

**JORNADA D'ESTUDI I DEBAT PER AL DESENVOLUPAMENT DEL
DRET PÚBLIC CATALÀ. REPRESA I FUTUR EN TEMPS DE
CANVI.**

Col·lectiu Maspons i Anglasell

Bigues i Riells, 15 de juliol de 2017

L'organització territorial de Catalunya. Noves propostes

Dr. Xavier Forcadell i Esteller

Coordinador General de la Diputació de Barcelona

Secretari Municipal

Professor associat de dret administratiu, Universitat Rovira i Virgili

A Catalunya, la qüestió relativa al model territorial local és una constant en la vida pública. Una temàtica que malgrat ser històricament tractada, no ha estat encara avui resolta en plena satisfacció pel que fa a la determinació d'un model local definit i ple. Des d'aquesta perspectiva n'abordarem els aspectes relatius a l'organització territorial, sense entrar tant en els antecedents històrics –tant rics i variats d'altra banda-, sinó més aviat mirant de marcar propostes de present i futur. Val a dir, però, i així ho tractarem al llarg de l'explicació, que som del parer que no es pot afrontar un debat com aquest si alhora no parlem de forma conjunta del model d'organització territorial, del corresponent règim jurídic i de llur sistema de finançament. Així ho sistematitzem, per bé que només entrarem de ple ara, per raons de l'encàrrec efectuat, en el primer. A més, s'analitzaran altres elements connexos que resulten interessants per configurar un model propi de governs locals, sobretot des de la perspectiva supramunicipal.

1. El model territorial local

Com a primer antecedent en el context en el que ara estem situats, i pel que fa al món local pensem que és bo començar situant-nos en l'actual Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) del 2006. En aquest sentit aquest aposta per una interiorització del model local en el seu article 2.3, quan estableix que municipis, comarques i vegueries s'integren en el sistema institucional de la Generalitat. Igualment rellevant és la previsió de l'article 5, en la mesura que reconeix els drets històrics institucionals i organitzatius de Catalunya, entre els quals podem incloure l'organització territorial local.

La definició dels governs locals bàsics i complementaris es regula a l'article 83, on regula els municipis i les vegueries com ens bàsics, sense perjudici de les comarques que existiran en tot cas però sense aquesta consideració d'ens bàsic, de manera que no resulta necessària la seva existència a tot el territori, el que afavoreix una organització territorial asimètrica, d'acord amb l'article 88, que estableix el principi de diferenciació. L'article 84 determina un llistat ampli i concret de les competències que exerciran els Governos locals, i els articles 90 i 91 regulen

la vegueria, destacant la previsió conforme la qual s'estableix que els consells de vegueria substitueixen a les diputacions provincials.

Quant al règim competencial, cal estar als articles 151 i 160 de l'EAC. El primer estableix la competència exclusiva de la Generalitat en organització territorial, i el segon delimita el règim jurídic local, respectant el principi d'autonomia local, regulant les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, les tècniques d'organització i relació per a la cooperació, les formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials, entre d'altres qüestions organitzatives.

Finalment, i pel que fa al finançament local, l'Estatut determina, en els articles 217 a 221, els principis rectors de les finances locals, d'acord amb els principis de suficiència financera, equitat i autonomia.

Per tant, l'Estatut interioritza el model local català i planteja elements per a definir-lo, consolidant el seu sistema competencial, prestacional i financer. No obstant, la realitat és que més de deu anys després de la seva aprovació encara no comptem amb una proposta normativa de desenvolupament aprovada. Hi ha hagut diversos intents, però la veritat és que no ha estat desenvolupat en la seva potencialitat, a diferència d'altres territoris de l'Estat espanyol, com Andalusia o València, malgrat haver començat més tard que nosaltres els treballs de desenvolupament en clau local dels seus Estatuts. Sigui com sigui, les lleis que han desenvolupat parcialment l'Estatut són, principalment, la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries, modificada el 2011 per post-posar la seva entrada en vigor *sine die* i deixar condicionada la seva implementació a una reforma local que hauria d'aprovar l'Estat, i la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

En relació amb el desplegament del model territorial local a Catalunya, ha estat clau, per negativa, la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010 –la relativa a l'EAC–, on s'estableix que continua vigent la teoria del caràcter bifront del règim competencial local en base a una interpretació més restrictiva de la

teoria del bloc de constitucionalitat. Aquesta sentència preveu, en abordar la qüestió competencial (arts. 151 i 160 EAC), que les competències exclusives reconegudes a la Generalitat ho són de forma impròpia, de manera que les mateixes no poden afectar l'exercici de competències exclusives de l'Estat. Això deixa en un paper molt devaluat el rol de l'actual EAC, en el sistema de fonts.

Pel que fa a la regulació del municipi i la vegueria, així com al seu marc competencial, la STC 31/2010 parteix de l'article 149.1.18 de la CE, com a marc estatal de referència, impossibilitant un model normatiu català ple sobre aquest tema. Més complexa és la interpretació que fa respecte al règim competencial, com acabem de dir, en matèria local, previst en els articles 151 i 160 de l'Estatut en relació amb l'art. 149.1.18 de la CE. Pel que fa a aquest extrem, el Tribunal interpreta, com a novetat, que quan l'Estatut es refereix a "competència exclusiva" ho fa de manera impròpia, ja que això no impedeix que sobre aquestes competències operin les competències estatals en virtut de l'article 149.1.18 CE. Aquesta nova consideració desdibuixa la "teoria del bloc de la constitucionalitat", segons la qual els estatuts tenen la funció de complementar la Constitució en ser fruit d'un pacte polític i jurídic amb voluntat d'estabilitat i permanència en el temps. Aquesta teoria ha estat llargament avalada pel propi Tribunal Constitucional, fins i tot en la STC 247/2007, de 12 de desembre, relativa a l'Estatut d'Autonomia de València –la darrera STC abans de la del nostre EAC-. No obstant, aquesta nova "impropietat" en les competències exclusives que determinava l'EAC deixa en un joc competencial molt dèbil el desenvolupament local propi, com de fet ha passat en la darrera reforma local estatal fallida del 2013, de la que després en parlarem.

Per tant, el Tribunal Constitucional, acaba impossibilitant el ple desenvolupament d'un model local català i confereix a l'arbitri de l'Estat la delimitació de les bases d'un desenvolupament normatiu local sobre la base de l'article 149.1.18 CE.

Les sentències dictades a partir de la STC 31/2010, fins al dia d'avui, han vingut a reiterar aquest posicionament. Així, podrien citar-se les STC 132/2012, de 19 de juny, 103/2013, de 25 d'abril, 138/2013, de 6 de juny, 210/2014, de 18 de desembre, 161/2013 i 41/2016, etc.

Més enllà de l'exposat, cal estar també a l'impacte que ha tingut l'aprovació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local a Catalunya (LRSAL). Aquesta llei ha impulsat una reforma local parcial, basada en termes econòmics i de caire centralitzador, orientada a l'ordenació competencial, a la racionalització del sector públic i al reforç del control econòmic local. De fet, moltes comunitats autònomes han aprovat normes especials pròpies per intentar impedir la seva aplicació als respectius territoris. A Catalunya, es va fer a través del Decret-Llei 4/2014, de 22 de juliol.

La LRSAL ha estat objecte de nombrosos recursos d'inconstitucionalitat i d'un conflicte en defensa de l'autonomia local. De fet, el Tribunal Constitucional ha anat resolent sobre aquest tema en diversos pronunciaments, entre d'altres, les SSTC 41/2016, de 3 de març, i 64/2016, de 9 de juny, la STC 111/2016, en resolució del recurs interposat pel Consell de Govern de la Junta d'Andalusia, la STC 168/2016, dictada en resolució del recurs del Govern del Principat d'Astúries, la STC 180/2016, resolent el recurs del Parlament de Navarra, la STC 45/2017, per la que es resol el recurs del Parlament d'Andalusia, la STC 44/2017, de 27 d'abril de 2017 i la STC 54 /2017, d'11 de maig, en resolució del recurs interposat per Parlament de Catalunya.

Caldrà esperar al pronunciament relatiu al conflicte en defensa de l'autonomia local per a verificar quin serà el veritable abast de la LRSAL i com afectarà a la vertebració del model local català. El cas però ha estat, sense entrar en el elements de fons perquè són ja coneguts, que es tracta de la reforma local més recentralitzadora i frustrada de la història, i que suposava un fre clar al lliure desenvolupament de la vida institucional local.

2. Noves propostes

Amb tot, és evident que estem al davant de moments de canvis, per la qual cosa cal afrontar en termes de present i futur, noves propostes, que ens permetin gestionar el present però sobretot enfocar el futur, amb progressivitat si es vol, però amb tot el rigor. A això i dedicarem les següents pàgines, essent conscients que el marc polític superior pot variar en funció del procés que està vivint

Catalunya en aquests moments, però que sigui quin sigui el resultat hi ha una realitat actual a la que cal donar-hi resposta també sense més dilacions.

En aquest sentit, val a dir que la planta actual dels municipis de Catalunya es caracteritza per comptar amb molts ens que no arriben als mil habitants malgrat tenir un terme municipal molt gran, i amb una concentració de més del 70% de la població en una mateixa àrea territorial. En aquest sentit, tot i que som partidaris de mantenir la planta municipal actual, sí que convindria qüestionar la necessitat de preservar els dos nivells supramunicipals en el futur (consells de vegueria/consells comarcals, o en alguns casos consells de vegueria/àrees metropolitanes), i plantejar si, amb un altre mapa territorial es podria racionalitzar aquest dibuix.

Des de la perspectiva del règim jurídic, és necessari sistematitzar l'àmbit competencial i prestacional, delimitat a l'article 84 de l'Estatut, el qual és un punt de partida molt bo en termes actuals. Igualment, pel que fa al finançament local, és rellevant, més enllà de la quantificació de les aportacions econòmiques i de qui les rebi, determinar quin percentatge del total de la despesa pública global ha de correspondre al món local.

Totes aquestes qüestions, referides a la planta, al règim jurídic i al finançament estan vinculades entre si. Per tant, és a l'entorn d'aquests tres elements que hi hauria tres escenaris possibles, més enllà de d'una eventual centralització encara més evident que la que hem conegut: el resultant de la incorporació d'innovacions al règim actual; el derivat d'una relació singular i asimètrica amb l'Estat, o el que es produiria en cas que Catalunya es convertís en un nou Estat.

No obstant, sempre partim del manteniment de l'actual planta municipal, a excepció dels eventuais processos de fusió o agrupació municipal de caràcter voluntari, que res fa pensar que tinguin èxit tampoc en el futur, malgrat fer ja molts anys que normativament són previstos. D'aquí que els següents plantejaments es facin en perspectiva de present i de futur.

Així, pensem, que un primer escenari sorgiria de la previsió d'innovacions en la regulació actual partint del fet que, en un mateix territori, existeixen diversos nivells de govern local amb competències per prestar serveis. La complexitat rau en el fet que aquestes actuacions no es vehiculen a través d'instruments de cooperació interadministrativa, evidenciant en determinats casos disfuncions econòmiques, d'eficàcia i eficiència. D'aquí la rellevància d'apostar, primerament, per la col·laboració interadministrativa des d'una dimensió supralocal. Així, per exemple, en temes de prestació de serveis bàsics, o de dotació d'estructures tècniques internes bàsiques per a tots els ajuntaments del país.

El nivell de govern supramunicipal fort és, per dimensió històrica, tècnica i econòmica, la diputació provincial. Ara bé, per a construir un model genuïnament català, un element de singularització ràpid podria ser el seu canvi de nom, i que aquestes passessin a denominar-se vegueries, i el seu òrgan de govern, consell de vegueria. Quant al nombre de les mateixes, és cert que no podem crear-ne més de quatre i que no es poden veure alterats els límits territorials actuals. Per això, i més enllà de sol·licitar a les Corts Generals una iniciativa parlamentària de modificació orgànica sobre aquest tema, hi ha poc camí per recórrer. En qualsevol cas, les noves vegueries podrien assumir la descentralització de serveis de la Generalitat de Catalunya, i convertir-se en un punt de referència per als ciutadans, dins dels seus territoris, a més de desplegar tasques de cooperació i assistència, entre d'altres, més pròpies dels ens supramunicipals.

Per altra banda, l'Estatut determina que hi haurà un nivell supramunicipal comarcal, d'aquí la necessitat de valorar si l'actual distribució comarcal és adequada o convé simplificar-la. En qualsevol cas, aquest exercici hauria de ser previ a la creació de noves comarques i consells comarcals, si escau, i un cop determinat el mapa comarcal, caldria definir un marc efectiu de treball de col·laboració entre els consells de vegueria i els comarcals, per arribar de forma efectiva al municipi i al ciutadà.

El consell comarcal també requereix d'una millora organitzativa interna. De fet, la seva transformació a un govern de gestió, a través d'un consell d'alcaldes, i la dotació amb una estructura tècnica sòlida és un primer element suficient i

necessari, amb la consideració que aquesta estructura tècnica podria pivotar també en un marc estable de col·laboració amb els consells de vegueria. Així mateix, i fins i tot com elements de racionalització, es podria plantejar que el consell comarcal assumís la gestió tècnica de diferents ens instrumentals existents, per exemple, el servei d'aigua potable entre municipis de diferents territoris.

En paral·lel, cal apostar per millorar el règim competencial existent entre la Generalitat i el món local, apostant per un correcte encaix, en termes estatutaris, de l'estructura perifèrica de la Generalitat amb la local, cercant una bona coordinació interadministrativa que, al seu torn, es tradueixi en una millor vertebració del seu mapa territorial. Així mateix, possiblement tota l'estructura de delegacions i serveis territorials podria ser objecte de redefinició i millora.

Igualment important és l'encaix veguerial amb el metropolità, apostant per una delimitació clara de polítiques públiques a prestar per cadascun, i fomentant una col·laboració efectiva i periòdica en relació amb els serveis que han de prestar-se en el nivell territorial compartit.

Des de la perspectiva del règim jurídic, el consell de vegueria podria definir clarament la seva cartera de serveis i prioritzar aquells àmbits on es disposa majoritàriament dels recursos. En aquest sentit, i per treballar en xarxa, les actuals estructures comarcals es converteixen en una eina idònia. En qualsevol cas, cal vehicular una major capacitat de definició del marc jurídic i competencial actual, per a garantir l'equilibri territorial. I sobretot per a dotar, com a exigència inexcusable ja al segle XXI, a tots els ajuntaments del país dels serveis mínims i tècnics que són obligatoris (secretaris, interventors, arquitectes, enginyers, aigua potable, xarxa de telecomunicacions, etc.), i aquí el treball en xarxa institucionalment és la base per fer-ho possible, i només hi cal estratègia de país i priorització de necessitats.

Finalment, i pel que fa al finançament, existeix poc marge d'actuació. En tot cas, sí que hauria de ser una prioritat compartida entre la Generalitat, consells de vegueria i consells comarcals, la destinació del major nombre de recursos

econòmics, tècnics i materials a reforçar les capacitats i competències dels municipis, en coherència amb les necessitats dels mateixos, de forma asimètrica i coordinada amb els ens supramunicipals i la resta d'administracions públiques. De fet, es podria plantejar la possibilitat que aquesta matèria depengués exclusivament de la Generalitat de Catalunya, en el marc d'un nou model de finançament català, configurat per una llei catalana específica, i que el percentatge de recursos cap al món local fos alt, a imatge i semblança del que actualment succeeix al territori foral, així com en molts Estats d'escala territorial similar a Catalunya. Amb tot, mentre l'Estat en tingui la competència exclusiva com avui en finançament local, res ho posa fàcil per introduir-ne millores.

Un segon escenari vindria donat en cas que Catalunya disposés d'un règim asimètric i singular, de tipus federal, en el marc del qual es faria pertinent garantir una regulació diversa i conforme amb la diferenciació local. Caldria, no obstant, avançar en aquest aspecte de forma gradual, plantejant paulatinament millores que passessin per la vertebració de les vegueries i per la redefinició de l'actual marc normatiu. Tanmateix, convindria valorar la necessitat de mantenir la planta supramunicipal actual, plantejant una racionalització d'aquest nivell, tant pel que fa a les vegueries i comarques com a les àrees metropolitanes, fent que algunes vegueries assumissin el rol de "vegueria metropolitana", o que alguns consells comarcals quedessin integrats dins del consell de vegueria, en funció de la realitat asimètrica del país. En aquest cas, la vegueria metropolitana no hauria de ser un poder contraposat a la Generalitat, ja que es partiria de la interiorització del govern local. Per tant, la idea metropolitana seria, més aviat, una idea de treball conjunt en un marc de col·laboració amb el govern català.

Des de la perspectiva jurídica, es defensaria un major capacitat de definició del marc jurídic i competencial, a causa del repartiment de funcions entre diferents nivells, així com el seu finançament. Per tant, es passaria a un model més singular i propi abundant, si s'escau, altres aspectes no exclusius i bàsics, com la selecció, la provisió i l'estatut dels funcionaris locals amb habilitació de caràcter nacional, l'elecció directa als nivells supramunicipals...

Finalment, cal estar a un escenari en el que Catalunya esdevingui nou Estat d'Europa. En aquest marc, el marge de decisió sobre l'estructura municipal i supramunicipal, el règim competencial i l'econòmic seria total. No obstant, en aquest context es considera idoni mantenir l'actual planta municipal, amb un únic nivell de govern supralocal (set, vuit o nou vegueries) i amb una vegueria metropolitana a Barcelona i una altra al Camp de Tarragona, a més de definir un ampli règim competencial local que sigui, a la vegada, asimètric. Quant al finançament, els governs locals haurien de disposar d'un marge ampli de gestió d'un major volum de recursos, en consonància amb el nivell econòmic dels governs locals d'altres Estats europeus.

L'amplitud d'aquest darrer escenari permetria fins i tot qüestionar si més enllà del nivell municipal i el nacional, hi cal cap ens supramunicipal. No és gens senzill aproximar-se sense un estudi molt rigorós i un clar coneixement de la realitat, però en un escenari tant obert com aquest tot hauria de ser degudament valorat. Sigue com sigui, no ens consten avui aproximacions a aquestes situacions concretes.

És important, amb progressivitat, anar-hi pensant, perquè Catalunya es troba davant d'un canvi institucional imminent i, en definitiva, propici per a començar a estudiar noves propostes de vertebració territorial des dels ajuntaments i també des dels consells de vegueria, tant des d'un punt de vista territorial com institucional. Aquestes estructures han de ser, al mateix temps, aptes per assumir un creixement equilibrat i sostenible en els àmbits econòmic, territorial i social. D'aquí la conveniència d'apostar per la configuració d'una planta local ajustada a una realitat territorial i social asimètrica, i de treballar per a l'establiment d'un sistema institucional respectuós amb les característiques pròpies de cada territori. I fer-ho en perspectiva i visió estratègica de país, per tal d'afrontar amb èxit un debat que ara ja és inexcusable abordar: model rural/model metropolità, però conjuminant i sumant en pro d'un model de país amb xarxa i equilibrat, que aprofita totes les sinergies per créixer i fer-se fort, i per superar els reptes claus i de futur que avui té sobre la taula, on la despoblació desesperant d'una bona part del territori, i el creixement tant fort a un altra, ens han de permetre pensar més

enllà de la distància curta, i plantejar hipòtesis de present i de futur per afrontar-ho des d'avui mateix. El futur del país en bona part passa per aquí.

Per raons de l'espai màxim del que ha de disposar aquest treball no hem pogut ser més extensos en algunes aportacions que de ben segur sorgiran en el debat, però en tot cas es poden ampliar el conjunt d'aquestes reflexions a les nostres recents publicacions:

- Forcadell i Esteller, Xavier: "L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya: Alguns elements per a un ple desenvolupament institucional en clau local", Ed. Tirant lo Blanch, Barcelona, 2016.
- Forcadell i Esteller, Xavier: "Los gobiernos locales supramunicipales en Cataluña: evolución normativa y jurisprudencial, y perspectivas de futuro", a Anuario del Gobierno Local 2015/16, pàgs. 151-186, publicat per l'Institut de Dret Públic de la Universitat de Barcelona i la Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2016.

Bigues i Riells, 15 de juliol de 2017