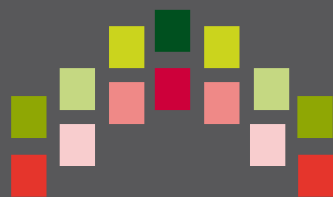


12

Núm.



Activitat parlamentària

maig 2007

Especial Govern local

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

Perspectives de l'organització territorial local a Catalunya. Xavier Sanclimens

Les relacions entre el Parlament i els ens locals. Antoni Bayona

El nou protagonisme del món local. Joan Maria Roig

La necessària presència dels municipis en l'activitat parlamentària. Manuel Bustos



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
**Direcció General
de Relacions Institucionals**

Activitat **parlamentària**

Núm. 12 | maig 2007
Especial Govern local



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
**Direcció General
de Relacions Institucionals**

Activitat Parlamentària, Especial Govern local Núm. 12 - maig 2007

Direcció General de Relacions Institucionals

Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació
Generalitat de Catalunya

Av. Diagonal, 409
08008 Barcelona
Tel. 93 552 60 33
Fax 93 552 60 50
dgri@gencat.es
www.gencat.net/direp

Director

Fèlix Alonso

Coordinadors

Ramon Prat i Roser Serra

Consell de Redacció

Montserrat Aguilera, Joaquim Brugué, Antonio Revilla i Conxita Montoro

Disseny

HoiPoi Studio

Producció gràfica

Primer Segona serveis de comunicació

Traducció

Barcelona Traducciones, SL

Fotografies

Parlament de Catalunya, Eva Guillamet, Direcció General de Relacions Institucionals, Departament de Governació i Administracions Públiques

Tractament de dades

Cristina Botella, Iolanda Gaig, Bibi Pérez del Pulgar, Carme Felius, Gemma Parera i Meritxell Lluís

Coordinació administrativa

Maria Vila d'Abadal i Cristina Morillas

Dipòsit legal

B-10277-01

ISSN

1577-7162

Tiratge

3.500 exemplars

La revista no comparteix necessàriament l'opinió dels autors dels articles.
Aquesta publicació ha estat editada amb paper ecològic estucat semimat de 135 i 250 gr.





Índex

- | **Salutació** | Joan Saura, *conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació* | **5**
- | **Presentació** | Fèlix Alonso, *director general de Relacions Institucionals* | **7**
- | **Balanç de la VIII legislatura** | DGRI | **8**
- | **El Govern local en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya** | Tomàs Font, *catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona i president de la Comissió Jurídica Assessora* | **21**
- | **Perspectives de l'organització territorial local a Catalunya** | Xavier Sanclimens, *assessor especial del conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació en matèria d'organització territorial de Catalunya* | **31**
- | **Les relacions entre el Parlament i els ens locals** | Antoni Bayona, *lletrat del Parlament de Catalunya* | **42**
- | **El nou protagonisme del món local** | Joan Maria Roig, *president de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques* | **51**
- | **La necessària presència dels municipis en l'activitat parlamentària** | Manuel Bustos, *president de la Federació de Municipis de Catalunya* | **57**
- | **Resums** | **62**
- | **Resumits** | **65**
- | **Resúmenes** | **68**
- | **Abstracts** | **71**
- | **Résumés** | **74**



Salutació

Aquest número d'*Activitat parlamentària* està dedicat íntegrament al Govern local. Com a Administració més propera a la ciutadania, les ciutats i els pobles de Catalunya han anat progressivament ampliant la seva agenda de polítiques públiques abordant un conjunt de qüestions i problemàtiques de primeríssima importància: la inclusió social, la gestió de residus, la promoció econòmica, etc. El món municipal s'ha erigit en una peça absolutament clau en la garantia i la promoció del benestar del conjunt de la societat i amb una importantíssima potencialitat transformadora.

Aquest paper destacat va guanyar encara més protagonisme gràcies a l'aprovació del nou Estatut, que representa un augment de recursos i de competències per als ens locals.

Aquesta importància de l'acció dels governs locals reforça la necessària col·laboració entre les diferents administracions que conformen l'autogovern. Sens dubte aquest Govern de la Generalitat s'ha mostrat sempre i des del primer moment un ferm partidari de donar suport al món municipal, com s'ha vist plasmat en els increments del PUOSC, dels fons de cooperació local, o en la iniciativa legislativa del Govern com pot ser la Llei de barris. Seguint en aquesta mateixa línia, l'actual Govern d'Entesa pel Progrés inclou dins els seus àmbits d'actuació l'objectiu d'impulsar, des d'una concepció municipalista, aquesta col·laboració especialment per concretar i abordar el nous reptes que s'obren amb l'Estatut, d'acord amb els principis d'autonomia local, subsidiarietat, diferenciació i suficiència financera.

Conscients, doncs, de la importància de l'actual moment polític en relació amb la necessària cooperació amb els governs locals, hem volgut donar una ullada a la realitat local en el context parlamentari i, per això, la revista dedica aquest número a analitzar la relació entre el Govern local i el Parlament.

Creiem necessari abordar l'activitat parlamentària del Govern sobre temes que resultaran de gran interès en aquesta VIII legislatura. Sens dubte, un cop assolit el nou Estatut a la passada legislatura, arriba el moment del seu desplegament. L'executiu i el món municipal plegats podrem continuar liderant un projecte global per a Catalunya de progrés, benestar i ple desenvolupament del nostre autogovern.



Joan Saura

Conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació



Presentació

Des que es va iniciar la legislatura, el Parlament ha desenvolupat una intensa activitat. Les compareixences del president i dels consellers i conselleres, els 20 projectes de llei aprovats, les interpel·lacions i les preguntes parlamentàries i la creació de les tres Comissions mixtes Generalitat-Estat per al desplegament de l'Estatut, així com la del Consell per a l'Impuls i el Seguiment de l'Estatut, són una mostra d'aquesta activitat.

El desplegament de l'Estatut serà l'eix al voltant del qual girarà l'activitat parlamentària. Una activitat on el món local tindrà un protagonisme rellevant. És per això que hem volgut dedicar aquest número de la revista al Govern local.

D'una banda, trobareu l'article de Tomàs Font, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona i president de la Comissió Jurídica Assessora, que recull les novetats de l'Estatut d'autonomia de 2006 que hauran de permetre superar algunes de les limitacions fins ara existents respecte de la regulació del Govern local, de la garantia de la seva autonomia i de la seva relació amb la Generalitat i amb l'Estat. D'altra banda, l'article sobre perspectives de l'organització territorial local a Catalunya de Xavier Sancimons, assessor especial en matèria d'organització territorial de Catalunya, fa un recorregut pels treballs endegats pel Govern a l'anterior legislatura i desvetlla les perspectives de la legislatura actual d'acord amb el nou Estatut.

Aquest número es completa amb l'article sobre les relacions entre el Parlament i els ens locals d'Antoni Bayona, lletrat del Parlament de Catalunya, el qual mostra una panoràmica general dels principals escenaris en els quals conflueixen la cambra i els ens locals.

Per últim, no hi podien faltar les veus municipalistes sobre el paper del món local en el Parlament davant les perspectives que obre el desplegament de l'Estatut d'autonomia. Per tant, tanquen aquest número les opinions de dues persones amb consolidada trajectòria en l'àmbit local i coneixedors de primera fila de l'activitat parlamentària: l'article de Joan Maria Roig, president de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, sobre el nou protagonisme del món local; i el de Manuel Bustos, president de la Federació de Municipis i Comarques, sobre la necessària presència dels municipis en l'activitat parlamentària. Ambdós coincideixen a assenyalar que la veu dels ens locals davant els òrgans parlamentaris garanteix el principi d'autonomia local i, en definitiva, milloren la qualitat i l'eficàcia de la funció legislativa de Catalunya.

Fèlix Alonso

Director general de Relacions Institucionals



Balanç de la VIII legislatura

Direcció General de Relacions Institucionals

1. INTRODUCCIÓ. 2. FUNCIÓ LEGISLATIVA. **Projectes de llei**. 3. FUNCIÓ D'IMPULS I CONTROL. **3.1. Iniciatives**. **3.2. Sessions informatives de membres del Govern**. 4. ACTIVITAT DE RELLEVÀNCIA AUTONÒMICA A LES CORTS GENERALS. **4.1. Intervencions a la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat**. **4.2. Proposicions de llei procedents del Parlament de Catalunya**. 5. DESPLEGAMENT DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA. **5.1. Les comissions mixtes Generalitat-Estat**. **5.2. El Consell per a l'Impuls i el Seguiment del Desplegament de l'Estatut**. **5.3. El desplegament legislatiu**. 6. CALENDARI DE SESSIONS PLENÀRIES.

1. Introducció

La VIII legislatura del Parlament de Catalunya es va iniciar l'1 de novembre de 2006 amb la celebració d'eleccions. En aquest balanç s'analitzen els primers cinc mesos de la legislatura.

De l'activitat parlamentària del Govern en aquest període, en destaquen quatre fets. En primer lloc, la presentació del programa del nou Govern, el novembre de 2006, que donà a conèixer els tres eixos programàtics al voltant dels quals es desenvolupa l'activitat parlamentària del Govern:

- Eix 1: Progrés social i atenció a les persones.
- Eix 2: Aprofundiment de l'autogovern, govern local i acció exterior, qualitat democràtica i nous valors.
- Eix 3: Impuls econòmic, ocupació i política territorial.

En segon lloc, la compareixença inicial del president de la Generalitat en la Comissió d'Afers Institucionals per donar compte de la creació i la configuració del Govern, el mes de desembre de 2006, i el conjunt de les 18 sessions informatives inicials dels consellers i conselleres del Govern davant les comissions parlamentàries corresponents per informar dels objectius i les línies d'actuació de cadascun dels departaments, que s'han dut a terme al llarg del primer trimestre.

En tercer lloc, l'aprovació de 20 projectes de llei per part del Govern, un dels quals, el Projecte de llei de creació de l'Agència Tributària de Catalunya dóna un pas important en la tasca de desplegament de l'Estatut.



I, per últim, la creació de les tres comissions mixtes Generalitat-Estat que tenen com a funció desplegar l'Estatut i la creació del Consell per a l'Impuls i el Seguiment del Desplegament de l'Estatut.

2. Funció legislativa

Projectes de llei

L'acció legislativa dels primers cinc mesos s'ha traduït en l'aprovació de 20 projectes de llei (onze aprovats abans de finalitzar el 2006 i nou en els primers tres mesos de l'any).

El Govern ha endegat la seva tasca d'impuls legislatiu reprenent diversos projectes de llei que es van presentar al Parlament la passada legislatura i que van decaure en finalitzar aquella.

L'objecte i el contingut d'aquests projectes de llei és, resumidament, el següent:

Projecte de llei de creació del Consell de Relacions Laborals de Catalunya (200-00001/08)

Té per objecte crear el Consell de Relacions Laborals de Catalunya com a òrgan de participació institucional, de diàleg social i de concertació social en matèria de relacions laborals entre les organitzacions sindicals i empresarials més representatives de Catalunya i de l'Administració de la Generalitat.

Projecte de llei de creació de l'Institut de Seguretat de Catalunya (200-00002/08)

La creació de l'Institut de Seguretat de Catalunya té per objectiu unificar la formació dels diferents cossos de seguretat catalans, com la policia local, els Mossos d'Esquadra o els Bombers de la Generalitat. Respon a la voluntat de configurar un sistema de seguretat integral per a Catalunya.

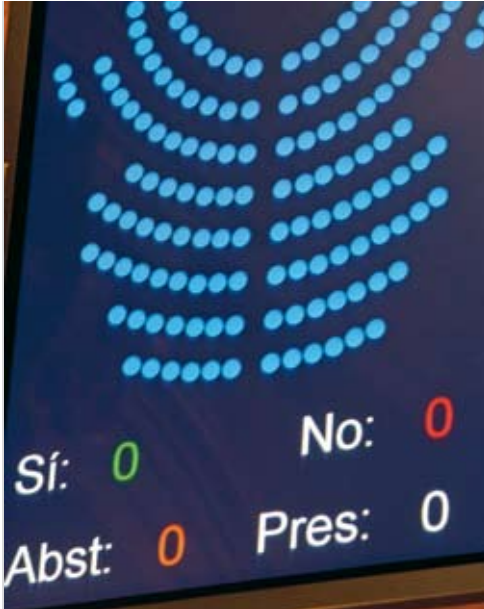
Projecte de llei de serveis socials de Catalunya (200-00003/08)

El seu objectiu és garantir i universalitzar el dret als serveis socials per a totes les persones que tenen necessitats socials a Catalunya. Representa una millora de la situació dels serveis socials a Catalunya.

Projecte de llei de l'Agència Catalana de Turisme (200-00004/08)

Té per objecte la creació de l'Agència Catalana de Turisme com a fòrum de trobada i participació del sector públic i privat que facilitarà la descentralització de la gestió i la racionalització dels recursos destinats a la promoció turística.

El projecte de llei de creació de l'Agència Tributària de Catalunya és un pas important en el desplegament de l'Estatut



En els primers cinc mesos de la legislatura s'han aprovat 20 projectes de llei.

Foto. Eva Guillaumet

Projecte de llei del dret a l'habitatge a Catalunya (200-00005/08)

És el primer projecte de llei que tracta íntegrament la problemàtica de l'habitatge i que ha de permetre afrontar, de manera global tots aquells aspectes que garanteixin l'accés a l'habitatge, com ara la construcció, promoció, gestió, habitabilitat, conservació i rehabilitació, i les garanties a les persones consumidores.

Projecte de llei de contractes de conreu (200-00006/08)

Té per objectiu garantir la preservació de l'actual sòl agrícola i el seu bon ús, alhora que l'estabilitat i la millora de les explotacions agràries existents.

Projecte de llei de regulació del servei públic d'atenció de trucades d'urgència i de creació de l'entitat de dret públic Centre d'Atenció i Gestió de Trucades d'Urgència 112 de Catalunya (200-00007/08)

Té per objectiu la implantació definitiva del número únic d'atenció d'emergències, el 112. També preveu la creació del Centre d'Atenció i Gestió de Trucades d'Urgència 112 de Catalunya.

Projecte de llei de l'obra pública (200-00008/08)

Té per objectiu establir nous requisits i instruments per tal de reforçar la seguretat, el control, la transparència i la qualitat en l'obra pública a Catalunya. Dóna compliment al mandat del Parlament arran dels fets del Carmel.

Projecte de llei pel qual s'aprova el llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques (200-00009/08)

Refon, sistematitza i harmonitza la legislació catalana en matèria d'associacions i de fundacions i, alhora, actualitza determinats aspectes per tal d'establir l'estatut bàsic de la personalitat jurídica en dret civil català, a través d'una tècnica oberta i flexible que facilitarà la permanent actualització.



Projecte de llei del Consell de la Cultura i les Arts de Catalunya (200-00010/08)

Té per objecte crear el Consell de la Cultura i les Arts de Catalunya com a col·laborador en la definició de la política cultural de l'Executiu i per donar pas a un model de gestió cultural amb més participació per part dels creadors i les creadores.

Projecte de llei pel qual es crea el Centre d'Estudis d'Opinió i se'n regulen els procediments i el funcionament (200-00011/08)

Converteix el Centre d'Estudis d'Opinió en un organisme autònom administratiu per tal que ofereixi un servei d'informació rigorosa i de qualitat sobre l'evolució de l'opinió pública catalana i elabori estudis d'opinió sobre els fets i tendències que afectin la societat.

Projecte de llei de reforma de l'Institut Català de la Salut (ICS) (200-00012/08)

La seva aprovació significarà que la nova estructura de l'ens serà molt més àgil i permetrà millorar els serveis assistencials, la seva coordinació i les condicions laborals del seu personal. La novetat principal és la transformació de l'ens en empresa pública i la reforma aposta per una modernització radical de l'ICS destinada a adequar-lo i ajustar-lo molt més a les necessitats de salut de la ciutadania.

Projecte de llei de l'Institut Català Internacional per la Pau (200-00013/08)

L'Institut estarà destinat a la promoció de la cultura de pau, la mediació en conflictes, el suport a les entitats i als moviments socials, la recerca científica en aquest àmbit, l'assessorament de les administracions i la formació de persones expertes en resolució de conflictes.

Projecte de llei del Memorial Democràtic (200-00014/08)

La creació del Memorial Democràtic permet el desplegament de polítiques públiques per a la recuperació, la commemoració i el foment de la memòria democràtica.

Projecte de llei de creació de l'Agència Tributària de Catalunya (200-00015/08)

Té per objecte crear l'Agència Tributària de Catalunya, la qual serà una administració tributària autònoma que gestionarà, liquidarà, inspeccionarà i recaptarà els impostos propis i els cedits totalment. És la primera iniciativa legislativa del Govern per al desplegament efectiu de l'Estatut de Catalunya.

Projecte de llei del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) (200-00016/08)

Dotarà de validesa jurídica la versió oficial del Diari Oficial, disponible universalment i gratuïta per Internet.

Projecte de llei del llibre quart del Codi civil de Catalunya, relatiu a les successions (200-00017/08)

Aporta una regulació nova en el dret de successions, tot i mantenir els principis bàsics del dret català. Entre les novetats hi ha la relativa a l'impediment que un cònjuge maltractador pugui heretar. També protegeix els drets dels vidus i les vídues.

Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2007 (200-00018/08)

Posa fi a la pròrroga dels pressupostos anteriors.

Projecte de llei de mesures fiscals i financeres (200-00019/08)

Acompanya la llei de pressupostos.

Projecte de llei sobre l'exercici de les professions de l'esport a Catalunya (200-00020/08)

Determina quines són les titulacions necessàries per a cadascuna de les professions esportives i pretén regular els aspectes bàsics de l'exercici d'algunes d'aquestes professions per garantir la qualitat dels serveis esportius i la protecció de la salut dels practicants. Acaba amb l'intrusisme en el sector esportiu i marca uns criteris clars sobre una activitat professional que comporta certs riscos per a la salut.

Iniciatives parlamentàries assignades durant la VIII legislatura (1.11.2006 a 31.03.2007)

Proposicions de llei	16	0,36%
Propostes de resolució	178	4%
Resolucions	11	0,25%
Interpel·lacions	29	0,65%
Mocions	5	0,12%
Preguntes amb resposta escrita	3.781	85,10%
Preguntes orals al president en Ple	36	0,81%
Preguntes orals al Govern en Ple	39	0,88%
Preguntes orals al Govern en Comissió (presentades)	193	4,35%
Sol·licituds d'informació i documentació	134	3,01%
Sessions informatives	21	0,47%
TOTAL	4.443	100%

Font: Direcció General de Relacions Institucionals.



Les compareixences davant una comissió es duen a terme a petició pròpia o quan ho sol·licita la comissió.

Foto: Eva Guillaumet.

3. Funció d'impuls i control

3.1. Iniciatives

El Parlament, a més de la funció legislativa, controla i impulsa l'acció política i de govern. Per acomplir aquesta tasca disposa d'un conjunt d'instruments de control polític que garanteixen l'equilibri i la col·laboració necessària entre el poder legislatiu i l'executiu, i que, en el seu conjunt, reben el nom d'"iniciatives parlamentàries". Parlem principalment de: les interpel·lacions, les preguntes –amb resposta escrita o oral–, les propostes de resolució, les proposicions de llei, les sessions informatives dels membres del Govern a les comissions, i les mocions i les resolucions.

El quadre de la pàgina anterior mostra el nombre i la tipologia d'iniciatives parlamentàries que s'han tramitat des de l'inici de la VIII legislatura.

Del total d'iniciatives parlamentàries tramitades destaquen, pel gran volum, les preguntes amb resposta escrita, que han representat el 85,10 % del total d'iniciatives considerades.

3.2. Sessions informatives de membres del Govern

A l'inici de l'actual legislatura, el Govern de la Generalitat ha dut a terme un programa de compareixences al Parlament per exposar l'organització del conjunt de l'Executiu i per donar a conèixer les principals línies d'actuació de cadascun dels departaments. El conjunt de les sessions va començar el 15 de desembre de 2006 amb la compareixença del president de la Generalitat, davant la Comissió d'Afers Institucionals, per donar compte de la creació i la determinació del nombre, la denominació i l'àmbit de competència res-

pectius dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya establerts pel Decret 421/2006, de 28 de novembre. El programa, comprès entre el 17 de gener i el 30 de març de 2007, ha comptat amb un total de divuit sessions informatives dels diferents consellers i conselleres de la Generalitat davant cadascuna de les comissions competents en la matèria dels respectius departaments.

4. Activitat de rellevància autonòmica a les Corts Generals

4.1. Intervencions a la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat

El Senat, cambra de representació territorial, d'acord amb el que preveu l'article 69.5 de la Constitució espanyola (CE), desenvolupa les funcions d'integració territorial, legislativa, de control i impuls polític i de control de la política exterior.

D'entre les diverses comissions en què s'estructura el treball parlamentari, cal destacar –pel que fa a la defensa dels interessos autonòmics– la Comissió General de les Comunitats Autònomes, que és una comissió legislativa permanent.

Entre les funcions principals d'aquesta comissió destaca la d'iniciar els tràmits informatius, d'estudi o de seguiment que es considerin oportuns sobre matèries de naturalesa autonòmica; informar sobre el contingut autonòmic de qualsevol iniciativa que hagi de ser tramitada en el Senat; sobre les iniciatives per les quals l'Estat acordi transferir o delegar matèries de titularitat estatal a les comunitats autònomes, sol·liciti al Senat l'autorització per adoptar les mesures per al compliment forçós de les obligacions constitucionals i legals a les comunitats autònomes o proposi la dissolució dels òrgans de les corporacions locals; sobre la dotació, la distribució i la regulació del Fons de Compensació Interterritorial i sobre les seccions del Projecte de Llei de pressupostos generals de l'Estat que afectin el sistema de finançament de les comunitats autònomes; i promoure la cooperació i la coordinació entre les diverses administracions públiques en matèries de la seva competència.

Els governs de les comunitats autònomes, representats pel seu president o per un membre de l'òrgan de Govern corresponent, poden intervenir en les sessions d'aquesta comissió. En aquest sentit, durant la legislatura actual de les Corts espanyoles, la vuitena, el Govern de la Generalitat hi ha intervingut en set ocasions diferents.

4.2. Proposicions de Llei procedents del Parlament de Catalunya

Les assemblees de les comunitats autònomes poden sol·licitar del Govern de l'Estat l'adopció d'un projecte de Llei o bé trametre a la Mesa del Congrés dels Diputats una proposició de Llei, tal com recull l'article 87.2 de la Constitució espanyola. A Catalunya, l'Estatut d'autonomia també recull la funció del Parlament de Catalunya d'elaborar proposicions de Llei per presentar-les a la Mesa del Congrés dels Diputats (article 61.b) i el



Reglament del Parlament de Catalunya regula el procediment d'aquesta iniciativa legislativa davant el Congrés dels Diputats (article 154).

A l'inici de la VIII legislatura del Parlament de Catalunya, hi havia vuit proposicions de llei en tràmit a les Corts Generals que provenien de la VII legislatura del Parlament referents a: l'ús del català en l'àmbit judicial, les transferències de serveis meteorològics, la transferència de la facultat per convocar places notariales, el rescat selectiu de peatges, el permís de paternitat i la conciliació de la vida familiar i laboral i el procediment de fixació del salari mínim interprofessional.

Dues d'aquestes proposicions de llei han estat retirades per acord del Ple del Parlament de Catalunya, són les que fan referència a la regulació dels assentaments en català al Registre Civil i al subsidi d'atur a regidors i regidores municipals.

5. Desplegament de l'Estatut d'autonomia

L'aprovació del nou Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) ha comportat un canvi substancial en el marc institucional de la Generalitat, en el seu sistema de competències, en el seu finançament, en les relacions amb l'Estat i la Unió Europea i en la seva projecció exterior. A més, incorpora importants novetats en el contingut del mateix text estatutari, com són: l'existència d'un títol que reconeix els drets i els deures dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya i els principis rectors de l'actuació dels poders públics, la regulació del govern local en el marc del sistema institucional de la Generalitat, i els títols destinats al poder judicial a Catalunya i a les relacions institucionals de la Generalitat.

Des de l'inici de la VIII legislatura, una de les prioritats del Govern és el desplegament estatutari. El nou contingut del text necessita d'un desenvolupament adequat que permeti la seva aplicació integral i que es traduirà, principalment, en mesures de caràcter normatiu en l'àmbit de Catalunya, però també en l'aprovació de determinades normes en l'àmbit de l'Estat que hauran de respondre a les previsions de l'Estatut i/o completar-les.

5.1. Les comissions mixtes Generalitat-Estat

El Govern de la Generalitat ha iniciat els treballs amb l'adopció de determinats acords per constituir els òrgans que faran possible que aquest procés de desplegament es faci de manera ordenada, eficaç i amb la participació adequada.

Per fer possible la permanent relació amb el Govern de l'Estat que permeti avançar en el compliment de l'Estatut, el Govern de la Generalitat ha nomenat els seus representants en les tres comissions de desenvolupament de l'Estatut:

La Comissió Bilateral Generalitat-Estat

<p>COMPOSICIÓ</p>	<p>La representació de la Generalitat està formada pels consellers d'Interior, Relacions Institucionals i Participació; de Governació i Administracions Públiques; d'Economia i Finances; i el delegat del Govern de la Generalitat a Madrid, com a membres permanents.</p> <p>Compta amb dos membres més en funció de les qüestions previstes a tractar en cada sessió. El secretari de l'ens és el secretari de Relacions Institucionals i Participació.</p> <p>Està integrada per un nombre igual de representants de l'Estat, que encapçala el ministre d'Administracions Públiques. La presidència és exercida, alternativament, entre les dues parts en torns d'un any.</p> <p>Disposa d'una secretaria permanent. Pot crear les subcomissions i els comitès que cregui convenients. S'ha de reunir en sessió plenària almenys dues vegades l'any i sempre que ho demani una de les dues parts.</p>
<p>FUNCIONS</p>	<p>Constitueix el marc general i permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat.</p> <p>Estableix la participació i la col·laboració de la Generalitat en l'exercici de les competències estatals que afectin l'autonomia de Catalunya, l'intercanvi d'informació i l'establiment de mecanismes de col·laboració en les respectives polítiques públiques i els assumptes d'interès comú:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Els projectes de llei que incideixen en la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat. – La programació, l'aplicació i el desenvolupament de la política econòmica de l'Estat en tot allò que afecti els interessos i les competències de la Generalitat. – L'impuls de les mesures adequades per millorar la col·laboració entre l'Estat i la Generalitat en àmbits d'interès comú. – Els conflictes competencials plantejats entre les dues parts i la proposta, si escau, de mesures per resoldre'ls. – L'avaluació del funcionament dels mecanismes de col·laboració que s'hagin establert entre l'Estat i la Generalitat i la proposta de les mesures que permetin millorar-lo. – La proposta de la relació d'organismes econòmics, institucions financeres i empreses públiques de l'Estat en els quals la Generalitat pot designar representants, i les modalitats i les formes d'aquesta representació. – El seguiment de la política europea per garantir l'efectivitat de la participació de la Generalitat en els assumptes de la Unió Europea. – El seguiment de l'acció exterior de l'Estat que afecti les competències pròpies de la Generalitat. – Altres qüestions d'interès comú que estableixin les lleis o que plantegin les parts.



La Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat

COMPOSICIÓ	<p>La part catalana de la Comissió està presidida pel secretari general d'Economia i Finances i compta amb cinc vocals: el secretari general d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, el secretari d'Indústria, el director general de Pressupostos, el director general d'Anàlisi i Política Econòmica i el director per a la Reforma de l'Administració Tributària de Catalunya. El conseller d'Economia pot assistir a la Comissió exercint la presidència quan ho consideri convenient i, d'altra banda, el conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació i el conseller d'Innovació, Universitats i Empresa poden substituir els seus corresponents secretaris quan ho considerin oportú.</p> <p>Amb caràcter paritari, està integrada per un nombre igual de representants de l'Estat i de la Generalitat. La presideixen les dues parts en torns d'un any i de manera rotatòria. La part catalana d'aquesta Comissió ha de retre comptes al Parlament de Catalunya.</p>
FUNCIONS	<p>Òrgan bilateral bàsic de relació entre l'Administració de l'Estat i la Generalitat en l'àmbit del finançament autonòmic i, per tant, ha de canalitzar el conjunt de relacions fiscals i financeres entre ambdues administracions.</p> <p>Li correspon concretar, aplicar, actualitzar i realitzar el seguiment del sistema de finançament autonòmic. Les principals funcions són:</p> <ul style="list-style-type: none">– Acordar l'abast i les condicions de la cessió de tributs de titularitat estatal i, especialment, els nous percentatges de participació en els rendiments dels impostos estatals cedits parcialment.– Acordar la contribució de Catalunya a la solidaritat i als mecanismes d'anivellament d'acord amb els criteris fixats per l'Estatut.– Establir els mecanismes de col·laboració entre l'Administració tributària de Catalunya i l'Administració tributària de l'Estat per poder posar en marxa la "finestreta única" i constituir el Consorci tributari.– Negociar el percentatge de participació de Catalunya en la distribució territorial dels fons europeus.– Aplicar els mecanismes d'actualització quinquennals del model de finançament previstos a l'Estatut.– Proposar les mesures de compensació necessàries en cas que decisions estatals o de la Unió Europea afectin l'equilibri financer de la Generalitat, d'acord amb el principi de lleialtat institucional.– Elaborar els informes necessaris per avaluar el compliment de l'article 201.4 de l'Estatut, que preveu que el finançament de la Generalitat no ha de comportar efectes discriminatoris envers Catalunya respecte al d'altres comunitats autònomes.

La Comissió Mixta d'Infraestructures

COMPOSICIÓ	<p>La representació de l'Administració de la Generalitat i de l'Administració local de Catalunya està presidida pel conseller de Política Territorial i Obres Públiques i integrada pel conseller de Governació i Administracions Públiques, pel conseller de Medi Ambient i Habitatge, el secretari general del Departament d'Economia i Finances, el president de la Federació de Municipis de Catalunya i el president de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques. El càrrec de secretari/ària de la part catalana de la Comissió correspon a la secretària general de Política Territorial i Obres Públiques.</p>
FUNCIONS	<p>La disposició addicional tercera de l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix que la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures, exclòs el Fons de compensació interterritorial, s'ha d'equiparar a la participació relativa del producte interior brut de Catalunya amb relació al producte interior brut de l'Estat per un període de set anys. Aquestes inversions poden emprar-se també per a l'alliberament de peatges o la construcció d'autovies alternatives.</p> <p>Per tal de donar compliment al mandat anterior, el punt 2 de la mateixa disposició addicional tercera disposa que s'ha de constituir una comissió integrada per les administracions estatal, autonòmica i local.</p>

Consell per a l'Impuls i el Seguiment del Desplegament de l'Estatut d'autonomia de Catalunya

COMPOSICIÓ	<p>El president del Consell és el vicepresident del Govern de la Generalitat. Deu vocals: vuit escollits pels grups parlamentaris i dos, com a representants del Govern de la Generalitat (el conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació i el conseller d'Economia i Finances). La secretaria del Consell recau en el secretari del Govern. En funció de la naturalesa de les qüestions a tractar, es pot convidar persones expertes.</p>
FUNCIONAMENT	<p>Reunions ordinàries abans de cadascuna de les reunions de les comissions de desplegament de l'Estatut. Reunions amb caràcter extraordinari quan ho acordi la presidència del propi Consell o una tercera part dels vocals. Es reuneix al Palau de la Generalitat.</p>
FUNCIONS	<ul style="list-style-type: none"> – Debatre sobre aquelles qüestions relatives al desplegament estatutari que li siguin sotmeses per part del Govern de la Generalitat amb caràcter previ a les reunions de les tres comissions de desplegament de l'Estatut. – Conèixer els acords adoptats en el marc de les reunions de les tres comissions de desplegament de l'Estatut, i fer el seguiment de la seva aplicació. – Proposar al Govern la realització d'informes sobre aspectes que es considerin estratègics per al desplegament de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i que hagin de ser objecte de deliberació, proposta o acord per part de les tres comissions de desplegament de l'Estatut.

- La Comissió Bilateral Generalitat-Estat (art. 183 de l'EAC).
- La Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat (art. 210 de l'EAC).
- La Comissió d'Infraestructures, integrada per les administracions estatals, autonòmica i local (disposició addicional tercera de l'EAC).

En aquest sentit, el 6 de febrer, el Govern va nomenar els representants de la Generalitat en les dues primeres comissions de desenvolupament de l'Estatut: la Comissió Bilateral i la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals. I el 20 de març, ho va fer per a la tercera comissió, la d'infraestructures.

5.2. El Consell per a l'Impuls i el Seguiment del Desplegament de l'Estatut

Com a resultat d'una ronda d'entrevistes del president de la Generalitat amb els representats dels grups parlamentaris de l'oposició de finals de gener, el 6 de febrer, el Govern va acordar crear el *Consell per a l'Impuls i el Seguiment del Desplegament de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*.¹

Aquest Consell, constituït el 16 de març, és l'òrgan d'informació, consulta i assessorament del Govern i ha de funcionar com a marc de col·laboració per debatre i impulsar el desen-

1. Acord GOV/23/2007, de 6 de febrer, pel qual es crea el Consell per a l'impuls i el seguiment del desplegament de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.



volupament estatutari entre el Govern i els diversos grups parlamentaris. Alhora ha de permetre que la posició del Govern de la Generalitat en els òrgans de participació i col·laboració amb l'Estat que preveu l'Estatut integrin, en la mesura del possible, les opinions dels diversos grups polítics amb representació al Parlament. La seva activitat ha d'estar associada a l'activitat de les tres comissions mixtes Estat-Generalitat que tenen per funció desplegar l'Estatut.

El Consell per a l'Impuls i el Seguiment del Desplegament de l'Estatut assessorarà el Govern en el desplegament de l'Estatut i garantirà que els grups parlamentaris estiguin informats del procés

Formen part d'aquest nou Consell, per tant, d'una banda, el Govern de la Generalitat i, de l'altra, els representants dels grups parlamentaris.

5.3. El desplegament legislatiu

El Govern està treballant en els projectes de llei de desplegament de l'Estatut. El Pla de Govern 2007-2010, que el Govern va aprovar el 13 de març, serà el llibre de ruta dels compromisos adquirits i incorporats a l'acord del Govern d'Entesa pel Progrés i ja preveu el treball en aquesta direcció.

El primer pas legislatiu en el desplegament estatutari ha estat el Projecte de llei de l'Agència Tributària de Catalunya (prevista en l'article 204 de l'Estatut), aprovat pel Govern el 23 de gener i debatut a la totalitat pel Ple del Parlament el 14 de març.

A banda, el Govern ha aprovat diversos projectes de llei que despleguen drets o principis rectors reconeguts per l'EAC i que, actualment, s'estan tramitant al Parlament. Són els



La Junta de Portaveus va acordar la data del Debat general sobre el desplegament de l'Estatut.

Foto: Parlament de Catalunya.

següents: el Projecte de Llei de serveis socials de Catalunya (article 42 de l'EAC), el Projecte de Llei del dret a l'habitatge a Catalunya (article 47 de l'EAC), el Projecte de Llei de l'Institut Català Internacional per la Pau (article 51 de l'EAC), i el Projecte de Llei del Memorial Democràtic (article 54 de l'EAC).

Per treballar en aquesta línia, el Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació disposa d'una *Oficina Tècnica de Suport per al Desplegament de l'Estatut* amb funcions d'impulsar i coordinar les actuacions relatives al calendari de desplegament de l'Estatut, coordinar els projectes normatius i els acords que s'han d'aprovar, així com assessorar els departaments en les matèries competencials i fer el seguiment de les disposicions estatals.²

Finalment, dins aquest segon període de sessions, els dies 28 i 29 de març, el Parlament ha dedicat un Debat monogràfic sobre el desplegament de l'Estatut, el resultat del qual ha estat l'aprovació de la Resolució 30/VIII del Parlament de Catalunya, sobre el desplegament de l'Estatut d'autonomia.³

6. Calendari de sessions plenàries

Acordat per la Mesa del Parlament el 12 de desembre de 2006.⁴

Calendari de sessions plenàries del segon període (15 gener-31 juliol 2007)

GENER							FEBRER							MARÇ							ABRIL						
DL	DM	DC	DJ	DV	DS	DG	DL	DM	DC	DJ	DV	DS	DG	DL	DM	DC	DJ	DV	DS	DG	DL	DM	DC	DJ	DV	DS	DG
1	2	3	4	5	6	7				1	2	3	4				1	2	3	4							1
8	9	10	11	12	13	14	5	6	7	8	9	10	11	5	6	7	8	9	10	11	2	3	4	5	6	7	8
15	16	17	18	19	20	21	12	13	14	15	16	17	18	12	13	14	15	16	17	18	9	10	11	12	13	14	15
22	23	24	25	26	27	28	19	20	21	22	23	24	25	19	20	21	22	23	24	25	16	17	18	19	20	21	22
29	30	31					26	27	28					26	27	28	29	30	31	23	24	25	26	27	28	29	
																					30						

MAIG							JUNY							JULIOL						
DL	DM	DC	DJ	DV	DS	DG	DL	DM	DC	DJ	DV	DS	DG	DL	DM	DC	DJ	DV	DS	DG
	1	2	3	4	5	6					1	2	3							1
7	8	9	10	11	12	13	4	5	6	7	8	9	10	2	3	4	5	6	7	8
14	15	16	17	18	19	20	11	12	13	14	15	16	17	9	10	11	12	13	14	15
21	22	23	24	25	26	27	18	19	20	21	22	23	24	16	17	18	19	20	21	22
28	29	30	31				25	26	27	28	29	30	23	24	25	26	27	28	29	
													30	31						

2. Decret 479/2006, de 5 de desembre, d'estructuració del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, article 29.

3. BOPC 51, 2.04.2007, pàg. 11.

4. BOPC 9, 18.12.2006 i correcció d'errades en el BOPC 11, 21.12.2006.



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 ofería 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 bifront 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 Governos 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 riscs, 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.



Perspectives de l'organització territorial local a Catalunya

Xavier Sanclimens

Assessor especial del conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació en matèria d'organització territorial de Catalunya

1. INTRODUCCIÓ. 2. LA COMISSIÓ D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA I LES BASES PER A L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA. 2.1. Les vegueries. 2.2. Les comarques. 2.3. Les àrees metropolitanes. 3. LES VEGUERIES A L'ESTATUT D'AUTONOMIA. 4. LES COMARQUES I LES ÀREES METROPOLITANES A L'ESTATUT D'AUTONOMIA. 5. ALGUNES CONSIDERACIONS GENERALS SOBRE EL MODEL DE LES VEGUERIES. 6. CONSIDERACIONS FINALS.

1. Introducció

L'aprovació del nou Estatut d'autonomia de Catalunya ha obert noves perspectives per a l'organització territorial de Catalunya, en els seus diversos nivells.¹

La innovació principal rau en la figura de les vegueries i els seus consells de vegueria corresponents, que substitueixen les diputacions. Les vegueries també han de ser la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis. Les províncies no apareixen en l'Estatut, excepte per aclarir com s'ha de fer per modificar-les (per adaptar-les a les vegueries), en l'article 91.4. La comarca es configura com un ens de naturalesa netament d'Administració local, per a la gestió de competències i serveis locals (article 92.1). Es preveu també el reconeixement d'àrees metropolitanes (article 93).

Totes aquestes innovacions, però, no han aparegut a l'Estatut per casualitat, no han partit de zero. De fet, al llarg de la VII legislatura s'han iniciat dues vies diferents per reformar la legislació d'organització territorial de Catalunya:

1. En aquest article es parla fonamentalment de l'organització territorial de l'Administració local, però inevitablement s'ha de fer referència també a la de la Generalitat i a la de l'Estat.

Xavier Sanclimens

Des de l'any 2004 és assessor especial del conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació en matèria d'organització territorial de Catalunya.

És llicenciat en Geografia (UAB, 1984), i membre del cos de geògrafs de la Generalitat.

Ha participat, entre d'altres projectes, en el programa de la UNESCO MAB 6 ALT PIRINEU (1985-1987), en els canvis d'adscripció comarcal i creació de noves comarques derivats de la consulta municipal de la Llei 6/1987 (Departament de Governació, 1987-1989), i ha estat el responsable tècnic de l'Àrea del Territori al Consell Comarcal del Vallès Occidental (1989-2004).

Ha estat autor o coautor de diversos llibres, articles, ponències i estudis en matèries com àrees de muntanya, d'ordenació territorial i urbanisme, d'infraestructures, de transport públic, de desenvolupament sostenible i d'organització territorial. En aquesta darrera temàtica, destaca el llibre, realitzat conjuntament amb Isabel Rueda, *L'Administració pública a Catalunya: un model d'organització territorial?*, editat per la Fundació J. Bofill.



- a) La via de l'elaboració del text d'una proposició de llei sobre l'organització territorial de Catalunya per una ponència del conjunt dels grups parlamentaris.² En tota la legislatura, però, aquest text no es va arribar a elaborar, i la iniciativa va caducar.
- b) La via dels treballs de preparació de l'avantprojecte o avantprojectes de llei d'organització territorial de Catalunya, encarregada pel Govern a la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya.³ Arran de la creació d'aquesta Comissió, s'han anat desenvolupant una sèrie d'estudis que han servit de base per centrar el debat, aclarir els conceptes principals i, finalment, adoptar uns acords i redactar unes bases, en el si de la Comissió.

En aquest article s'exposen, en primer lloc, els trets més importants del document *Bases per a l'organització territorial de Catalunya* que va preparar la Comissió esmentada. A continuació, es repassen les característiques principals de les vegueries i de les comarques segons el nou Estatut d'autonomia. Més endavant, es fan alguns comentaris sobre el nou model que representa la implantació de les vegueries. Als darrers paràgrafs, s'hi fan unes consideracions finals.

2. Van presentar la sol·licitud una cinquena part dels membres de la cambra, del grup parlamentari de Convergència i Unió, l'11 de maig de 2004 (BOPC 75, 28.06.2004). L'Acord de la Mesa del Parlament per tal que sigui nomenada aquesta ponència és del 22 de juny de 2004 (BOPC 75, 28.06.2004).

3. Acord de Govern de 3 de febrer de 2004.



2. La Comissió d'Organització Territorial de Catalunya i les Bases per a l'organització territorial de Catalunya

La Comissió d'Organització Territorial de Catalunya (COTC), com s'ha dit, va ser creada per un acord del Govern del dia 3 de febrer de 2004, i va rebre l'encàrrec de dirigir els treballs de preparació de l'avantprojecte o avantprojectes de llei d'organització territorial de Catalunya. Componien la Comissió els consellers de Governació i Administracions Públiques, de Política Territorial i Obres Públiques, i de Relacions Institucionals i Participació, el qual la presidia.

La COTC es va reunir en tretze ocasions. A les seves sessions hi prenién part, a més dels consellers esmentats, els secretaris generals dels tres departaments, el director general d'Administració Local, el secretari per a la Planificació Territorial, i l'assessor especial en matèria d'organització territorial de Catalunya: en total, nou persones, tres per departament. La seva principal comesa ha estat la preparació de les Bases per a l'organització territorial de Catalunya, que determinen els aspectes essencials del mo-



L'organització territorial de Catalunya ha de respondre als principis generals d'eficiència, racionalitat i simplicitat, així com als de descentralització, proximitat i subsidiarietat.

Foto: Departament de Governació i Administracions Públiques.

del. El document s'ha redactat en forma de bases per facilitar-ne el debat polític i institucional i el consens.

Les vegueries no se sumen a altres nivells, sinó que substitueixen les diputacions

Abans del final del darrer mandat, la COTC tenia pràcticament enllestida la redacció d'aquest document, però finalment, a causa de la prematura fi de la legislatura i de l'avançament de les eleccions, no va ser possible que el Govern l'aprovés.

El document posa en relleu, d'entrada, els principis generals que han de regir la nova organització territorial:

- Els trets bàsics de l'organització territorial de Catalunya han de ser determinats per l'Estatut.
- L'organització territorial de Catalunya ha de respondre als principis generals d'eficiència, racionalitat i simplicitat, així com als de descentralització, proximitat i subsidiarietat.
- El model s'ha de definir i concretar en la seva globalitat: no s'ha d'anticipar la regulació parcial d'alguna de les seves "peces" o nivells.
- Les Bases preveuen els àmbits d'organització territorial de caràcter supramunicipal; s'assumeix, en principi, el mapa municipal actual.
- Els nivells territorials bàsics de naturalesa política i administrativa han de ser els municipis i les vegueries, i les comarques també han de constituir un nivell general d'organització institucional. Fora d'aquests nivells generals per a tot el territori, també es té en compte la figura de l'àrea metropolitana i es reconeixen plenament les institucions araneses i la seva singularitat.

Els trets essencials de cadascun dels nivells han de ser els següents:

2.1. Les vegueries

Catalunya s'ha d'organitzar territorialment en set vegueries: Barcelona, Girona, Lleida, Camp de Tarragona, Catalunya Central, Terres de l'Ebre, i Alt Pirineu i territori d'Aran. Aquests set espais geogràfics han de ser els mateixos per a tots els nivells de l'administració a Catalunya: ens locals, Administració de la Generalitat i, si escau, Administració de l'Estat.

La implantació de les vegueries ha de comportar un grau més alt de racionalitat i de simplificació en relació amb l'organització territorial de Catalunya (OTC) vigent. Per exemple, les vegueries han de substituir l'organització provincial actual, que quedarà abolida, i han d'unificar l'organització dels serveis de la Generalitat en el territori.

Han de comportar també un grau més elevat de proximitat: com a Administració local, han d'assumir les funcions actuals de les diputacions que no siguin atribuïdes a la Generalitat o als municipis. Com a delegacions territorials, la Generalitat hi ha de desconcentrar serveis i funcions, i els seus delegats han de tenir més significació política i potestats de coordinació.



L'Estat haurà d'utilitzar els àmbits territorials de les vegueries per a les funcions que actualment presta en l'àmbit provincial que no siguin traspassades a la Generalitat.

A cada vegueria s'ha de constituir un consell de vegueria, d'elecció indirecta, que escollirà el president entre els seus membres.

2.2. Les comarques

Han de respondre essencialment a la voluntat de col·laboració i d'associació dels municipis que les integren, estimulada per la Generalitat i les vegueries. Es defineixen sobretot per mitjà dels impulsos municipals, sens perjudici que també han de ser un model general d'organització institucional.

La seva missió bàsica ha de ser la prestació d'obres i de serveis de competència municipal, especialment per a municipis petits i mitjans, i de funcions que afectin àmbits plurimunicipals. També poden exercir, per delegació, conveni, etc., competències de la Generalitat, cosa que ha de servir per potenciar-les, i les vegueries han de gestionar preferentment algunes de les seves funcions amb les comarques o per mitjà de les comarques.

Pel que fa a l'àmbit territorial, el punt de partida és el mapa comarcal vigent, però probablement evolucionarà a mitjà termini cap a una estructura més adequada a les funcions de cooperació i col·laboració entre els municipis.

Els consells comarcals han de tenir dos elements bàsics: el ple, format per tots els alcaldes, i el president, elegit pel ple entre els seus membres. Els altres òrgans han de ser determinats pel reglament orgànic.

2.3. Les àrees metropolitanes

A més de les vegueries i les comarques, es poden reconèixer àrees metropolitanes en aquells sistemes urbans en els quals, per les seves característiques demogràfiques, urbanístiques, socials, econòmiques, de mobilitat, etc., sigui necessari o aconsellable. Inicialment, es defineixen els termes en què s'haurà de reconèixer l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), però no s'exclou que en un futur se'n puguin reconèixer d'altres.

L'àmbit territorial de l'AMB ha de ser el que resulta de sumar les tres institucions metropolitanes existents actualment –l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus (EMSHTR), l'Entitat Metropolitana del Transport (EMT) i la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (MMAMB). En el territori de l'AMB es poden mantenir les demarcacions comarcals, però en aquests àmbits les comarques no poden exercir les competències ni les funcions que s'atribueixin a l'AMB.

El consell metropolità ha d'estar integrat per regidors designats pels municipis en el nombre que fixarà la Llei, i ha d'elegir el seu president entre els seus membres.

Les competències o funcions de l'AMB han de ser les que tenen atribuïdes l'EMT i l'EM-SHTR actuals, llevat de les de planificació, les que té actualment la MMAMB i, eventualment, altres de competència municipal, sempre que ho decideixin els municipis.

3. Les vegueries a l'Estatut d'autonomia

Els articles del nou Estatut d'autonomia que tenen una incidència directa, explícita o implícita, en les vegueries, són els números 2, 83, 90, 91, 151, 160 i 219.

L'Estatut considera la vegueria un ens bàsic del sistema institucional i de l'organització territorial de Catalunya:

“Article 2.3. Els municipis, 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, sens perjudici de llur autonomia.”

“Article 83.1. Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries.”

“Article 83.2. L'àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques, que ha de regular una llei del Parlament.”

La vegueria és alhora Administració local i Administració perifèrica de la Generalitat. Com a Administració local, el seu govern correspon al Consell de Vegueria:

“Article 90.1. La vegueria és 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.”

“Article 90.2. La vegueria, com a Govern local, té naturalesa territorial i gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos.”

“Article 91.1. El govern i l'administració autònoma de la vegueria corresponen al Consell de Vegueria, format pel president o presidenta i pels consellers de vegueria.”

“Article 91.2. El president o presidenta de vegueria és escollit pels consellers de vegueria d'entre els seus membres.”



Els articles següents deixen clar que les vegueries no se sumen a altres nivells, sinó que substitueixen les diputacions. Per tal d'adaptar les quatre províncies actuals a les vegueries que es creïn –set, segons les Bases d'OTC–, caldrà una llei orgànica perquè, òbviament, seran províncies:

“Article 91.3. Els consells de vegueria substitueixen les diputacions.”

“Article 91.4. La creació, la modificació i la supressió, i també el desplegament del règim jurídic de les vegueries, són regulats per llei del Parlament. L'alteració dels límits provincials, si s'escau, s'ha de portar a terme d'acord amb el que estableix l'article 141.1 de la Constitució.”

“Article 151. Correspon a la Generalitat, respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 de la Constitució, la competència exclusiva sobre organització territorial, que inclou en tot cas:

a) La determinació, la creació, la modificació i la supressió dels ens que configuren l'organització territorial de Catalunya [...].”

Apareix, però, una excepció, que va ser insuperable en el tràmit de negociació estatutària, que és el règim electoral. Aquesta excepció caldrà tractar-la també, al seu dia, mitjançant una llei orgànica, perquè seria absurd, per exemple, que les circumscripcions electorals per als consells de vegueria fossin els partits judicials preconstitucionals (ni tan sols els vigents actualment!) com, contra tota lògica, continuen sent avui les circumscripcions electorals de les diputacions:

“Article 160.3. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment.”

Finalment, la participació en tributs de l'Estat s'ha de percebre “per mitjà de la Generalitat”, segons el que disposi la llei i d'acord amb uns criteris determinats:

“Article 219.2. 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. 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 d'aquest Estatut”.

4. Les comarques i les àrees metropolitanes a l'Estatut d'autonomia

Les comarques, juntament amb els municipis i les vegueries, 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, sens perjudici de llur autonomia, segons l'article 2.3 de l'Estatut.

No són definides com a organització territorial bàsica, ja que aquest concepte està reservat als municipis i a les vegueries (article 83.1). En canvi, són obligatòries i generals per a tot el territori: “l'àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques [...]”, (article 83.2).

Són ens locals amb personalitat jurídica pròpia i estan formades per municipis per a la gestió de competències i serveis locals (article 92.1). Aquesta definició en reforça el caràcter municipalista, que ja apuntaven les Bases OTC.

Pel que fa a les àrees metropolitanes, l'Estatut només les esmenta en l'article 93, genèric per als “altres ens locals supramunicipals”. En concret, quan diu que es fonamenten en la voluntat de col·laboració i d'associació dels municipis i en el reconeixement de les àrees metropolitanes.

5. Algunes consideracions generals sobre el model de les vegueries

- a) Els antecedents immediats de les propostes i del model territorial que planteja la Comissió d'Organització Territorial a les Bases per a l'OTC cal buscar-los principalment en el Pla territorial general de Catalunya, i en els seus àmbits dels plans territorials parcials, i en l'Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya, més conegut com “Informe Roca”.
- b) Abans de la fi prematura de la darrera legislatura, s'havia previst que el Govern aprovés formalment les Bases per a l'organització territorial de Catalunya i que a continuació s'obris un període de consulta pública, en el qual havien d'intervenir principalment l'Administració local i les entitats i les institucions més significatives. Seria interessant que, quan es produeixi, el debat se centri sobretot en el model que propugnen les Bases; si el model aconsegueix un consens prou ampli, els detalls concrets poden abordar-se més objectivament. Dit d'una altra manera, abans de plantejar una nova comarca o una nova vegueria, o modificar-ne els límits, cal tenir clar què seran –i també què no seran.
- c) Una de les aportacions principals de la nova organització territorial de Catalunya ha de ser la implantació de les vegueries com a marc territorial comú per a totes les adminis-



tracions. Serà la simplificació i la racionalització més important que s'hagi plantejat fins ara en les organitzacions territorials de les administracions públiques. Actualment damunt del territori hi ha una gran quantitat de divisions diferents, no coincidents. Les regions sanitàries no coincideixen amb les educatives, el mapa policial és un altre, encara un altre el d'emergències, o el de les administracions d'hisenda, o la demarcació i la planta judicial, etc. Amb la implantació de les vegueries aquestes incongruències s'haurien de resoldre, i el Govern de la Generalitat haurà de ser el primer a donar-ne exemple. Ja ha començat, de fet, amb els mapes dels departaments de Salut, Justícia, Acció Social i Ciutadania, i Política Territorial i Obres Públiques.

Els serveis públics que necessitin organitzar-se en un nivell inferior que el de vegueries, ho haurien de fer per comarques i/o per municipis. L'objectiu és passar de la multiplicitat no coincident de mapes a un de sol.

d) L'organització territorial en vegueries és un model nou. La divisió provincial de Catalunya en quatre ("una esquinçada en la carn viva de Catalunya", segons Antoni



La principauté de Catalogne/ Divisé en Vigueries. Autor: N. de Fer, 1714. Foto: Cartografia de Catalunya, segles XVII-XVIII. Institut Cartogràfic de Catalunya.

Rovira i Virgili) s'abolirà. Les diputacions desapareixeran i, en el seu lloc, es constituïran consells de vegueria, però no seran exactament iguals, ni per l'àmbit territorial ni segurament pels serveis públics que prestaran de manera efectiva.

- e) L'existència de les diputacions tal com les coneixem a Catalunya no és avui un fenomen general a tot Espanya, ni molt menys. Des de fa més de vint anys, més de deu milions de persones viuen en territoris sense diputacions –van quedar dissoltes de ple dret per l'article 9 de la Llei 12/1983, del procés autonòmic–, i això sense comptar les illes Balears ni les Canàries. Es tracta de les comunitats autònomes uniprovincials. No se n'han sentit crítiques, ni consta que hagi comportat cap perjudici, més aviat al contrari. Aquest és el cas no només de comunitats petites, com La Rioja o Cantàbria, sinó també de Madrid (que és quasi tan gran, pel nombre d'habitants, com Catalunya), Astúries o Múrcia.
- f) Com que els consells de vegueria substitueixen les diputacions i, per tant, les vegueries substitueixen les províncies, per adaptar les unes a les altres cal l'aprovació d'una llei orgànica, atès que és necessari modificar-ne el nombre i les delimitacions. Per tant, tot i que el procediment per a la instauració de les vegueries s'ha d'iniciar amb una llei del Parlament de Catalunya, també cal presentar al Parlament de Catalunya un projecte de proposició de llei orgànica de modificació dels límits territorials de les províncies actuals, que caldrà, òbviament, que aprovin les Corts. D'aquesta manera es compleix fil per randa el que disposa l'article 91.4 de l'Estatut.

6. Consideracions finals

- a) L'organització territorial de Catalunya, que inclou la de l'Administració local i les altres (la de la Generalitat i la de l'Estat), com és ben sabut, ha estat un dels grans temes pendents no ja des de la recuperació de la democràcia i de l'autonomia, sinó pràcticament des del segle XIX. L'any 1987 es va aprovar un paquet de quatre noves lleis, algunes de molt polèmiques, que no han satisfet les expectatives, però de moment, a part d'algunes reformes tímides, no s'han revisat en profunditat. No és aquí el lloc d'estendre's en aquesta qüestió, però com a mostra, es pot recordar que la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, ha estat incompleta gairebé en la seva totalitat, al marge d'algunes qüestions purament formals o de tràmit.
- b) Com s'ha apuntat al començament, a l'inici de la VII legislatura es van iniciar dues vies per a la reforma de l'organització territorial de Catalunya: la de la proposició de llei per ponència parlamentària conjunta i la preparació dels treballs previs a la redacció de l'avantprojecte o avantprojectes de llei, per part d'una comissió creada *ad hoc* pel Govern. La primera via no ha tingut continuïtat; la segona ha comportat l'adopció d'una sèrie d'acords en comissió i la redacció d'unes bases que responen plena-



ment a l'objectiu de la seva comesa; tanmateix, no s'ha anat més enllà en les previsions, és a dir, no s'han aprovat formalment per part del Govern, no s'ha dut a terme l'àmplia consulta pública prevista i no s'han aprovat projectes de llei.

- c) Els documents programàtics del Govern actual inclouen la nova organització territorial tant en els objectius (“Aprovar una nova llei d'organització territorial que organitzi Catalunya en municipis, comarques, vegueries i àrees metropolitanes, i una nova llei de règim especial de l'Aran”), com en les actuacions (en les quals es detallen les característiques de cada àmbit⁴). El Pla de Govern 2007-2010 –aprovat el 13 de març– conté, a l'índex, alguns objectius ben explícits: “2.1.1. Adaptar el sistema institucional de la Generalitat a les previsions de l'Estatut”; “2.1.2. Impulsar una nova ordenació de les institucions catalanes basada en els nivells territorials”.

Els documents programàtics del Govern de la VIII legislatura inclouen la nova organització territorial tant en els objectius com en les actuacions

- d) Per a la VIII legislatura, el president de la Generalitat va anunciar, en el discurs de la sessió d'investidura (23 de novembre de 2006), una nova llei d'organització territorial, però sense concretar si s'optaria per la via de la proposició de llei per la ponència parlamentària conjunta, o per la de projecte de llei tramès pel Govern. En tot cas, però, va apel·lar al consens:

“Cercarem el consens necessari per aprovar una nova llei d'organització territorial, que inclogui com a àmbits territorials els municipis, receptors de competències i recursos; les comarques, enteses com a ens de gestió supramunicipal de serveis locals; les vegueries, dissenyades com a governs locals i àmbits de descentralització de la Generalitat, i la creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que en absolut exclou el reconeixement de les altres realitats metropolitanes catalanes.”

- e) Tant si s'opta per una via com per l'altra, no seria convenient que es volgués partir de zero. Les *Bases per a l'organització territorial de Catalunya* és un document que ha estat molt treballat, debatut i finalment redactat per una comissió constituïda *ad hoc* pel Govern, i hauria de ser un punt de partida i de referència per a les reformes legislatives que s'emprenguin. I més si es té en compte que, al seu torn, aquest document recull també els trets principals del l'Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya⁵, redactat precisament per una comissió d'experts creada per Acord del Govern de 3 d'abril de 2000, a instància dels diversos grups del Parlament de Catalunya.

4. Document programàtic de l'Entesa Nacional de Progrés, pàg. 7.

5. O “Informe Roca”. La diferència principal és que en les Bases per a l'OTC no es qüestiona, en els seus trets bàsics, l'actual mapa municipal de Catalunya.

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 PRINCIPÍ 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 Guillaumet.

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'infraestructures 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".

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 Govern 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".

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

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 Governos Locals), el qual ha d'ésser escoltat amb relació a totes les iniciatives legislatives que afectin de manera específica 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.

l 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 preeminència 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.



El nou protagonisme del món local

Joan Maria Roig

President de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques

1. INTRODUCCIÓ. 2. EL NOU RÈGIM LOCAL. 3. EL CONSELL DE GOVERNOS LOCALS.

1. Introducció

Els governs locals van ser els grans oblidats en l'Estatut de 1979. Malgrat la referència que l'article 5.1 d'aquest text feia a l'organització territorial de la Generalitat de Catalunya, les altres indicacions sobre l'organització local eren minses i inconcretes, llevat de la que contenia l'article 48 sobre la tutela financera i l'autonomia local, reconegudes, igualment, a la Constitució de 1978.

Tanmateix, la legislació catalana va preveure, en la legislació local de 1987, la creació de la Comissió de Govern Local, que ha estat un veritable òrgan de participació dels ens locals en la confecció de normes, avantprojectes de llei i projectes de decret, dels quals s'ha informat abans de ser aprovats pel Govern. En un sistema legislatiu on el proponent principal és el Govern, aquesta Comissió té un sentit enorme. No existeix, però, un òrgan semblant al propi Parlament que, quan legisla en ponència, si a aquesta li sembla oportú, sol·licita una compareixença dels representants dels ens locals. Per això, tenim experiències nefastes de la legislació en ponència, com ara la darrera Llei de protecció dels animals, en la qual, per presumir de ser de les més avançades d'Europa, s'ha passat el mort, o la impossibilitat de mort, als municipis pel que fa a mantenir els animals de companyia en gosses.

L'Estatut de 1979, però, forma part de la història recent de Catalunya, i ara no és el moment de fer-ne una crítica, ja que ha estat superat. Potser no s'ha superat en el grau que desitjàvem, però és cert que avui tenim un nou instrument que, desenvolupat amb la rapidesa i la generositat que correspondria, permetrà que Catalunya pugui avançar més cap al seu alliberament nacional. L'Estatut de 2006 no és ni de bon tros l'estat de nirvana somiat i desitjat per molts, però és un pas intermediari. Cal, però, desenvolupar-lo i treure'n els rendiments que permeti per tal de dotar el país de més capacitat política i més benestar per a la ciutadania. El doctor Carles Viver i Pi-Sunyer, en un article publicat a la revista *Activitat Parlamentària* número 10 del mes d'octubre de 2006, assenyala clarament que la "capacitat transformadora de l'Estatut de 2006 dependrà en gran me-

Joan Maria Roig

És alcalde d'Amposta des de 1987 i president de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM) des de 1999.

Entre els anys 1992-1997 i 2001-2004 ha estat diputat del Parlament de Catalunya, on va ocupar diverses responsabilitats.

En les legislatures 1993-1997 i 2001-2004 va ser designat senador.

En la seva trajectòria en càrrecs públics, també ha estat president del Consell Comarcal del Montsià i membre del Comitè de les Regions de la Unió Europea.



sura de com s'interpreti i apliqui el text finalment aprovat"; les actuacions, les informacions periodístiques i les declaracions fetes pels membres del Govern de Catalunya i del Govern espanyol fan suposar que més aviat es tractarà d'una visió restrictiva i limitadora de les potencialitats que el text conté. Seria una llàstima que no es desenvolupés plenament un instrument que ja ha sofert diverses mutilacions, malgrat que l'acord a Catalunya del 30 de setembre de 2005 va generar un estat d'entusiasme col·lectiu.

L'Estatut de 2006 aporta novetats en la relació dels governs locals i el Parlament. S'ha avançat en una definició més clara de la funció i l'estructura d'aquest en relació amb el conjunt del país i s'ha concretat el perfil que els municipis tenen en l'estructura nacional. Cal lamentar, però, la inconcreció i la indefinició en què es deixen les vegueries i els consells comarcals. Avui, ningú no s'atreveix a dir si a Catalunya ja hi ha quatre vegueries o continuen sent diputacions. Ningú no s'atreveix a dir si l'adopció, per la via de fet, d'una organització dels serveis del Govern de la Generalitat de Catalunya en set regions respon a unes possibles set vegueries o a un mer capritx del Govern mateix. Queden, per tant, moltes indefinicions que caldria haver aclarit ràpidament, ja que el mes de maig de 2007 hi ha eleccions locals on seria bo que la ciutadania sabés què vota i quins òrgans vota. Ningú no sap si al mes de juny de 2007 es constituïran les diputacions o no i, en aquest cas, quines funcions els correspondran. Ningú no sap si el sistema electoral de les diputacions serà l'establert a la Llei orgànica de règim electoral general (LOREG) o bé un de propi. Tanmateix, atès que aquest article s'escriu al mes de febrer de 2007, hem de suposar que arribarem a les eleccions sense haver resolt aquestes incògnites.

2. El nou règim local

La primera discussió que s'ha reobert arran de l'aprovació del nou Estatut de Catalunya és l'abast que cal donar-li, sobretot pel que fa a la competència exclusiva que correspon



a l'Estat en relació amb el règim jurídic i de funcionament de les diferents administracions públiques i, en concret, dels municipis. La consideració no és neutra. Segons com s'entengui l'article que en parla i la interpretació que se'n faci, podrem assegurar que l'Estatut de Catalunya és la norma base per al desenvolupament organitzatiu i competencial dels ens locals de Catalunya.

La Constitució de 1978 configura com una competència exclusiva de l'Estat les "bases del règim jurídic de les administracions públiques i el règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques". També correspon a l'Estat la legislació sobre expropiació forçosa; la legislació bàsica sobre contractes, les concessions administratives i el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques. Aquestes competències han estat acomplertes per l'Estat fins i tot de manera no bàsica i la doctrina ha comprès que aquest excés de legislació s'havia d'entendre, en tot cas, com a supletòria del dret propi.

L'Estatut de 1979 es pronunciava molt poc sobre els municipis i la resta dels ens locals i, per tant, les normes que s'han aprovat a l'empara de la Constitució han acomplert aquesta funció fins i tot supletòria. Ara la situació és diferent. L'Estatut de 2006 és una norma estatal amb rang de llei orgànica i, per tant, garanteix un nucli de competències als municipis i consolida, per primera vegada en una norma del bloc de constitucionalitat, el principi d'autonomia local recollit a la Carta europea de l'autonomia local, ratificada per l'Estat espanyol.

La diferència és substancial, ja que el Tribunal Constitucional durant els darrers vint-i-cinc anys ha interpretat l'article 149.1.18, el que recull la competència exclusiva, en matèria de règim jurídic i procediment administratiu comú, per a l'Estat. El nucli d'interpretació era "bases del règim jurídic". Ara hem de preguntar-nos: amb el nou Estatut i amb la regulació extensa i exhaustiva de les competències i les potestats de l'Administració local, quines són les bases del règim jurídic de les administracions públiques?



L'Estatut de 2006 garanteix un nucli de competències als municipis i consolida, per primera vegada, el principi d'autonomia local recollit a la Carta europea de l'autonomia local.

Foto: Departament de Governació i Administracions Públiques.

La Llei 30/1992 es titula precisament “del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment comú”. És a dir que podem afirmar que el legislador estableix en una norma general el que preveu l'article de la Constitució i, per tant, que ja ha donat compliment a la reserva competencial establerta a la norma constitucional.

Tal com hem dit, el Tribunal Constitucional a la sentència de 23 de desembre de 1983 va establir la naturalesa bifront del règim local, ni intracomunitari ni extracomunitari. Així, no hi ha a la Constitució, tal com continua ressenyant el Tribunal esmentat, un fonament clar i inequívoc per argumentar que el règim local (competències i govern) és una competència autonòmica, però aquest fonament tampoc no hi és per sostenir l'exclusivitat de la competència estatal.

L'Estatut és la norma base per al desenvolupament organitzatiu i competencial dels ens locals

La nova norma estatutària catalana pot canviar radicalment aquesta interpretació constitucional. Ara, el nou Estatut estableix un règim diferent, i més si es té en compte que a l'article 84 es fixa i salvaguarda l'autonomia local. Com hem dit, les bases que estableix la norma constitucional es poden entendre circumscrites al que disposa la Llei 30/92, de règim jurídic i procediment comú. No es pot oblidar que la norma estatutària és una llei orgànica emanada del Congrés dels Diputats i, per tant, el que disposen els diversos articles de l'Estatut són normes de dret públic espanyol i desenvolupen la Constitució espanyola.

Això ho posem en consideració en un moment en què el legislador espanyol intenta modificar la Llei de bases de règim local i podem continuar entenent que la seva norma serà bàsica en tots els sentits. Això, des del municipalisme nacionalista, no podem acceptar-ho, ja que seria una intromissió greu en el nostre propi sistema institucional. Si el legislador espanyol actua per la via de la invasió competencial, hi ha el perill que per estabilitat política del Govern de Catalunya no prosperi un recurs d'inconstitucionalitat sorgit del Parlament. Ara bé, seria interessant d'interposar aquest recurs, ja que la doctrina mantinguda per l'alt Tribunal hauria de ser, si més no, revisada profundament, atès el canvi normatiu.

3. El Consell de Governos Locals

L'article 85 de l'Estatut de 2006 crea l'antiga Comissió de Govern Local i li dóna rang estatutari. Aquesta Comissió era presidida pel conseller de Governació, se situava orgànicament dins del seu departament, i era un òrgan mixt entre el Govern i els ens locals. De fet, l'òrgan era paritari i estava format per vint-i-quatre membres, dotze provinents del Govern i dotze, de les entitats municipalistes, cadascuna de les quals en nomenava la meitat. El sistema d'acords, però, dóna a les entitats municipalistes el plus d'emetre informes sobre els avantprojectes de llei o els projectes de decret i de fer-hi constar la conformitat o no de l'àmbit local. Els projectes sempre són aprovats, ja que el vot de



qualitat de la presidència els fa decantar, però si la part municipal hi està en desacord, cal fer-ho constar expressament.

La Comissió de Govern local podrà, fins i tot, mantenir-se, ja que informa únicament sobre els avantprojectes i els projectes que aporta el Govern de Catalunya. Per tant, si el Govern considera necessari mantenir un òrgan de consulta i consideració local al seu si, podrà mantenir aquesta estructura.

L'article 85 aporta la vella reivindicació dels ens locals. Tenim veritables exemples de barbaritat legislativa quan la ponència ha decidit ser creativa. La Llei d'intervenció integral de l'administració ambiental n'és un exemple i la darrera reforma de la Llei de protecció dels animals, tal com hem assenyalat, n'és un altre exemple, per posar-ne dos de corresponents a dues legislatures políticament diferents i temporalment allunyades.

Segons es desprèn del mateix article 85, el Consell s'incardina en l'activitat parlamentària pròpiament dita. La Comissió de Govern local és un òrgan informatiu previ i aquest nou òrgan és informatiu durant el procés de tramitació parlamentària, per la qual cosa cal que es mantinguin tots dos òrgans, no pas perquè el municipalisme es pugui fer sentir dues vegades, sinó perquè els oients són diferents. L'un, la Comissió de Govern local, s'adreça als membres del Govern i l'altre, el Consell de Governos Locals, s'adreça als parlamentaris, en definitiva, als representants de la sobirania popular.

El Consell és un òrgan informatiu durant el procés de tramitació parlamentària

És important insistir en aquesta significació política, ja que el rang polític dels membres de les corporacions locals s'adiu més al dels parlamentaris que al dels membres del Govern. Tradicionalment –i als efectes de negociació econòmica té sentit– la relació s'estableix entre els membres del Govern i els membres de les corporacions locals. Cal recordar, però, que els membres de les corporacions locals són resultat directe d'unes eleccions i, per tant, representants directes de la sobirania popular. Els membres del Govern, tot i les seves prerrogatives, no tenen aquest caràcter *per se*, ja que sorgeixen d'una decisió, sobirana i legítima, dels representats de la sobirania popular.

Així, el nou òrgan situa els electes locals, dipositaris de la sobirania popular, al costat dels parlamentaris, també dipositaris d'aquesta sobirania, i obliga aquests darrers a escoltar els membres de les corporacions locals en les tramitacions parlamentàries d'iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals.

Atenint-se al sentit de l'article 85 del nou Estatut, el legislador està obligat a regular mitjançant llei la composició i el funcionament del Consell de Governos Locals. Aquesta actuació s'hauria de dur a terme sense dilació, ja que són diverses les normes que el Govern ha tramès al Parlament sobre les quals s'haurien de pronunciar els governs locals, atès que

afecten de manera específica les administracions locals, com ara la Llei de l'habitatge i la Llei de serveis socials, per posar dos exemples concrets i importants.

Un darrer aspecte que cal destacar d'aquest Consell i que el fa radicalment diferent de la Comissió de Govern local és la composició. Si bé correspondrà al Parlament de Catalunya, mitjançant llei, determinar-ne la composició, és evident que aquest Consell és únicament un òrgan municipalista, ja que és el de representació dels ens locals en les institucions de la Generalitat. Fins ara, teníem un òrgan amb paritat entre Govern i ens locals. La nova realitat en fa un òrgan únic de representació local i, per tant, qui el presideixi ha de ser, necessàriament, membre d'una corporació local, ja que són els únics que en poden formar part.



La necessària presència dels municipis en l'activitat parlamentària

Manuel Bustos

President de la Federació de Municipis de Catalunya

1. INTRODUCCIÓ. 2. POC PRESENTS EN EL PARLAMENT. 3. NOVA ETAPA. 4. EL CONSELL DE GOVERNS LOCALS, UN ÒRGAN CLAU.

1. Introducció

Les institucions catalanes vivim un moment històric, marcat pel futur desplegament del nou Estatut, per la nova Llei de l'Administració local i per l'elaboració de la Llei d'hisendes locals. Aquesta important renovació de determinades lleis bàsiques ens porta al que podríem anomenar una segona construcció del model de relació entre les entitats locals, la Generalitat de Catalunya i l'Estat.

Les reformes legals successives que estem vivint, i les que s'han de fer a Catalunya en un futur immediat, tenen com a denominador comú la presència creixent dels municipis en l'organització de l'estructura institucional del país, el que els experts en dret públic denominen "interiorització del règim local en l'àmbit institucional i competencial autonòmic".

La transcendència d'aquest canvi fa que a la Federació de Municipis de Catalunya creiem que ara comença una nova manera d'entendre les relacions entre l'Estat autonòmic i el govern local, que hauran d'estar marcades per la col·laboració institucional. De fet, el nou model institucional que estableix l'Estatut d'autonomia és clar i contundent, com queda reflectit en l'article 2:

"Article 2

La Generalitat

1. La Generalitat és el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya.
2. La Generalitat és integrada pel Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern i les altres institucions que estableix el capítol V del títol II.
3. Els municipis, 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, sens perjudici de llur autonomia."

Manuel Bustos

És alcalde de Sabadell des de 1999 i president de la Federació de Municipis de Catalunya des de 2004. També és diputat adjunt a la presidència de la Diputació de Barcelona.

Entre 1995 i 2003 va ser diputat al Parlament de Catalunya, on va tenir diverses responsabilitats, com la vicepresidència de la Comissió del Síndic de Greuges.



Tal com ho entenem des del punt de vista municipalista, aquest nou model posa fi a la dinàmica de contraposar l'autonomia de les comunitats autònomes i l'autonomia local. En la nova situació, la Generalitat és la primera implicada en la garantia de l'autonomia local. Aquest és el punt de partida que marca el salt qualitatiu en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya. En definitiva, es pretén trencar amb el model de règim local fins ara vigent, en què la garantia d'autonomia local semblava reservada a l'Estat, per les seves competències bàsiques en matèria de règim local.

Però no hem arribat a aquest escenari institucional per casualitat. El que està fent el nou model de distribució territorial gràcies a l'Estatut és apropar-se a la realitat que es viu als nostres pobles, viles i ciutats. A la realitat que perceben els nostres ciutadans i ciutadanes: que la institució més propera que tenen és el seu municipi. El lloc on s'adrecen per primera vegada els veïns quan volen relacionar-se, per qualsevol motiu, amb l'Administració pública és el seu ajuntament. I és a l'ajuntament on primer demanen ajut i respostes i on mostren les seves queixes o preocupacions.

Ara, l'Estatut integra els ajuntaments dins el sistema institucional de la Generalitat, igual que hi són presents el Govern, el Parlament i les altres institucions.

És en aquest pla d'igualtat que crec que hem de poder participar, amb el rol polític que ens correspon com a representants locals, en les diverses institucions de la Generalitat. També en el Parlament.

2. Poc presents en el Parlament

Per a l'FMC, la defensa de l'autonomia local passa per posar a disposició de les entitats municipalistes mecanismes que facin possible la nostra participació activa en els procedi-



ments decisoris de la Generalitat en un sentit ampli, com a sistema institucional, la qual cosa comprèn tot un seguit d'institucions, entre les que hi ha el Parlament de Catalunya.

Fins a l'aprovació del nou Reglament del Parlament, el 22 de desembre de 2005, la participació dels municipis en la vida parlamentària no preveia un tractament específic que reconegués la seva condició com a Administració pública. Els ajuntaments eren considerats formalment igual que qualsevol altra organització.

És evident que per als que treballem dia a dia en contacte amb els ciutadans ens semblava poc adequat no tenir un canal de contacte institucional amb el Parlament. Considerem que la proximitat que ens dóna el coneixement diari del que passa als nostres pobles, viles i ciutats ens permet prendre el pols a les preocupacions i als neguits de la ciutadania des d'una perspectiva que no té cap altra institució catalana.

Cal dir també que aquesta falta de comunicació formal s'ha vist complementada per la comunicació directa que comporta el fet que molts diputats o diputades siguin, alhora, parlamentaris. D'aquesta manera els municipis han pogut fer arribar el seu parer sobre qüestions transcendents de la política catalana.

La mateixa situació ens hem trobat a la Federació de Municipis. La falta d'un canal propi de connexió amb el Parlament ha fet que les intervencions de representants de l'FMC en la cambra hagin estat esporàdiques i que, de cap manera, no es puguin considerar un fet habitual. Una altra cosa és que el contacte personal dels membres de l'FMC amb parlamentaris –o el doble caràcter de representant de l'FMC i diputat o diputada d'alguns dels nostres alcaldes– hagi facilitat enormement la tasca d'intercanvi d'opinions entre el món local i el parlamentari.

El nou Reglament de Parlament reconeix la participació dels municipis en la vida parlamentària

3. Nova etapa

Ara, s'obre una perspectiva diferent marcada, d'una banda, pel nou Reglament del Parlament i, de l'altra, pel que estableix l'Estatut. El Reglament de 2005 va obrir dues vies importants d'intervenció i de participació del món local en el Parlament. Primer, la possibilitat que els municipis puguem plantejar iniciatives legislatives, ja que en el Reglament anterior la iniciativa procedent del món local només la tenien les demarcacions supramunicipals. En segon lloc, la possibilitat de compareixença de les entitats municipalistes en el Parlament, de manera que es reforça la posició institucional de l'associacionisme municipal.

A més a més, la posició institucional de les entitats locals que dissenya el nou Estatut es tradueix en l'establiment de noves vies de relacions amb el Parlament, la qual cosa permetrà incorporar la visió municipal en la tramitació parlamentària.

El nou Reglament del Parlament va obrir dues vies importants d'intervenció i participació del món local en el Parlament: possibilita als municipis plantejar iniciatives legislatives i permet la compareixença de les entitats municipalistes en el Parlament.

Foto: Departament de Governació i Administracions Públiques.



Aquesta porta oberta a la participació posa les bases per fer real el que disposa l'Estatut: que els municipis s'integrin en el sistema institucional i que puguem desenvolupar mecanismes de cooperació i participació.

En aquest sentit, són moltes les garanties recollides en el nou marc de relació: competències locals garantides estatutàriament gràcies al seu rang de llei orgànica; la previsió d'una nova institució estatutària, el Consell de Governos Locals, que esdevindrà una seu permanent i estable que garantirà un àmbit propi d'expressió de la voluntat local durant els processos d'elaboració de normes en tots aquells assumptes que afectin el món local de manera especial; el principi de suficiència financera; les noves vies d'intervenció i de participació en el Parlament de Catalunya; la defensa de l'autonomia local pel Consell de Garanties Estatutàries; els possibles acords entre el Síndic de Greuges i els defensors locals de la ciutadania, o la reserva d'ordenança local en matèria d'organització i funcionament.

4. El Consell de Governos Locals, un òrgan clau

Dins d'aquest nou context institucional, un instrument clau serà el Consell de Governos Locals, com a institució d'interlocució del món local amb el Parlament i el Govern. Aquest tipus d'institució comporta un salt significatiu respecte a la situació existent, en què la Comissió de Govern local queda circumscrita a les relacions amb el Govern de la Generalitat. Es tracta d'un òrgan de participació, de representació.

Com han assenyalat els experts en aquesta matèria, la seva transcendència es troba en el fet que aquesta institució pot contribuir a resoldre un dèficit crònic de l'autono-



mia local. I és que només una intervenció directa de les entitats mateixes en la delimitació del seu propi àmbit d'actuació –de manera similar a la forma com les comunitats autònomes ho podrien fer en un senat, realment autonòmic– juntament amb la fixació estatutària del contingut competencial dels ens locals pot equilibrar la balança a favor dels municipis.

El Consell de Governos Locals serà una seu permanent i estable que garantirà un àmbit propi d'expressió de la voluntat local durant els processos d'elaboració de normes que afectin els municipis. D'aquesta manera, el Consell de Governos Locals assumeix una funció previsora o de control que té per objecte advertir, amb caràcter previ a l'aprovació definitiva de les normes, de les possibles vulneracions a l'autonomia local i, així, evitar que s'impugnin posteriorment davant el Tribunal Constitucional.

El Consell serà clau per al desenvolupament d'un nou context institucional

Per a l'FMC el Consell de Governos Locals és una peça clau per al desenvolupament immediat d'un nou context institucional de pluralisme polític territorial. Per això la nostra entitat ha elaborat diverses resolucions per demanar la constitució, al més aviat possible, d'aquest Consell. Així ho vam reclamar a la XVII Assemblea General de l'FMC, el 3 de març de 2006, i ho hem reiterat en els consells nacionals de juliol i novembre passats.

El Consell de Governos Locals també podrà ser l'òrgan per mitjà del qual les administracions locals podran prendre part en el procés de desenvolupament estatutari que el Parlament de Catalunya dugui a terme amb el Govern central en tot allò que preveu el nou text.

Però més enllà de la constitució del Consell de Governos Locals, els municipis volem una participació efectiva en el desenvolupament de l'Estatut. Els governs locals som una part fonamental de l'estructura del desenvolupament i de la presa de decisions a Catalunya, com ho demostra la història dels vint-i-set anys de democràcia local. En els ajuntaments s'ha treballat per la millora de la qualitat de vida de la ciutadania, un fet que s'ha plasmat en un desenvolupament evident dels pobles i les ciutats catalanes.

Fruit d'aquesta història, els municipis volem un desplegament del nou Estatut que permeti fer realitat un nucli de competències pròpies, com reconeix l'article 84. Són matèries que van des de l'ordenació del territori fins a l'habitatge públic en sòl municipal i que inclouen des dels serveis bàsics comunitaris fins a l'educació infantil, el transport urbà, la promoció de l'ocupació i la protecció del medi, entre moltes altres qüestions.

I el primer pas per posar fil a l'agulla volem que sigui l'aprovació de la llei que ha de permetre la creació del Consell de Governos Locals. D'aquesta manera, podrem fer realitat l'acció conjunta de totes les administracions en les polítiques públiques per a la millora de la qualitat de vida dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya.

Resums

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

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 aporta novetats rellevants que poden permetre superar algunes de les limitacions fins ara existents respecte de la regulació del Govern local, de la garantia de la seva autonomia i de la seva relació amb la Generalitat i amb l'Estat. Per una banda, 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'Estatut. Entre altres aspectes, s'hi inclou la garantia d'unes competències locals, així com la participació política del govern local en l'elaboració de les lleis que l'afecten.

A més a més, la regulació de les competències que assumeix la Generalitat en les matèries d'organització territorial i de règim local es fa 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 era possible.

Quant a les finances, una específica regulació de les finances dels governs locals incorpora elements nous de garantia de l'autonomia i de la suficiència financeres a nivell estatutari.

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 més garantida la seva autonomia.

Perspectives de l'organització territorial local a Catalunya

A la VII legislatura es van iniciar dues vies per a la reforma de l'organització territorial local de Catalunya: l'elaboració del text d'una proposició de llei per part d'una ponència conjunta dels grups parlamentaris, i la constitució, en el si del Govern, de la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya, formada per tres consellers, i presidida pel de Relacions Institucionals i Participació.

La primera via no va arribar a desenvolupar-se; en canvi, la segona sí: l'esmentada Comissió va redactar, després d'un debat intens i fructífer, unes *Bases per a l'organització territorial de Catalunya*, que havien de ser sotmeses a consulta pública i, posteriorment, s'havien de redactar els avantprojectes de llei corresponents. La fi sobrevinguda de la legislatura ho va impedir, i el document no es va arribar a aprovar.

Aquestes *Bases* donaven unes orientacions bastant clares pel que fa a allò que havien de ser les vegueries, les comarques i l'Àrea Metropolitana de Barcelona. En gran part,

però molt més sintèticament, és clar, això ha estat recollit al nou Estatut d'autonomia de Catalunya. Un dels trets essencials del nou Estatut és que introdueix els consells de vegueria com a substituïts de les diputacions, i indica el camí a seguir per modificar les províncies per adaptar-les a les vegueries.

Una de les aportacions principals de la nova organització territorial de Catalunya ha de ser la implantació de les vegueries com a marc territorial comú per a totes les administracions.

Els documents programàtics del Govern (Entesa Nacional pel Progrés, discurs d'investidura del president, Pla de Govern, etc.) inclouen la nova organització territorial tant en els objectius com en les actuacions.

Les iniciatives que s'emprenguin a la VIII legislatura, siguin exclusivament en seu parlamentària, o bé a iniciativa del Govern, no haurien de prescindir de tot aquest camí, iniciat per la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya, plasmat en l'Estatut i previst en els documents programàtics.

El món local i el Parlament de Catalunya

El nou marc jurídic creat arran de l'aprovació i l'entrada en vigor de l'Estatut de Catalunya de 2006 es replanteja la interpretació de l'article 149.1.18 de la Constitució espanyola de 1978 en què s'atribueix a l'Estat la competència de les bases del règim jurídic de les administracions públiques. La concreció de l'autonomia local en el nou Estatut comporta un pas de progrés per al reconeixement dels ens locals com a agents articuladors del territori. La novetat aportada per l'article 84 de l'Estatut garanteix un mínim d'autonomia local. Aquesta autonomia, que ha estat proclamada arreu mitjançant la Carta d'autonomia local i que va ser ratificada per l'Estat espanyol, no havia estat concretada fins ara d'una manera clara i amb el rang estatutari que la norma catalana li atorga. La significació d'aquest reconeixement comporta haver de donar un nou sentit a les interpretacions que el Tribunal Constitucional havia fet fins ara en relació amb les competències locals a Catalunya.

Una de les novetats importants que inclou l'Estatut de 2006 és la creació del Consell de Governos Locals de Catalunya. Aquest és un òrgan que ha de ser escoltat en les tramitacions d'iniciatives parlamentàries que afectin de manera específica les administracions locals. Si bé el Consell hereta part de les tasques que la legislació reservava a la Comissió de Govern local, aquest nou òrgan s'insereix en la tramitació parlamentària; per tant, no està únicament subjecte a l'informe previ, sinó també a l'informe durant la tramitació. Aquest és un òrgan format només per ens locals i la seva presidència correspon, per tant, a un membre d'una corporació local. Se supera la paritat imposada en la Comissió de Govern local de Catalunya, per a la creació d'un òrgan local, interlocutor amb les institucions de la Generalitat de Catalunya.

La necessària presència dels municipis en l'activitat parlamentària

Les reformes legals successives en aquest moment històric que vivim, marcat pel futur desplegament de l'Estatut, tenen com a denominador comú la presència creixent dels municipis en l'organització de l'estructura institucional del país. La transcendència d'aquest canvi fa que a la Federació de Municipis de Catalunya pensem que ara comença una nova manera d'entendre les relacions entre l'Estat autonòmic i el govern local, que haurà d'estar marcada per la col·laboració institucional.

L'Estatut integra els ajuntaments dins el sistema institucional de la Generalitat, igual que hi són presents el Govern, el Parlament i les altres institucions. És en aquest pla d'igualtat que crec que hem de poder participar, amb el rol polític que ens correspon com a representants locals, en les diverses institucions de la Generalitat. També en el Parlament.

I el primer pas en aquest reconeixement institucional de la realitat municipalista ha de ser la creació del Consell de Governos Locals. D'aquesta manera, podrem fer realitat l'acció conjunta de totes les administracions en les polítiques públiques per a la millora de la qualitat de vida dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya.

Resumits

Eth Govèrn locau en nau Estatut d'autonomia de Catalonha

Er Estatut d'autonomia de Catalonha de 2006 apòrte nauetats considerables que pòden permèter superar quauques ues des limitacions existents enquia aué en relacion damb era regulacion deth Govèrn locau, deth gatge dera sua autonomia e dera sua relacion damb era Generalitat e damb er Estat. Per un costat, s'incorpòre ua regulacion substantiva dera organizacion territorialiu dera Generalitat fôrça mès detalhada e, en particular, dera posicion deth municipi e des autes entitats locals en conjunt des institucions de Catalonha, de manèra que se permet de desplaçar era aplicacion des bases estataus en çò que sigue específic de Catalonha, en vertut der Estatut. Enter d'auti aspèctes, se i includís eth gatge d'ues competéncies locals, atau coma era participacion politica deth govèrn locau ena elaboracion des leis que i tanhen.

Ath delà, era regulacion des competéncies assumides pera Generalitat enes matèries d'organizacion territorialiu e de règim locau se hè damb un grad de determinacion mès ampli e detalhat, de manèra que permet de garantir un contengut foncionau e materiau de mès nivèu que çò que enquia ara ère possible.

En çò que tanh as finances, ua especifica regulacion des finances des govèrns locals incorpòre elements nauis de garantia dera autonomia e dera sufisença financères a nivèu estatutari.

En definitiva, damb er Estatut de 2006, era Generalitat assumís ara mès protagonisme ena relacion damb es govèrns locals de Catalonha, e ath temps, aguesti trapen en Estatut mès garantida era sua autonomia.

Perspectives dera organizacion territorialiu locau en Catalonha

Ena VII legislatura s'inicièren dues vies entara reforma dera organizacion territorialiu locau de Catalonha: era elaboracion deth tèxte d'ua proposicion de lei per part d'ua ponéncia conjunta des grups parlamentaris, e era constitucion, laguens deth Govèrn, dera Comission d'Organizacion Territorialiu de Catalonha, formada per tres conselhèrs, e presidida peth de Relacions Institucionaus e Participacion.

Era prumèra via non s'arribèc a desvolopar; per contra, era dusau òc: era Comission mentada redigic, dempús d'un debat intens e fructifèr, ues Bases entara organizacion territorialiu de Catalonha, qu'auien d'èster sometudes a consulta publica; posteriorament, s'auien de redigir es avantprojèctes de lei corresponents. Era fin sobrevenguda dera legislatura ac empedic, e eth document non s'arribèc a aprovar.

Aguestes Bases dauen ues orientacions fòrça clares en çò que tòque ad aquerò qu'auien d'èster es vegueries, es comarques e er Airau Metropolitan de Barcelona. En grana part, mès fòrça mès sinteticament, segur, açò a estat recuelhut en nau Estatut d'Autonomia de Catalonha. Un des trèts essenciaus deth nau Estatut ei qu'introdusis es conselhs de vegueria coma substituïts des deputacions, e indique eth camin a seguir entà modificar es províncies entà adaptar-les as vegueries.

Ua des aportacions principaus dera naua organizacion territoriala de Catalonha a d'èster era implantacion des vegueries coma marc territoriala comun entà totes es administracions.

Es documents programatics deth Govèrn (Entesa Nacional de Progrés, discors d'investidura deth president, Plan de Govèrn, eca.) includissen era naua organizacion territoriala autan enes objectius coma enes actuacions.

Es iniciatiues que s'emprenen ena VIII legislatura, siguen exclusivaments en sedença parlamentària o ben a iniciatiua deth Govèrn, non auràn de prescindir de tot aguest camin, iniciat pera Comission d'Organizacion Territoriala de Catalonha, exprimit en Estatut e previst enes documents programatics.

Eth mon locau e eth Parlament de Catalonha

Eth nau marc juridic creat a compdar dera aprobacion e era entrada en vigor der Estatut de Catalonha de 2006 se replantege era interpretacion der article 149.1.18 dera Constitucion espanhòla de 1978 en qué s'atribuís ar Estat era competència des bases deth regim juridic des administracions publiques. Era concrecion dera autonomia locau en nau Estatut compòrte un pas de progrés entath reconeishement des entitats locals coma agents articuladors deth territòri. Era nauetat aportada per article 84 der Estatut garantís un minim d'autonomia locau. Aguesta autonomia, qu'a estat proclamada pertot per mejan dera Carta d'autonomia locau e que siguec ratificada per Estat espanhòu, non auie estat concretada enquia ara d'ua manèra clara e damb eth rang estatutari qu'era norma catalana li autrege. Era significacion d'aguest reconeishement compòrte auer de dar un nau sens as interpretacions qu'eth Tribunau Constitucionau auie hèt enquia ara en relacion damb es competències locals en Catalonha.

Ua des nauetats importantes qu'includís er Estatut de 2006 ei era creacion deth Conselh de Govèrns Locaus de Catalonha. Aguest ei un organ qu'a d'èster escotat enes tramitacions d'iniciatiues parlamentàries qu'afecten de manèra especifica as administracions locals. Se ben eth Conselh herete part des prètzhèts qu'era legislacion reservaua ara Comission de Govèrn Locau, aguest nau organ s'inserís ena tramitacion parlamentària; per tant, non ei unicament subjècte ar informe prealable, mès tanben ar informe pendent era tramitacion. Aguest ei un organ format sonque per entitats locals e era sua presidència correspon, per tant, a un membre d'ua corporacion locau. Se supèr era paritat impausada ena Comission de Govèrn Locau de Catalonha, pera creacion d'un organ locau, interlocutor damb es institucions dera Generalitat de Catalonha.

Era presència necessària des municipis ena activitat parlamentària

Es reformes legaus successives en aquest moment istoric que viuem, mercat peth futur desplegament de l'Estatut, an coma denominador comun era presència creishenta des municipis ena organizacion dera estructura institucionau deth país. Era transcendència d'aquest cambi hè qu'ena Federacion de Municipis de Catalonha pensem qu'ara comence ua naua manèra d'entèner es relacions enter Estat autonomic e eth govèrn locau, qu'aurà d'estar mercada pera collaboracion institucionau.

Er Estatut intègre as ajuntaments laguens deth sistèma institucionau dera Generalitat, parièr a com i son presents eth Govèrn, eth Parlament e es autes institucions. Ei en aquest plan d'egalitat que creigui mos cau poder participar, damb eth ròtle politic que mos correspon coma representants locals, enes diuèrses institucions dera Generalitat. Tanben en Parlament.

E eth primèr pas en aquest reconeishement institucionau dera realitat municipalista a d'èster era creacion deth Conselh de Govèrns Locaus. D'aguesta manèra, poderam hèr realitat era accion conjunta de totes es administracions enes politiques publiques entara melhora dera qualitat de vida des ciutadans e ciutadanes de Catalonha.

Resúmenes

El gobierno local en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 aporta novedades relevantes que pueden permitir superar algunas de las limitaciones que había hasta ahora respecto de la regulación del gobierno local, de la garantía de su autonomía y de su relación con la Generalitat y con el Estado. Por un lado, se incorpora una regulación sustantiva de la organización territorial de la Generalitat mucho más detallada y, en particular, de la posición del municipio y de las otras entidades locales en el conjunto de las instituciones de Cataluña, de modo que se permite desplazar la aplicación de las bases estatales en lo que sea específico de Cataluña, en virtud del Estatuto. Entre otros aspectos, se incluye la garantía de unas competencias locales, así como la participación política del gobierno local en la elaboración de las leyes que le afectan.

Además, la regulación de las competencias que asume la Generalitat en las materias de organización territorial y de régimen local se hace con un grado de determinación más amplio y detallado, de forma que permite garantizar un contenido funcional y material de más nivel que el que hasta ahora era posible.

En cuanto a las finanzas, una regulación específica de las finanzas de los gobiernos locales incorpora nuevos elementos de garantía de la autonomía y la suficiencia financieras a nivel estatutario.

En definitiva, con el Estatuto de 2006, la Generalitat asume ahora más protagonismo en la relación con los gobiernos locales de Cataluña y, al mismo tiempo, éstos encuentran su autonomía más garantizada en el Estatuto.

Perspectivas de la organización territorial local de Cataluña

En la séptima legislatura se iniciaron dos vías para la reforma de la organización territorial local de Cataluña: la elaboración del texto de una proposición de ley por parte de una ponencia conjunta de los grupos parlamentarios y la constitución, en el seno del Gobierno, de la Comisión de Organización Territorial de Cataluña, formada por tres consejeros y presidida por el de Relaciones Institucionales y Participación.

La primera vía no llegó a desarrollarse; en cambio, la segunda sí: dicha Comisión redactó, después de un debate intenso y fructífero, unas *Bases para la organización territorial de Cataluña*, que debían someterse a consulta pública y, posteriormente, debían redactarse los anteproyectos de ley correspondientes. El fin sobrevenido de la legislatura lo impidió, y el documento no se llegó a aprobar.

Estas *Bases* proporcionaban unas orientaciones bastante claras en cuanto a lo que debían ser las veguerías, las comarcas y el Área Metropolitana de Barcelona. En gran parte –pero, naturalmente, de forma mucho más sintética– esto se ha recogido en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Uno de los rasgos esenciales del nuevo Estatuto es que introduce los consejos de veguería como sustitutos de las diputaciones e indica el camino que hay que seguir para modificar las provincias para adaptarlas a las veguerías.

Una de las principales aportaciones de la nueva organización territorial de Cataluña debe ser la implantación de las veguerías como marco territorial común para todas las administraciones.

Los documentos programáticos del Gobierno (Entente Nacional de Progreso, discurso de investidura del presidente, Plan de Gobierno, etc.) incluyen la nueva organización territorial tanto en los objetivos como en las actuaciones.

Las iniciativas que se emprendan en la octava legislatura, bien sean exclusivamente en sede parlamentaria, bien por iniciativa del Gobierno, no deberían prescindir de todo este camino, iniciado por la Comisión de Organización Territorial de Cataluña, plasmado en el Estatuto y previsto en los documentos programáticos.

El mundo local y el Parlamento de Cataluña

El nuevo marco jurídico creado a raíz de la aprobación y la entrada en vigor del Estatuto de Cataluña de 2006 se replantea la interpretación del artículo 149.1.18 de la Constitución Española de 1978 en que se atribuye al Estado la competencia de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. La concreción de la autonomía local en el nuevo Estatuto conlleva un paso de progreso para el reconocimiento de los entes locales como agentes articuladores del territorio. La novedad aportada por el artículo 84 del Estatuto garantiza un mínimo de autonomía local. Esta autonomía, que ha sido proclamada por todas partes mediante la Carta de Autonomía Local y que fue ratificada por el Estado Español, no se había concretado hasta ahora de un modo claro y con el rango estatutario que la norma catalana le otorga. La significación de este reconocimiento conlleva tener que dar un nuevo sentido a las interpretaciones que el Tribunal Constitucional había hecho hasta ahora con relación a las competencias locales en Cataluña.

Una de las novedades importantes que incluye el Estatuto de 2006 es la creación del Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña. Es un órgano que tiene que ser escuchado en las tramitaciones de iniciativas parlamentarias que afecten de modo específico a las administraciones locales. Si bien el Consejo hereda parte de las tareas que la legislación reservaba a la Comisión de Gobierno Local, este nuevo órgano se insiere en la tramitación parlamentaria; por lo tanto, no está sujeto únicamente al informe previo, sino también al informe durante la tramitación. Éste es un órgano formado sólo por entes locales y su presidencia corresponde, por lo tanto, a un miembro de una corporación local. Se supera

la paridad impuesta en la Comisión de Gobierno Local de Cataluña por la creación de un órgano local, interlocutor con las instituciones de la Generalitat de Cataluña.

La presencia necesaria de los municipios en la actividad parlamentaria

Las reformas legales sucesivas en este momento histórico que vivimos, marcado por el futuro despliegue del Estatuto, tienen como denominador común la presencia creciente de los municipios en la organización de la estructura institucional del país. La trascendencia de este cambio hace que en la Federación de Municipios de Cataluña pensemos que ahora empieza una nueva forma de entender las relaciones entre el Estado autonómico y el gobierno local, que deberá de estar marcada por la colaboración institucional.

El Estatuto integra los ayuntamientos dentro del sistema institucional de la Generalitat, igual que están presentes el Gobierno, el Parlamento y otras instituciones. Es en este plano de igualdad que creo que tenemos que poder participar, con el rol político que nos corresponde como representantes locales, en las distintas instituciones de la Generalitat. También en el Parlamento.

Y el primer paso en este reconocimiento institucional de la realidad municipalista debe ser la creación del Consejo de Gobiernos Locales. De esta manera, podremos hacer realidad la acción conjunta de todas las administraciones en las políticas públicas para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña.

Abstracts

Local Government and the new Statute of Autonomy of Catalonia

The 2006 Statute of Autonomy of Catalonia has relevant novelties that could enable some of the limitations to be overcome that have, up to now, existed with regard to the regulation of local government, the guarantee of its autonomy and its relationship with the Catalan Government and with Spain. On the one hand, it incorporates a substantial regulation in the territorial organisation of the Generalitat that is much more detailed and in particular, of the position of municipalities and of other local beings in the Catalan institution as a whole, in such a way that it enables the application of the state bases in what refers specifically to Catalonia to be transferred, by virtue of the statute. Among other aspects, it includes the guarantee of local responsibilities as well as the political participation of local government in the laws that affect it.

In addition, the regulation of the responsibilities that the Generalitat takes on in matters of territorial organisation and of local regime is done with a level of determination that is more far reaching and detailed, so that it enables guaranteeing a functional and material content of a greater level than had previously been possible.

As far as the finances are concerned, specific regulation of the financing of local governments includes new features that guarantee autonomy and financial sufficiency at a statutory level.

In short, as a result of the 2006 statute, the Generalitat will now take on a more leading role in the relationship with the local governments of Catalonia and, at the same time, they will find their autonomy better guaranteed by the statute.

Perspectives of the local territorial organisation in Catalonia

In the 7th legislation, two ways for the reform of the local territorial organisation of Catalonia were started: the drafting of a text for a proposal for a law by a joint committee of the parliamentary groups and the constitution, in the heart of the Government, of the Committee for the Territorial Organisation of Catalonia, made up of three ministers and presided over by the minister of Institutional Relations and Participation.

The first did not develop into anything, but the second one did. After an intense, fruitful debate, the above-mentioned Committee drafted some conditions for the territorial organisation of Catalonia, which were to be put forward for public consultation and were then to be drafted as preliminary projects for the corresponding laws. The sudden end of the legislation prevented it from happening and the document was never approved.

These conditions offered quite clear guidelines about what the *vegueries* and *comarques* (territorial divisions or regions) should be, as well as the Barcelona Metropolitan Area. In a general, much more synthetic way, this has been reflected in the new Statute of Autonomy of Catalonia. One of the essential features of the new statute is that it introduces *vegueria* councils to replace the *diputacions* (regional councils) and shows how to go about changing the provinces to adapt them to the *vegueries*.

One of the main contributions of the new territorial organisation of Catalonia should be the introduction of the *vegueries* as a common territorial framework for all the administrations.

The programmatic documents of the government (Entesa Nacional de Progrés [National Progress Entente], the president's investiture speech, the Governance Plan,) include the new territorial organisation both in their objectives as well as in their actions.

The initiatives that the 8th legislation undertakes, whether exclusively in the parliamentary heart or on the government's initiative, should not entirely do away with this path, initiated by the Committee of Territorial Organisation of Catalonia, expressed in the statute and planned for in the programmatic documents.

The local world and the Catalan Parliament

The new legal framework created as a result of the approval and coming into effect of the 2006 Statute of Catalonia reopens the interpretation of article 149.1.18 of the 1978 Spanish Constitution which attributes Spain with the responsibility for the bases of the legal regime of the public administrations. The specifying of local autonomy in the new statute involves a step of progress for the recognition of local bodies as organising agents of the territory. The novelty of article 84 of the statute guarantees a minimum of local autonomy. This autonomy, which has been proclaimed all over through the Charter of local autonomy and which was ratified by Spain, had not been specified in a clear way and with the statutory rank that the Catalan regulation gives it until now. The meaning of this recognition involves having to give a new sense to the interpretations that the Constitutional Tribunal had made to date with regard to local authorities in Catalonia.

One of the important novelties the 2006 statute includes is the creation of the Council of Local Governments of Catalonia. This is a body that needs to be listened to in processing parliamentary initiatives that specifically affect local administrations. Although the Council inherits some of the tasks that the legislation reserved for the Committee of Local Government, this new body is inserted into parliamentary procedures: therefore, it is not only subject to the preliminary report but also to the report during its processing. This is a body that is only made up of local bodies and its presidency therefore corresponds to a member of a local corporation. It exceeds the parity imposed on the Committee of Local Government of Catalonia, for the creation of a local body, an interlocutor with the institutions of the Generalitat of Catalonia.

The necessary presence of the municipalities in parliamentary activity

The successive legal reforms in the historic moment in which we are living, marked by the future development of the statute, have the growing presence of municipalities in the organisation of the institutional structure of the country as a common denominator. The transcendence of this change means that at the Federation of Municipalities of Catalonia, we believe that a new way of understanding the relationship between the autonomous state and the local government is starting, which should be marked by institutional collaboration.

The statute integrates the town councils into the institutional system of the Generalitat, in the same way in which the government, the parliament and the other institutions are present. It is this plan of equality which I believe we should be able to participate in, with the political role that corresponds to us as local representatives, in the diverse institutions of the Generalitat. Also in parliament.

The first step in this institutional recognition of the municipal reality must be the creation of the Council of Local Governments. In this way, we will be able to turn the joint action of all the administrations in public politics into a reality to improve the quality of life of the citizens of Catalonia.

Résumés

Le Gouvernement local dans le cadre du nouveau Statut d'autonomie de la Catalogne

Le Statut d'autonomie de la Catalogne de 2006 comporte des nouveautés significatives susceptibles de permettre de lever quelques-unes des limitations existantes concernant la régulation du Gouvernement local, la garantie de son autonomie et sa relation avec la Generalitat (gouvernement catalan) et l'Etat. La nouvelle régulation de l'aménagement du territoire de la Generalitat est substantielle et beaucoup plus détaillée, notamment pour ce qui est de la position des municipalités et des autres institutions locales de toute la Catalogne. En vertu du statut, les bases de l'état peuvent désormais s'appliquer aux spécificités de la Catalogne. Dans d'autres domaines, le Statut garantit certaines compétences locales ainsi que la participation politique du gouvernement local dans le cadre de l'élaboration des lois qui le concernent.

La régulation des compétences de la Generalitat en matière d'aménagement du territoire et de régime social se fait par ailleurs avec un degré de détermination plus large et plus détaillé qui permet de garantir un meilleur contenu fonctionnel et matériel qu'avant.

Pour ce qui est des finances, une régulation spécifique des finances des gouvernements locaux incorpore de nouveaux éléments de garantie de l'autonomie et de la suffisance financière sur le plan statutaire.

En définitive, avec le Statut de 2006, la Generalitat joue un rôle plus important par rapport aux gouvernements locaux de la Catalogne, dont l'autonomie se voit par ailleurs mieux garantie.

Perspectives de l'aménagement du territoire local en Catalogne

La VII^e législature a supposé deux nouvelles voies de réforme de l'aménagement du territoire local en Catalogne : la rédaction du texte d'une proposition de loi sur la base d'un exposé conjoint des groupes parlementaires, et la constitution en soi du Gouvernement, de la Commission d'aménagement du territoire de Catalogne, composée de trois conseillers et présidée par celui aux Relations institutionnelles et à la Participation.

Si la première voie n'a pas été concrétisée, la deuxième s'est matérialisée par la rédaction, au terme de longs et prolifiques débats de la Commission, des Bases de l'aménagement du territoire de Catalogne qui devaient être soumises à la consultation publique puis être transposées en avant-projets de loi. Mais la fin inattendue de la législature ne l'a pas permis et le document n'a finalement pas été approuvé.

Ces Bases donnaient de directives assez claires quant à la nouvelle conception des départements, des régions et de la Région métropolitaine de Barcelone. C'est ce qui a été repris, dans une grande mesure, mais de manière beaucoup plus synthétique, dans le nouveau Statut d'autonomie de la Catalogne. Un des principaux points de ce dernier réside dans le fait qu'il introduit les conseils de département en remplacement des Députations et qu'il indique la marche à suivre afin de modifier les provinces et les adapter aux départements.

L'une des principales contributions du nouvel aménagement du territoire de la Catalogne doit consister à mettre en place les départements en tant que cadre territorial commun pour toutes les administrations.

Les documents du programme du Gouvernement (Entente nationale de progrès, discours d'investiture du président, Plan de gouvernement, etc.) supposent un nouvel aménagement du territoire tant sur le plan des objectifs que des actions.

Les initiatives qui seront prises lors de la VIII^e législature, d'origine parlementaire ou gouvernementale, devraient tenir compte de tout le chemin parcouru par la Commission d'aménagement du territoire de Catalogne, reflété dans le Statut et prévu au sein des documents du programme.

Le monde local et le Parlement de Catalogne

Le nouveau cadre juridique créé sur base de l'approbation et de l'entrée en vigueur du Statut de Catalogne 2006 revoit l'interprétation de l'article 149.1.18 de la Constitution espagnole de 1978 qui attribue à l'Etat la compétence des bases du régime juridique des administrations publiques. La concrétisation de l'autonomie locale au sein du nouveau statut représente un progrès en faveur de la reconnaissance des autorités locales en tant qu'agents organisateurs du territoire. La nouveauté apportée par l'article 84 du Statut garantit un minimum d'autonomie locale. Celle-ci, proclamée publiquement par le biais de la Charte d'autonomie locale et ratifiée par l'Etat espagnol, n'avait jusqu'à présent pas encore été clairement concrétisée au rang de statuaire que lui confère la norme catalane. Cette reconnaissance implique le nouveau sens à donner aux interprétations faites par le Tribunal constitutionnel concernant les compétences locales de la Catalogne.

Une des grandes nouveautés du Statut de 2006 est la création du Conseil de gouvernements locaux de Catalogne. Il s'agit d'un organe dont il faudra tenir compte dans le cadre des démarches d'initiatives parlementaires spécifiques aux administrations locales. Bien que le Conseil hérite d'une partie des tâches que la législation réservait à la Commission du Gouvernement local, ce nouvel organe s'intègre dans les démarches parlementaires et sera donc sujet non seulement au rapport préalable aux démarches, mais aussi au rapport présenté pendant celles-ci. Cet organe étant formé par les autorités locales, sa présidence correspond à un membre de la corporation locale. On dépasse donc la parité

imposée par la Commission du Gouvernement local de Catalogne dans le cadre de la création d'un organe local qui ferait office d'interlocuteur avec les institutions de la Generalitat de Catalogne.

La présence nécessaire des municipalités dans le cadre de l'activité parlementaire

Les réformes légales successives du moment historique que nous traversons, marqué par la mise en place future du Statut, ont un dénominateur commun : la présence croissante des municipalités dans le cadre de l'organisation de la structure institutionnelle du pays. L'impact de ce changement nous porte à croire qu'une nouvelle manière de voir les relations entre l'Etat autonome et le gouvernement local, marquée par la collaboration institutionnelle, est en train de voir le jour.

Le Statut intègre les communes au sein du système institutionnel de la Generalitat, au même titre que le Gouvernement, le Parlement et les autres institutions. C'est dans ce cadre d'égalité que je pense que nous devons pouvoir faire partie, en assumant le rôle politique qui nous correspond en tant que représentants locaux, des diverses institutions de la Generalitat et du Parlement.

Et le premier pas à franchir vers cette reconnaissance institutionnelle de la réalité municipaliste doit passer par la création du Conseil des Gouvernements locaux. Ainsi, nous pourrions concrétiser l'action commune de toutes les administrations concernant les politiques publiques à mener pour améliorer la qualité de vie des citoyens et citoyennes de Catalogne.

