Les relacions entre el Parlament i els ens locals

Antoni Bayona
Lletrat del Parlament de Catalunya

1. INTRODUCCIÓ. 2. FUNCIONS DE PARTICIPACIÓ EN L'ELABORACIÓ DE LES LLEIS. 3. COL·LABORACIÓ DELS ENS LOCALS EN L'EXERCICI DE L'ACTIVITAT PARLAMENTÀRIA. 4. L'ACTIVITAT LEGISLATIVA I EL PRINCIPI D'AUTONOMIA LOCAL. 5. RELACIONS DE CONTROL ENTRE EL PARLAMENT I ELS ENS LOCALS. 6. RECAPITULACIÓ.

1. Introducció

La Constitució ha establert un model d'organització territorial que es caracteritza per la configuració d'un Estat "complex", és a dir, integrat per un conjunt de poders públics que actuen en règim d'autonomia. Aquest model va alterar en el seu moment la concepció preconstitucional del poder públic, assentat fins llavors sobre el criteri de subordinació dels poders territorials al poder central.

El reconeixement del principi d'autonomia dels poders locals té com una de les seves conseqüències més importants, el reconeixement d'un espai d'actuació propi i la capacitat de decidir lliurement dins aquest espai d'actuació. Això comporta, doncs, que les relacions entre els governs locals i les altres administracions (Estat i Generalitat) no s'inspirin en criteris jeràrquics, sinó en altres principis que han de ser respectuosos amb el principi d'autonomia.

Tanmateix, això no significa que els diferents poders públics territorials funcionin com a compartiments estancs uns dels altres. La legislació de règim local regula diverses tècniques de relacions interadministratives, entre les quals destaquen les relacions de col·laboració i cooperació, sense excloure puntualment alguna tècnica de control o de tutela (per exemple, la tutela financera a la qual es refereix l'article 218.5 de l'Estatut).

Tot i que aquestes relacions es donen normalment en l'àmbit de l'Administració, els ens locals de Catalunya també tenen un espai de protagonisme en diverses actuacions del Parlament de Catalunya, la qual cosa mereix ser destacada. Alhora, cal precisar que

Antoni Bayona

És lletrat del Parlament de Catalunya i professor de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra.

Ha estat membre del Consell Consultiu i director de l'Institut d'Estudis Autonòmics.



aquesta intervenció no sempre té el mateix sentit o finalitat. Es pot afirmar amb caràcter general que els ens locals tenen reconegut un dret de participació en les activitats parlamentàries, però al mateix temps també es pot constatar com aquesta relació mostra altres característiques com pot ser la del control recíproc de les respectives activitats.

En les línies que segueixen posarem en relleu i explicarem les principals facetes que pot tenir aquesta relació tal com es troben recollides en el Reglament del Parlament de Catalunya (en endavant RPC). Cal precisar, no obstant això, que aquesta regulació per via del Reglament s'ha ampliat recentment amb el que determina el nou Estatut d'autonomia (EAC), el contingut del qual adquireix especial rellevància en la mesura que, a diferència de l'anterior Estatut, preveu una regulació força important i transcendent dels aspectes relatius a l'autonomia local.

2. Funcions de participació en l'elaboració de les lleis

2.1. No hi ha dubte que la principal funció del Parlament és la de legislar. Aquesta continua essent la funció més rellevant de la cambra, malgrat la creixent importància, en extensió i intensitat, de les altres funcions de control i impuls del Govern o la de donar publicitat al debat polític. Per aquesta raó, la capacitat dels municipis i dels ens locals en general de participar en l'exercici d'aquesta funció té el valor afegit d'implicar un dret d'intervenció local sobre el principal exponent de l'activitat parlamentària.

2.2. El Reglament del Parlament reconeix als municipis i als ens locals un conjunt de drets de participació en relació amb l'activitat legislativa. Però aquesta regulació s'ha vist encara més ampliada i reforçada amb l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de 2006 que ha elevat a rang estatutari determinats continguts i efectes del principi d'autonomia local.



El Reglament del Parlament reconeix als municipis i als ens locals un conjunt de drets de participació en relació a l'activitat legislativa.

Foto: Eva Guillamet.

Una de les principals aportacions estatutàries ha estat la d'incloure la llista de matèries sobre les quals els ens locals han de tenir competències (article 84 EAC). I això comporta, com és lògic, que el principal obligat per aquesta previsió sigui el Parlament en la mesura que han de ser precisament les lleis reguladores dels corresponents sectors de l'activitat administrativa les que concretin i especifiquin les competències municipals i locals.

Des d'aquesta perspectiva, l'enunciat de matèries que formula l'Estatut és un element que contribueix a precisar i identificar les iniciatives legislatives respecte de les quals els ens locals s'han de considerar afectats als efectes de poder participar en la seva elaboració. I cal remarcar que aquest enunciat és ampli i inclou importants sectors de l'activitat legislativa en la mesura que comprèn:

a) L'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística, i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local.
b) La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial.
c) L'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat.
d) La regulació i la gestió dels equipaments municipals.
e) La regulació de les condicions de seguretat en les activitats organitzades en espais públics i en els locals de concurrència pública. La coordinació mitjançant la Junta de Seguretat dels diversos cossos i forces presents al municipi.
f) La protecció civil i la prevenció d'incendis.
g) La planificació, l'ordenació i la gestió de l'educació infantil i la participació en el procés de matriculació en els centres públics i concertats del terme municipal, el manteniment i l'aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics i el calendari escolar.

h) La circulació i els serveis de mobilitat, i la gestió del transport municipal de viatgers.
i) La regulació de l'establiment d'autoritzacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, artesanal i turístic i foment de l'ocupació.
j) La formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible.
k) La regulació i la gestió dels equipaments esportius i de lleure i la promoció d'activitats.
l) La regulació de l'establiment d'infrastructures de telecomunicacions i la prestació de serveis de telecomunicacions.
m) La regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i el foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants.
n) La regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya.

Aquesta llista no és taxada sinó indicativa del contingut mínim de l'autonomia local. Això significa, per tant, que el dret de participació no s'exhaureix en aquestes matèries, sinó que s'ha d'estendre també a totes aquelles altres sobre les quals les lleis atribueixin responsabilitats als ens locals.

És en funció d'aquest marc com s'ha de valorar el dret de participació que recull l'article 106.3 RPC, segons el qual "en les proposicions de llei que afectin directament els ens locals, han de ser escoltades de manera preceptiva les entitats associatives d'aquests ens per mitjà de llurs representants".

L'Estatut d'autonomia de 2006 ha elevat a rang estatutari determinats continguts i efectes del principi d'autonomia local

Tot i que el Reglament limita aquesta participació a les proposicions de llei (la participació en els projectes de llei s'expressa en fase d'elaboració del text pel Govern), l'Estatut ha modificat aquesta situació mitjançant la previsió d'un sistema participatiu orgànic que s'expressa en la figura del "Consell de Governs Locals". La creació d'aquest òrgan de representació local en les institucions de la Generalitat (article 85), té especial transcendència per al cas que aquí ens ocupa, ja que una de les seves funcions és precisament la "d'ésser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals".

Aquesta previsió estatutària incideix sobre la regulació reglamentària esmentada, en la mesura que amplia el dret de participació a les iniciatives legislatives en general (no només de les proposicions de llei) i introdueix un nou interlocutor pel que fa a l'exercici del dret. Aquest fet pot donar lloc a alguns dubtes interpretatius sobre si l'article 106.3 RPC es veu afectat per la nova regulació estatutària. Ara bé, tot i que existeixen elements de connexió evident entre les dues regulacions, cal tenir present que es tracta de mecanismes que no responen als mateixos paràmetres.

La capacitat dels ens locals de fer escoltar la seva veu directament davant els òrgans parlamentaris ha de ser considerada com una garantia del principi d'autonomia local i de major qualitat i eficàcia de la funció legislativa

En el cas de l'article 106.3 RPC, la participació se situa en l'àmbit de les compareixences que es poden realitzar davant les comissions parlamentàries i el subjecte destinatari són les entitats associatives d'ens locals. Per tant, quan es tracti de proposicions de llei que afectin directament els ens locals, cal entendre que aquestes compareixences s'han de produir sempre en aplicació del precepte reglamentari.

Ara bé, aquest tràmit no serà suficient perquè l'Estatut ha instituït un organisme de participació (El Consell de Governs Locals), el qual ha d'ésser escoltat amb relació a totes les iniciatives legislatives que afectin de manera especifica les administracions locals. I això significa que el Parlament haurà de complir també amb aquest tràmit de consulta a aquest nou interlocutor, tràmit que haurà de substanciar-se per la via de petició d'informe.

En qualsevol cas, més enllà de les vies formals que presenta el dret de participació local, el que interessa destacar és la importància que pot representar el seu exercici. La capacitat dels ens locals de fer escoltar la seva veu directament davant els òrgans parlamentaris ha de ser considerada com una garantia del principi d'autonomia local i de major qualitat i eficàcia de la funció legislativa en relació amb l'objecte regulat.

2.3. Pel que fa a la funció legislativa, els ens locals no queden limitats a la participació consultiva que acabem d'exposar. Ans al contrari, el marc legal vigent permet que puguin ser protagonistes de la iniciativa legislativa. Aquest dret de participació esdevé, doncs, una fórmula especialment intensa d'intervenció en l'activitat de la cambra, en la mesura que implica ser impulsor del seu exercici.

L'article 100 del RPC defineix els subjectes de la iniciativa legislativa, entre els quals trobem els "òrgans polítics respectius de les demarcacions supramunicipals de l'organització territorial de Catalunya" i els "municipis" (lletres c) i e)).

D'altra banda, l'article 62.1 de l'Estatut precisa que la iniciativa legislativa correspon als òrgans representatius dels ens locals de "caràcter territorial" que estableix el mateix Estatut i l'article 89 reconeix específicament a l'Ajuntament de Barcelona la iniciativa per proposar la modificació del seu règim especial.

Aquesta doble regulació mereix alguns comentaris addicionals. En primer lloc, cal destacar que el dret de participació que incorporen no es directament operatiu, ja que queda condicionat al que determini la regulació legal corresponent; això implica que l'exercici del dret haurà de complir les exigències i condicions establertes per la legislació reguladora dels ens locals. En segon lloc, cal considerar la provisionalitat de l'actual situació, derivada del nou escenari territorial introduït per l'Estatut; això

haurà de comportar una adaptació de la legislació vigent pel que fa al reconeixement i al desenvolupament de la iniciativa legislativa dels consells de vegueria en tant que nous ens locals territorials creats per l'Estatut.

En definitiva, es pot constatar com el RPC i el nou Estatut d'autonomia consagren d'una manera àmplia el dret d'iniciativa legislativa local, els destinataris del qual són els municipis, les comarques i les vegueries. El que cal ara és que el legislador es plantegi les necessàries reformes del marc regulador propi dels ens locals i per tant de desplegar, de la manera més adequada possible, les condicions d'exercici d'aquesta iniciativa. Només a partir d'aquesta reforma es podrà superar el marc relativament estret sobre el qual es tracta avui aquesta qüestió i adaptar-lo a la nova realitat territorial de Catalunya i a la consideració dels municipis i de les vegueries com a institucions locals bàsiques.

Pel que fa al cas concret del municipi de Barcelona, també caldrà interpretar si la iniciativa a la qual es refereix l'article 89 de l'Estatut és una iniciativa davant el Parlament o davant el Govern. El text del precepte no és clar sobre aquesta qüestió, tot i que es pot sostenir que el que aquest precepte preveu és un veritable dret d'iniciativa legislativa emparat per la lletra c) de l'article 100 RPC.

3. Col·laboració dels ens locals en l'exercici de l'activitat parlamentària

Des d'una perspectiva diferent al dret de participació i d'iniciativa en les funcions legislatives que acabem de veure, les relacions entre el món local i el Parlament tenen també una vessant que atén primordialment a la col·laboració que totes les administracions de Catalunya han de prestar al Parlament per a l'exercici de les seves funcions. En aquest cas caldria parlar d'un deure de col·laboració més que d'un dret de participació, però això no exclou que els mecanismes previstos pel Reglament puguin tenir una utilització més àmplia i flexible que els permeti actuar també com a instrument participatiu o, si més no, de col·laboració institucional.

En aquest àmbit, la intervenció local pot estendre's més enllà de l'activitat estrictament legislativa i abastar totes les altres funcions parlamentàries. I això es produeix quan el Parlament utilitza la seva potestat de sol·licitar informació als ens locals quan esdevé necessària o convenient per a l'activitat parlamentària o demana la compareixença de les autoritats locals. Cal insistir en el fet que aquestes possibilitats es conceben en el RPC com a instruments d'ús parlamentari, però també cal recordar que la seva utilització no exclou la iniciativa dels ens locals vehiculada mitjançant grups parlamentaris que són, en definitiva, els que impulsen l'aplicació dels articles 48 i 49 del RPC. Vist des d'aquesta perspectiva, es pot considerar que aquests preceptes poden actuar també com a instruments de contingut materialment participatiu.

4. L'activitat legislativa i el principi d'autonomia local

La definició del contingut material de l'autonomia local és una tasca pròpia del legislador. Són les lleis les que determinen les competències dels ens locals i doten així de contingut el principi d'autonomia. Per aquesta raó s'ha dit que l'autonomia local és un principi de configuració legal, la qual cosa significa que existeix un marge d'opció legislativa important per determinar quins són els assumptes públics de responsabilitat local.

Tanmateix, aquest marge de configuració legislativa s'ha anat reduint cada cop més amb la introducció de tècniques de garantia del contingut de l'autonomia local. En aquest sentit, cal recordar, en primer lloc, que la *Carta europea de l'autonomia local* consagra el principi de subsidiarietat, la qual cosa implica que el legislador ha de distribuir les diferents tasques públiques entre les diverses administracions territorials tenint sempre present el principi de major proximitat als ciutadans. I en segon lloc, també cal recordar que l'article 84 del nou Estatut indica al legislador una sèrie de matèries sobre les quals ha de reconèixer la intervenció dels ens locals.

Tot això significa que el principi d'autonomia local actua com un element condicionant de la funció legislativa en tots aquells casos (molt nombrosos a la pràctica) en què la regulació d'un sector requereix la intervenció de l'Administració pública. I és indubtable que els principis de la Carta europea i de l'Estatut actuen com a garantia de l'autonomia local i, alhora, com a límit o condicionant de la funció legislativa.



El principi d'autonomia local actua com un element condicionant de la funció legislativa en els casos en què la regulació d'un sector requereix la intervenció de l'administració pública.

Foto: Eva Guillamet.

Vist des d'aquesta perspectiva, el dret de participació local en l'activitat legislativa que abans hem exposat adquireix tot el seu sentit, però ara cal afegir-hi una nova perspectiva com és la garantia que el contingut final de la llei s'ajusti als requeriments que imposa el principi d'autonomia local.

I és aquí on s'obre un nou àmbit de relació entre el món local i el Parlament, que es concreta en l'existència i la possibilitat d'exercici de mecanismes de defensa de l'autonomia local enfront de possibles extralimitacions en l'exercici del poder legislatiu. La relació pot esdevenir en aquest cas una relació de conflicte, però totalment necessària per a la salvaguarda del principi d'autonomia local.

Els conflictes en defensa de l'autonomia local van ésser institucionalitzats l'any 1989 mitjançant la reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional i la seva formulació requereix prèviament la sol·licitud de dictamen preceptiu del Consell de Garanties Estatutàries (actualment el Consell Consultiu).

Malgrat que s'exigeix una legitimació especialment reforçada per plantejar un conflicte d'aquesta naturalesa, no hem d'oblidar el paper que poden desenvolupar les associacions municipals com a catalitzadores de la iniciativa local, amb la qual cosa aquests conflictes no han de tenir necessàriament un caràcter excepcional.

Com es pot deduir del que s'acaba d'exposar, les relacions entre els ens locals i el Parlament poden adquirir també una dimensió no necessàriament participativa o de col·laboració i entrar també dins la lògica del conflicte. Això no s'ha de valorar negativament, sinó de forma neutra i dins els paràmetres del funcionament normal de les institucions. Malgrat la preeminença institucional que té el Parlament, la garantia del principi d'autonomia local imposa que la seva activitat pugui ésser contrastada des d'aquest àmbit i que les institucions afectades puguin utilitzar els procediments de defensa que l'ordenament jurídic preveu.

5. Relacions de control entre el Parlament i els ens locals

El Parlament de Catalunya exerceix la seva funció de control polític en relació amb el Govern, quedant-ne exclosos els ens locals. Aquesta és una conseqüència lògica del principi democràtic que dóna als municipis una legitimació pròpia i específica i que fa que el control polític de la seva activitat s'exerceixi pels seus òrgans plenaris.

Ara bé, feta aquesta consideració, la complexitat del sistema institucional no exclou que el Parlament tingui una certa capacitat de control sobre l'activitat dels ens locals derivada de l'actuació del Síndic de Greuges i de la Sindicatura de Comptes. Aquestes dues institucions es configuren com a comissionats del Parlament i entre les seves funcions fiscalitzadores s'inclou l'activitat de l'Administració local de Catalunya. En conseqüència,

mitjançant el debat parlamentari dels informes presentats pel Síndic de Greuges i per la Sindicatura de Comptes, és evident que el Parlament té un coneixement directe d'una bona part de l'activitat local, específicament d'aquella que, a judici de les esmentades institucions, pot haver estat anòmala o irregular.

6. Recapitulació

Al llarg d'aquestes línies s'ha intentat mostrar una panoràmica general dels principals escenaris en què conflueixen el Parlament i els ens locals. Com es pot comprovar, aquests escenaris no responen sempre a un mateix patró ja que reflecteixen un sistema de relacions complex en el qual es combinen instruments participatius, de col·laboració i fins i tot de conflicte.

En qualsevol cas, el que sí que s'evidencia és la necessitat d'aquests instruments, especialment en allò que afecten l'exercici de la potestat legislativa. La incidència que aquest pot tenir sobre l'autonomia local fa que adquireixin especial rellevància, per sobre d'altres intents de naturalesa participativa.