



El Govern local en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya

Tomàs Font

Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona
President de la Comissió Jurídica Assessora

1. DE L'ESTATUT DE 1979 A L'ESTATUT DE 2006. 2. EL MUNICIPI COM A ELEMENT DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE CATALUNYA. 3. LA GARANTIA ESTATUTÀRIA DE L'AUTONOMIA MUNICIPAL. 4. EL CONSELL DE GOVERNS LOCALS. 5. EL SEGON NIVELL D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL. 6. LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA DE RÈGIM LOCAL.

1. De l'Estatut de 1979 a l'Estatut de 2006

L'organització territorial de Catalunya i les relacions entre la Generalitat i les institucions de Govern local adquireixen a l'Estatut, ratificat el 18 de juny de 2006, una perspectiva i una dimensió noves respecte de les que oferia l'Estatut de 1979. Com és ben sabut, aquest es limitava a regular, en essència, tres aspectes d'aquesta àmplia temàtica. D'una banda, la determinació que els elements bàsics de l'organització territorial de la Generalitat són els municipis i les comarques, sense perjudici del manteniment de la província en totes les seves expressions (article 5). D'altra banda, l'assumpció per la Generalitat de la competència exclusiva en matèria de règim local, "sense perjudici del que estableix l'article 149.1.18 de la Constitució" (article 9.8). En definitiva, l'assumpció per la Generalitat de la denominada tutela financera sobre els ens locals, respectant l'autonomia i la suficiència financera constitucionalment garantides (article 48). A més, també es preveia que les peculiaritats de la Val d'Aran haurien de ser reconegudes i actualitzades (disposició addicional primera).

Es tractava 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 conseqüent complexitat organitzativa que n'ha derivat; l'aprovació de la Carta mu-

Tomàs Font i Llovet

És doctor en Dret per la Universitat de Bolonya i catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona.

Ha centrat la seva activitat investigadora i les seves publicacions en els àmbits del dret públic següents: organització administrativa, justícia administrativa, funció consultiva, béns públics, empresa pública, etc., i, en particular, dret autonòmic i dret local.

Des de 1995 dirigeix *l'Anuari del Govern local*, que publica l'Institut de Dret Públic de Barcelona i la Fundación Democracia y Gobierno Local.

Va ser membre de la Comissió d'Experts per a la Reforma del Model d'Organització Territorial de Catalunya (2000).

Així mateix, és membre del Comitè d'Experts Independents del Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa per a l'aplicació de la Carta europea de l'autonomia local.

Des de l'any 2005 és president de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya.



nicipal 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. S'ha hagut d'acceptar el caràcter bífrot del Govern local, connectat bàsicament i simultàniament amb l'Estat i la Generalitat.

En el fons, ha influït notablement la posició del Tribunal Constitucional segons la qual la matèria "règim local", que hauria de ser exclusiva en els termes de l'article 9.8 de l'Estatut, es dissol en realitat en el règim jurídic de les administracions locals i, per tant, les seves bases correspondria establir-les, en tot cas, a l'Estat (article 149.1.18 de la Constitució). Aquest concepte comprèn no només els aspectes bàsics de l'organització i del funcionament de les entitats locals, sinó també de les seves competències i relacions amb altres administracions. A més, s'ha afegit la idea que la garantia institucional de l'autonomia local sostindria l'atribució de competències a l'Estat, de manera que entraria dins de les bases del règim jurídic de les administracions públiques de l'article 149.1.18 de la Constitució tot allò que condueixi a preservar l'autonomia local. En conseqüència, les competències de la Generalitat estarien limitades per totes aquestes bases estatals i, a més, la garantia constitucional de l'autonomia local actuaria com un límit substantiu, com també ho serien les disposicions de l'Estatut que es refereixen a l'Administració local i a l'organització territorial.

Davant aquesta situació, l'Estatut de 2006 aporta certes novetats que poden permetre superar algunes de les limitacions assenyalades. D'una banda, s'incorpora una regula-



ció 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'Estatut. D'altra banda, la regulació de les competències que assumeix la Generalitat en les matèries d'organització territorial i de règim local es duu a terme amb un grau de determinació més ampli i detallat, de manera que permet garantir un contingut funcional i material de més nivell que el que fins ara s'ha permès. En fi, una regulació específica de les finances dels governs locals incorpora elements nous de garantia de l'autonomia i de la suficiència financeres a nivell estatutari.

2. El municipi com a element del sistema institucional de Catalunya

L'Estatut d'autonomia, com a norma institucional bàsica de cada comunitat autònoma, regula, entre altres extrems, les seves institucions d'autogovern. El canvi en el punt de partida és el de considerar que el municipi forma part del sistema institucional de la Generalitat i així ha de ser tractat a l'Estatut. Això no significa que el municipi pertanyi a la comunitat autònoma, sinó, més aviat, que es relaciona preferentment, i amb més naturalitat, amb les institucions autonòmiques, com ja va assenyalar fa anys el Tribunal Constitucional i com és absolutament natural en els sistemes de tipus federal. En aquest sentit, el títol preliminar de l'Estatut, en definir la Generalitat, assenjala que els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren



L'Estatut d'autonomia de 2006 incorpora una regulació substantiva de l'organització territorial de la Generalitat molt més detallada.

Foto: Info Catalunya.

el sistema institucional de la Generalitat, atès que s'organitza territorialment a través d'aquests ens, sense perjudici de llur autonomia (article 2.3). Lògicament, aquesta consideració no exclou, sinó que s'afegeix, a la prèvia declaració natural que la Generalitat, com a sistema institucional en el qual s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya, està integrada pel Parlament, la presidència i el Govern.

A banda de la major o menor correcció tècnica, i de la proliferació dels nivells territorials que es perfila ja des de bon principi, el que es remarca és la major vinculació entre institucions autonòmiques i locals –seguint així la Recomanació 121 del Consell d'Europa de l'any 2002, sobre l'aplicació a Espanya de la Carta europea de l'autonomia local–, de manera que la Generalitat ha de ser la primera implicada en la garantia de l'autonomia municipal, i per aquest motiu, l'Estatut d'autonomia li atribueix la posició institucional adequada amb la determinació dels poders corresponents. En definitiva, sembla que s'inicia el procés per trencar l'equació fins ara sostinguda que només a l'Estat li correspon la garantia de l'autonomia local, en virtut de les seves competències bàsiques en matèria de règim de les administracions públiques, com ja s'havia postulat des de diversos fòrums.

En virtut del que he comentat, l'Estatut dedica precisament tot el capítol VI, dins el títol II, que regula les institucions, al Govern local. La novetat, fins i tot a la mateixa sistemàtica estatutària, és de gran importància i permet que l'Estatut, en regular i garantir l'autonomia municipal, assumeixi aquest principi constitucional com a element ordenador propi, no extern ni imposat per la legislació bàsica estatal. Des de l'Estatut, es tracta d'evitar, d'una banda, la contraposició entre les institucions autonòmiques i les locals, i, d'altra banda, i en definitiva, d'evitar tota contraposició entre l'ordenació pròpia de Catalunya i l'ordenació estatal en la defensa de l'autonomia local.

El primer extrem en el qual innova profundament la proposta és la determinació que Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries (article 83.1), de manera que la comarca, que havia estat emblemàticament recuperada a l'Estatut de 1979, passa a ser només un element d'àmbit supramunicipal per a la gestió de competències i serveis locals (article 92.1). Tot i així, la vegueria es defineix com un àmbit per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i divisió per a l'organització perifèrica de l'Administració de la Generalitat (article 90). Es tracta, per tant, d'institucions instrumentals, funcionals, respecte de la institució de Govern local bàsica, que és el municipi.

La vegueria, amb el seu consell i president, substitueix les diputacions provincials com a entitats locals, utilitzant per a això l'habilitació constitucional continguda a l'article 141 de la Constitució, i així es declara expressament en l'Estatut (article 91.3). La consagració estatutària que la vegueria, com a Govern local, gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos, s'integra a la definició prèvia com a govern intermunicipal de cooperació (article 90.1), motiu pel qual la seva autonomia queda "funcionalitzada" ja des de l'Estatut cap als interessos propis que hi estableix: la cooperació intermunicipal. Més endavant m'hi tornaré a referir.



3. La garantia estatutària de l'autonomia municipal

D'acord amb el que he dit, l'Estatut declara que el municipi és la institució bàsica d'identificació i de participació política de la ciutadania, i per aquest motiu ha de gaudir de l'autonomia garantida per la Constitució i per l'Estatut per regular, gestionar i satisfer els interessos dels ciutadans. En aquest sentit, l'Estatut comprèn el doble vessant del municipi en el sistema autonòmic: que el municipi és l'entitat bàsica de l'organització territorial de la comunitat autònoma i, també que és instrument essencial de participació de la comunitat local en els assumptes públics (article 86.1). En efecte, l'Estatut ha de reconèixer i emparar l'autonomia dels municipis, garantida per la Constitució (article 86.3).

Un altre element de novetat, objecte de discussió, però conseqüent amb la garantia estatutària de l'autonomia local, és la seva concreció en una llista de competències pròpies dels municipis l'exercici de les quals s'ha de fer amb plena autonomia i subjectes només a un control de constitucionalitat i de legalitat (article 84.1 i 2). Aquest era un dèficit del sistema estatutari i local que calia esmenar, ja que altrament només el legislador estatal, i no l'Estatut, apareixia com a condicionant i límit del legislador català ordinari en l'atribució de competències als ajuntaments. Una cosa diferent és admetre que sigui suficient que la llista es refereixi únicament a àmbits de matèries en els quals els municipis han d'exercir competències pròpies, o bé que hauria estat possible concretar les funcions i les potestats públiques corresponents a cada matèria.

En tot cas, el que sí que s'ha de posar de manifest és que aquest reconeixement d'un nucli concret de matèries o competències pròpies, expressament enumerat i detallat a



La doble vessant del municipi en el sistema autonòmic, com a entitat bàsica de l'organització territorial de la comunitat autònoma i com a instrument essencial de participació de la comunitat local en els assumptes públics, queda recollida al nou Estatut.

Foto: Departament de Governació i Administracions Públiques.

L'Estatut, es refereix al conjunt dels governs locals, i no només al municipi com a entitat bàsica; de manera que el contingut competencial s'atribueix al "sistema del Govern local", i ha de ser després quan, en aplicació dels principis de subsidiarietat, diferenciació i capacitat de gestió, entre d'altres proclamats a la Carta europea d'autonomia local i que recull l'Estatut, es produeixi la distribució concreta entre els diferents nivells, municipals o supramunicipals (article 84.3).

Una altra qüestió que planteja aquesta opció estatutària és la seva relació i coherència amb la legislació bàsica de règim local, en cas de contradicció o de no coincidència amb la llista de competències municipals que pugui contenir, tant si és a títol d'àmbits materials, com l'actual article 25 de la Llei de bases del règim local (LBRL), com si es tracta de verdaderes atribucions competencials. Sense poder entrar ara a fons en el tema, el que en cap cas no pot ser obviat, segons la meua opinió, és que la legislació bàsica estatal no pot ignorar o desconèixer el que per als municipis d'una determinada comunitat autònoma hagi garantit el seu propi estatut, qüestió fonamental que, fora d'això, no té res de nova, ja que així es fa en no pocs preceptes, tant de l'articulat com de la part final, de l'actual LBRL. Es tracta, en definitiva, d'admetre la vigència d'una clàusula de salvaguarda, implícita o explícita, en la legislació bàsica, segons la qual aquesta s'aplica en les diferents comunitats autònomes d'acord amb els seus estatuts.

A més a més, des del punt de vista funcional, l'Estatut fixa un estàndard determinat d'autonomia, declarant que els acords i les resolucions dels municipis de Catalunya no poden ser objecte de control d'oportunitat per cap altra Administració (article 86.4). A més a més, l'Estatut admet que correspon a la Generalitat controlar la legalitat, i en el seu cas, impugnar els acords municipals davant la jurisdicció, sense perjudici que l'Estat pugui exercir la defensa de les seves competències. En aquest sentit, es decanta el clàssic "bifrontalisme" local cap a una major vinculació amb l'Administració autònoma.

Aquest principi de diferenciació, que té la seva concreció en l'article 88, es projecta d'altra banda, en el reconeixement específic del règim especial del municipi de Barcelona (article 89), del tractament, certament tímid, de les realitats metropolitanes (article 93), a part del reconeixement de l'autogovern que correspon a l'Aran i del seu necessari règim propi i específic.

4. El Consell de Governos Locals

L'Estatut de Catalunya de 2006 inclou com a novetat destacada la creació del Consell de Governos Locals. Aquest organisme pot contribuir a solucionar, si més no parcialment, un dèficit crònic de la teoria de la garantia institucional de l'autonomia local, la qual pot arribar a operar com un límit negatiu per al legislador, però no soluciona en positiu fins on ha d'arribar la llei en la dotació competencial per considerar satisfeta l'autonomia constitucionalment garantida. Només la intervenció directa de les mateixes entitats territo-



rials en la delimitació del seu àmbit d'actuació –a semblança del que haguessin de fer les comunitats autònomes a través d'un Senat veritablement autonòmic, en la definició de les matèries bàsiques–, al costat de la fixació estatutària del contingut competencial de l'autonomia local, pot aportar nous mitjans per resoldre la qüestió.

Aquest tipus d'organismes de forta connotació política ja han estat introduïts en les últimes reformes dels estatuts de les regions italianes, per indicació expressa de la seva Constitució, i l'article 85 de l'Estatut de Catalunya també ho fa amb la denominació de Consell de Govern Locals.

Es defineix com a òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat –s'entén, en les institucions generals–, encara que les vegueries no són, ara com ara, institucions d'elecció directa i no es justifica una equiparació institucional en aquest context amb els municipis. Certament, en el cas italià sí que se'n preveu la inclusió, però no oblidem que les províncies italianes, com en general els ens intermedis a Europa, són d'elecció directa.

El Consell serà un òrgan de participació més pròxim a una institució “política” que a un òrgan administratiu

També cal destacar que no es tracta d'un òrgan de composició mixta ens locals-comunitat autònoma, més concorde amb la figura dels òrgans amb funcions de col·laboració o de coordinació, que ja existeix al nostre entramat administratiu. Aquí es tracta d'un òrgan de “participació”, de representació, i, per tant, més pròxim a una institució “política” que a un òrgan administratiu. Això diferenciaria aquest Consell de l'òrgan mixt previst als nous estatuts valencià i andalús, malgrat la similitud d'algunes de les funcions assignades.

Es preveu una participació política “força” del Consell en els processos legislatius, com a interlocutor del Parlament, ja que ha de ser escoltat en totes les iniciatives legislatives que afectin de manera específica les administracions locals. Correspon al legislador determinar els efectes de la seva participació, en el cas que sigui discordant amb la iniciativa presentada. No es tracta, sens dubte, de pensar en mecanismes d'incidència decisòria, vinculant, ni de bloqueig, ja que això incidiria negativament en la naturalesa mateixa del Parlament autonòmic; però sí que hi ha marge –i experiències comparades– per donar una certa efectivitat a la intervenció d'aquest tipus d'organismes que permetin fer present la voluntat territorial.

Així mateix, la proposta catalana atribueix al Consell una intervenció en els processos reglamentaris i de planificació, de manera que sembla que la institució esmentada també seria interlocutora del Govern i no només del Parlament. Potser queda una mica desdibuixada, amb això, la posició d'aquest nou mecanisme de relació entre la Generalitat i el Govern local i de garantia de l'autonomia d'aquest. En canvi, en aquests àmbits sí que pot tenir més sentit la previsió, com fa la reforma valenciana, d'un òrgan de representació mixta ens locals-comunitat autònoma en el qual es desplegui la composició dels inte-

ressos en joc respecte a la formulació i l'aplicació de polítiques sectorials en l'àmbit Govern-Administració.

5. El segon nivell d'organització territorial

Respecte als nivells d'organització territorial supramunicipal, ja s'ha avançat que el protagonisme l'ha adquirit la vegueria, una nova institució fins avui legalment inexistent, i que és, per tant, de creació estatutària. La vegueria, com he comentat, 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 que, en lloc de multiplicar els nivells administratius, feia falta refondre les institucions de segon nivell –províncies i vegueries–, sense 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.

En canvi, no respon a aquesta dinàmica de simplificació estructural el manteniment dels consells comarcals com a entitats d'existència necessària, que es va introduir *in extremis* en la tramitació parlamentària. Més correctament segons el context general de l'Estatut, i assumint una certa decepció pel rendiment institucional que les comarques han donat durant aquests anys, la proposta inicial preveia una configuració de les comarques partint de la voluntarietat i amb una finalitat merament instrumental de servei als municipis.

En vista de les previsions estatutàries, aquests dos elements rellevants de l'organització territorial supramunicipal, les vegueries i les comarques, corren el risc de neutralitzar-se recíprocament, a part de les complexitats procedimentals que puguin afegir-se a l'hora de determinar la delimitació de les circumscripcions corresponents.

En definitiva, l'Estatut aporta, per una banda, novetats de gran relleu respecte a la concepció i la determinació de l'organització territorial i a la regulació del Govern local com una part del sistema institucional de Catalunya. D'altra banda, deixa obertes certes incògnites que amb el temps correspondrà resoldre en el Parlament.

6. Les competències en matèria de règim local

D'acord amb la dinàmica de “blindatge” competencial perseguida per la proposta de reforma estatutària, l'article 160 del text aprovat, d'una banda, destria la matèria “règim local” que figurava a l'Estatut de 1979 en diferents “submatèries”; i d'altra banda, distingeix entre les competències exclusives, assenyalant les submatèries que en tot



cas configuren el patrimoni competencial exclusiu, i les competències compartides. L'operació és complexa i no queda exempta de riscos, jurídics i materials, que han de ser evitats amb el màxim rigor. Però no hi ha dubte que la simplicitat de la fórmula utilitzada per l'Estatut de 1979 pot ser substituïda, dins de la Constitució, per una altra fórmula més articulada.

Així, segons l'article 160.1 de l'Estatut, correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que inclou, en tot cas:

- a) 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 la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diferents formes associatives, de mancomunació, convencionals i consorcials.
- b) La determinació de les competències i les potestats pròpies dels municipis i els altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84, on es defineix la llista de les matèries en les quals els governs locals han de tenir competències pròpies.
- c) El règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials, i les modalitats de prestació dels serveis públics.
- d) La determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat, el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans.
- e) El règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals.

En la tramitació en el Congrés dels Diputats es va eliminar la referència, dins de la competència exclusiva, al procediment d'elaboració i aprovació de les normes locals, sense que se'n veiés la justificació. Pel que fa al segon apartat del precepte, es qualifica com a competència compartida tota la resta.

El tercer apartat d'aquest article 160 de l'Estatut també es refereix al règim electoral, i es determina que és de competència exclusiva de la Generalitat el que és relatiu als ens locals que aquesta institució hagi creat, a excepció dels que queden garantits constitucionalment (municipi i província).

A banda, l'article 151 de l'Estatut atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en la matèria d'"organització territorial", tot respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 de la Constitució espanyola, que inclou en tot cas:

la determinació, la creació, la modificació i la supressió dels ens que configuren l'organització territorial de Catalunya; 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; i l'establiment, per mitjà de llei, de procediments de relació entre els ens locals i la població, respectant l'autonomia local.

La Generalitat assumeix més protagonisme en la relació amb els governs locals de Catalunya

L'article 122 atribueix a la Generalitat la competència exclusiva per regular les audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular que puguin convocar tant la mateixa Generalitat com els ens locals, tot respectant l'autorització dels referèndums que corresponguin a l'Estat (article 149.1.32 de la Constitució).

Finalment, he de comentar el tractament detallat del règim de les finances locals, que es regeixen pels principis de suficiència de recursos, d'equitat, d'autonomia i de responsabilitat fiscal (articles 217 a 221).

* * *

Com es pot observar, el canvi produït és substancial en relació amb la regulació anterior, i la seva interpretació constitucional, que com he comentat és deutora de l'“autovinculació” de l'Estatut de 1979. En definitiva, amb l'Estatut de 2006, la Generalitat assumeix ara més protagonisme en la relació amb els governs locals de Catalunya, i alhora, aquests troben en l'Estatut una major garantia de la seva autonomia.