els serveis mínims de recollida de residus, abastament domiciliari d'aigua potable, neteja viària, control d'aliments i begudes. El principal òrgan de govern de les comarques –el plenari– serà el consell d'alcaldes, format per tots els alcaldes de la comarca. El govern comarcal serà exercit directament i de forma comuna per tots els municipis. Els acords s'adoptaran per consens de tots els membres i només quan aquest no sigui possible s'adoptaran per vot ponderat segons la seva població. Amb l'establiment del consell d'alcaldes, desapareixen els consellers comarcals, com a càrrecs de representació política. Aquest canvi, lluny de representar una pèrdua democràtica, deixa el govern de les comarques als màxims representants de cada municipi, resultants de les respectives eleccions municipals i, per tant, amb tota la representativitat dels seus ciutadans i amb plena legitimitat democràtica. Això suposa, sens dubte, un avenç també en aquest aspecte, tenint en compte que el sistema actual deixava el nomenament dels consellers comarcals a la decisió exclusiva dels partits polítics. Als consells comarcals es podrà crear una junta de govern formada per alcaldes, amb un màxim de set membres, que garantirà el pluralisme polític, ja que haurà de tenir en compte els resultats electorals i el nombre de regidors per a la seva composició. El ple resoldrà el nomenament i el cessament de la persona titular de la gerència, a proposta del president o presidenta, que haurà de ser personal directiu professional i estar preparat per exercir la seva responsabilitat.

Els consells comarcals de l'àrea metropolitana es veuran afectats pel desenvolupament d'aquesta Llei, per tal d'evitar estructures sobreposades. Pel que fa a la comarca del Barcelonès, comportarà la supressió íntegra del seu consell comarcal per integrar-se a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Pel que fa

a les comarques del Vallès Occidental, Maresme i Baix Llobregat, els consells comarcals respectius hauran d'adaptar-se. En qualsevol cas, totes les comarques mantenen, com deia, la seva territorialitat i la seva identitat.

Pel que fa a les vegueries, calia assolir un doble encaix. D'una banda, integrar-les com a estructura bàsica local prevista en el nostre Estatut, i de l'altra aconseguir que les diputacions catalanes es coordinessin amb la resta d'administracions i s'integressin provisionalment, fins a la seva desaparició, en el sistema institucional de Catalunya. Així, els consells de vegueria substituiran les diputacions provincials quan es compleixin les condicions previstes en la disposició transitòria primera de la Llei 30/2010. Mentre això no es produeixi, la Llei de vegueries i les determinacions d'aquesta Llei que s'hi refereixen, s'entenen aplicables a les diputacions provincials. No obstant això, mentre no es constitueixin els consells de vegueria, les competències pròpies atribuïdes per aquesta Llei a les vegueries, les exerciran els municipis (fora de les funcions d'assistència, coordinació i cooperació, que s'entenen aplicables a les diputacions –i que, de fet, és el que presten). La Llei defineix un nucli de competències pròpies de la vegueria, i crea la comissió de coordinació territorial en cada una, que vetlla per la coordinació entre la Generalitat i la corresponent vegueria en cada territori. Igualment, i aquest creiem que és un aspecte molt interessant, es crea la comissió de presidents comarcals, que coordinarà cada vegueria amb les seves comarques o àrees metropolitanes.

La vegueria assoleix un doble encaix: s'integra com a estructura bàsica local prevista en l'Estatut i aconsegueix que les diputacions catalanes es coordinin amb la resta d'administracions i s'integrin provisionalment, fins a la seva desaparició, en el sistema institucional de Catalunya

Ara bé, uns dels canvis més substancials d'aquesta reforma són els que afecten el sector públic local, atès que es determina que el sistema de cooperació interadministrativa ordinari voluntari és el conveni, i s'estableix la impossibilitat de crear noves mancomunitats i

consorcis per a la prestació de nous serveis si aquests es poden prestar per la comarca o, si escau, l'àrea metropolitana, reforçant les estructures existents i evitant la proliferació de nous ens. També es fomenta la transparència, la solvència i la presentació de comptes, i se'n preveu la dissolució forçosa en cas de situacions deficitàries que no es corregeixin, o en cas de manca de presentació dels comptes anuals a la Sindicatura de Comptes durant dos exercicis consecutius.

4. Sobre el funcionament dels governs locals

El projecte també reforça l'estatut del representant local i li reconeix el dret a la retribució. Així, s'estableix que la Llei de pressupostos fixarà anualment els límits màxims per percebre, d'acord amb el tipus d'ens local, la població, la capacitat financera i les tasques i funcions assignades en cada cas. Es regulen els sous dels alcaldes amb un doble objectiu: d'una banda, es pretén protegir els electes normalitzant el fet que qui es dedica a aquesta tasca ha de poder percebre una retribució econòmica. D'altra banda, els ciutadans ens demanen, cada cop més, més transparència, per això la regulació dóna llum als imports que poden percebre tots els alcaldes i per quins conceptes, per tal d'evitar la sensació que les percepcions econòmiques dels representants públics poden ser il·limitades o no subjectes a cap control. A més, la limitació del conjunt de retribucions i drets

Pel que fa a la transparència, el text estableix que els municipis i entitats municipals descentralitzades de més de 5.000 habitants, les comarques i els consells de vegueria han de disposar d'un portal de la transparència, que s'ha de configurar per tal de permetre una consulta àgil i ràpida dels ciutadans. Aquests portals s'hauran d'integrar en el Portal de la transparència de la Generalitat d'acord amb els criteris de coordinació establerts per decret. Es garanteix, així, el dret d'accés a la informació pública dels ens locals i aquests han d'ajustar la seva actuació al principi de bon govern, en els termes bàsics previstos a la Llei. Igualment, es reconeix el dret d'iniciativa per presentar propostes per part dels ciutadans, i els municipis i les entitats municipals descentralitzades de més de 5.000 habitants hauran de disposar d'un reglament de participació ciutadana.

5. L'impacte econòmic

L'entrada en vigor de la Llei de governs locals iniciarà un estalvi econòmic en tot el món local, que s'anirà consolidant en els mesos posteriors, ja que la normativa que es dicti per desplegar-la provocarà la materialització de l'impacte econòmic i serà aleshores quan s'evidenciaran concretament els importants beneficis que se'n derivaran.



Foto: Generalitat de Catalunya

d'assistència, en còmput global, a un percentatge màxim sobre els ingressos ordinaris del pressupost, comportarà que els acords municipals sobre retribucions s'ajustin a un principi elemental de sostenibilitat financera.

Amb la Llei de governs locals hi haurà un estalvi econòmic en tot el món local que pot representar fins a 1.000 milions d'euros en una legislatura, segons el que recull la memòria sobre l'impacte econòmic de la proposta

Hi ha uns articles i unes disposicions a la Llei de governs locals que constitueixen les bases de les quals depenen els beneficis de l'impacte econòmic de la norma. En concret, es refereix als articles 54 (gestió mancomunada dels 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.

Les dades resultants es mouen dins d'una forquilla en la mesura que hi conflueixen una pluralitat d'ens locals que abracen naturaleses, funcionalitats i dimensions diferents. Per tant, hi haurà una pluralitat d'escenaris que el desenvolupament de la Llei de governs locals ha d'acabar de definir, ja que aquesta és una llei de bases del règim local català, de desenvolupament de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. 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.

6. Reflexions

No puc finalitzar aquest escrit sense incidir en algunes qüestions, dubtes o preguntes que genera un projecte com el que presentem. De tots és sabut que l'Estat també ultima una reforma estatal que, en alguns aspectes, fins i tot va en direcció contrària a la nostra reforma. Així, ¿com podrem aplicar la nostra pròpia reforma si l'estatal tira endavant? 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 compe-

tència 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.

Som conscients que el millor dels escenaris per a l'aplicació serena d'una norma d'aquest abast i importància, és cercar la més absoluta seguretat jurídica, i evitar, en qualsevol cas, una situació d'incertesa o interpretació en aquells aspectes que es puguin encavalcar. Estem convençuts que en el procés de tramitació de la norma estatal s'acabarà assumint el compromís adquirit amb el Govern de la Generalitat que en cap cas la norma estatal podrà afectar Catalunya en tot allò que la mateixa norma catalana desplegui. Qualsevol altra cosa, esdevindria inconstitucional. El nostre país no pot renunciar a desenvolupar un model de règim local propi, que ha de contribuir a continuar situant els ens locals de Catalunya, com a model de bona gestió, de bona convivència, i de recerca contínua cap a l'excel·lència.

Rebut el 20.9.2013