

EL NOU RÈGIM LOCAL DE CATALUNYA: ENTRE LA TRADICIÓ I LA MODERNITAT

Xavier Forcadell i Esteller

*Coordinador general de la Diputació de Barcelona
Universitat Rovira i Virgili*

La qüestió relativa al model territorial local és una constant en la vida pública de Catalunya que ha de ser abordada, necessàriament, amb una clara vocació de modernitat, però sense obviar, en cap cas, el camí recorregut i els treballs realitzats en aquesta matèria al llarg de la història. I és basant-se en aquesta convicció que cal partir de la tradició, això és, dels progressos que es van fer en el passat, per a abordar, avui, l'organització territorial catalana com el repte de futur que representa. I és així com, en primer terme, ens situem, com no podia ser d'altra manera, en el precedent de la Mancomunitat de Catalunya com a institució que va promoure, amb una clara convicció municipalista, l'ordenació i l'equilibri territorial de Catalunya en els àmbits de la cultura, la llengua, l'educació, les infraestructures de comunicació, etcètera. Malgrat que va ser una institució que va tenir una vida curta, el cert és que la seva obra va transcendir la seva norma creadora i ha arribat fins als nostres dies. A més, és el precedent més immediat de la Generalitat republicana i, després de la Guerra Civil, de la Generalitat restaurada amb el president Josep Tarradellas al capdavant.

Segui com vulgui, la vertebració del model territorial català no és una qüestió exempta de divergències i de diversitat d'opinions i arguments. Malgrat això, és fonamental buscar un consens i articular un full de ruta que, de manera progressiva, permeti establir les bases d'un sistema nou, fonamentat en elements territorials, competencials i financers, i consolidar la base local, això és, els governs locals, i revestir-los d'una autonomia real i efectiva per a desenvolupar projectes amb un abast més ampli teixint infraestructures, proveint els serveis mínims sigui quin sigui el territori de què es tracti i, al mateix temps, reconeixent la diferenciació i la diversitat locals.

1. EL PRECEDENT DE LA MANCOMUNITAT DE CATALUNYA

La Mancomunitat de Catalunya es va constituir formalment el dia 6 d'abril de 1914 com la unió de les quatre diputacions existents. Enric Prat de la Riba en fou el primer president (1914-1917) i va succeir-lo Josep Puig i Cadafalch (1917-1923), ambdós militants de la Lliga Regionalista. La Mancomunitat perdurà fins l'any 1924,

quan, després del cop d'estat de Primo de Rivera, el mateix dictador va imposar Alfons Sala al capdavant de la institució, la qual es dissolgué definitivament l'any 1925. En el seu naixement va ser objecte d'una limitació important pel que fa a les competències que s'havien d'atribuir a la nova institució, les quals havien de procedir de les delegacions que formalitzarien les mateixes diputacions i el poder central. Delegacions que, malgrat el seu reconeixement per mitjà del Reial decret de 18 de desembre de 1913, sobre mancomunitats provincials, l'Estat no va arribar a realitzar mai.

La Mancomunitat de Catalunya va ser possible en la mesura que es va plantejar com un projecte capaç de donar resposta a les aspiracions de signe polític més divers, mercès al caràcter i la voluntat ferma del seu president, Enric Prat de la Riba, qui va saber com ningú fer confluïr en un sol projecte totes aquestes aspiracions. Malgrat la seva escassa durada en el temps, va desplegar una obra importantíssima que es feu visible en el territori i, sobretot, en l'ideari nacionalista de la societat catalana.

La Mancomunitat va néixer amb el Decret del Govern espanyol de 18 de desembre de 1913, no pas basant-se en una llei, doncs, i això significava que es podia modificar i suprimir amb la mera promulgació d'un altre decret. Per tant, la base jurídica d'aquesta institució era molt feble, com també ho era el seu règim competencial i financer. A més, es basava en un acord de cooperació voluntari, per la qual cosa la seva pervivència depenia també de la voluntat de tots els seus membres. Es tractava, en definitiva, d'una administració local que no podia perseguir fins de caràcter polític i que tenia poques competències i escassos recursos.

De fet, la Mancomunitat no va experimentar un desenvolupament institucional senzill. Mai no va arribar a assumir més competències que les atorgades per les diputacions, ja que l'Estat no en va reconèixer d'altres i tampoc no li va delegar competències pròpies ni va procurar-li mitjans econòmics suficients per a dur a terme la seva tasca.

Malgrat les dificultats, l'obra de la Mancomunitat va anar més enllà de la finalitat per a la qual va ser creada. Enric Prat de la Riba i tota la gent que conformava la Mancomunitat, la convertiren en una institució ambiciosa nodrida d'un accentuat patriotisme nacional que va ser capaç de dur a terme obres i d'impulsar projectes que perviuri en el llarg del temps.

La tasca de la Mancomunitat es va orientar a contribuir al desenvolupament econòmic, social i cultural de tot el territori de Catalunya mitjançant la creació de noves infraestructures, l'articulació de xarxes de carreteres, la implantació de xarxes de telefonia, la promoció i la difusió del coneixement a través de la creació de biblioteques, però també va evidenciar un compromís rellevant envers les persones, com a destinatàries últimes dels serveis públics que oferia, i que es manifestà amb la realització de nombroses actuacions de beneficència i de foment del treball. Igualment rellevant fou el desenvolupament científic i cultural que es dugué a terme mitjançant l'articulació de les institucions més emblemàtiques del moment, com ara l'Institut d'Estudis Catalans, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, la Biblioteca de Catalunya i moltes altres que han perdurat fins als nostres temps.

També cal remarcar la tasca que la Mancomunitat duqué a terme envers els governs locals del territori de Catalunya, que considerava l'expressió primera de la participació dels ciutadans en la vida pública i que configurava com els ens a través dels quals la tasca de beneficència i assistència realitzada des de la Mancomunitat arribaria a les persones. En aquest sentit, també fou clau el paper cohesionador i equilibrador que aquesta institució va dur a terme per a l'assentament d'estructures vertebradores del territori a partir dels ajuntaments.

Prat de la Riba, conscient de la importància del paper dels governs locals en l'assoliment de la fita comuna a què responia la creació de la Mancomunitat, deia:

Tenir els ajuntaments es tenir també a Catalunya. Renovar la vida de les corporacions municipals, deslliurar-les de l'esclavitud de la vella política, fer-hi arribar la primavera de la nostra renaixença que vivifica i fecunda i regenera, és renovar i deslliurar i fecundar tot Catalunya. Que dels municipis surten els diputats que legislen, i els municipis eduquen els homes de la raça per la vida pública. Per administrar i governar, per a treballar profitosament en les superiors empreses col·lectives.¹

I, de fet, és precisament aquesta idea de construir, vertebrar i equilibrar tot un país des de la seva base, això és, des dels ajuntaments, la que ha perviscut fins al dia d'avui, en un moment en què és necessari debatre el nou model territorial de Catalunya partint de l'estudi previ i necessari del model local actual.²

Sigui com vulgui, la liquidació de la Mancomunitat l'any 1925 amb la dictadura de Primo de Rivera no va significar la desaparició del sentiment i de l'obra creada en el marc de la seva vigència. De fet, la Mancomunitat va demostrar la capacitat dels catalans per a regir-se i, tot i la seva dissolució prematura, va sembrar la llavor per a la reinstauració del que posteriorment va ser la Generalitat republicana i, passada la Guerra Civil i la dictadura franquista, la Generalitat actual, institució continuadora d'una voluntat que, tot i que està arrelada en el passat, s'ha desenvolupat sempre de cara al futur.

1. «Les eleccions municipals», *La Veu de Catalunya*, 1 de novembre de 1905.

2. Vegeu X. FORCADELL, *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Barcelona, Tirant, 2016, p. 39-52.

2. LA RESTAURACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA I L'APROVACIÓ DE L'ESTATUT DEL 1979: EL RECONeixEMENT DE L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA

Les eleccions del 15 de juny de 1977 van tenir lloc en el marc de la *Ley para la reforma política*, del 1976, en un moment en què encara no hi havia implementat un sistema democràtic. No obstant això, van ser cabdals per a avançar en el procés de democratització de l'Estat i de Catalunya, en el marc d'un procés que va culminar amb l'elaboració i aprovació d'un nou text constitucional que va abordar la reestructuració de l'Estat.³

Aquestes eleccions, a més, marcaren l'inici d'un nou sistema polític i evidenciaren diferències entre Catalunya, on havien guanyat els Socialistes de Catalunya, seguits del Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC) i de Pacte Democràtic per Catalunya, i l'Estat, on governava Unió de Centro Democrático, encapçalada pel president Adolfo Suárez.

Poc després de les eleccions, els diputats escollits a Catalunya constituïren l'Assemblea de Parlamentaris, que sol·licità i promogué que la presidís Josep Tarradellas, president de la Generalitat a l'exili. I fou en aquest moment quan s'inicià una nova etapa per a Catalunya, sobretot quan l'11 de setembre de 1977 va tenir lloc la celebració de la primera Diada Nacional de Catalunya en democràcia, després de gairebé quaranta anys de la celebració d'un acte reivindicatiu i identitari de la realitat catalana.

Per tant i malgrat que encara no hi havia un text constitucional, la voluntat democràtica era evident. I fou en aquest context de transició democràtica que els parlamentaris catalans, amb el president Tarradellas al capdavant, van treballar per reinstaurar la Generalitat de Catalunya i pel retorn del seu president exiliat, i així contribuïren al reeiximent de Catalunya.

Els acords que se celebraren entre el president de la Generalitat a l'exili, Josep Tarradellas, i el president del Govern espanyol, Adolfo Suárez, van permetre establir les bases per al retorn del president i el restabliment de la Generalitat, que cristal·litzaren en la formalització dels acords de Perpinyà. No obstant això, el procés negociador posterior amb les forces estatals i catalanes fou molt complex. De fet, un punt de discòrdia entre els parlamentaris i el president, més enllà del relatiu a qui havia de dirigir la negociació, va ser la manera d'organitzar la nova Generalitat fins a l'aprovació d'un nou estatut, la constitució d'un parlament i la formació d'un nou govern amb atribucions polítiques sòlides.

El president proposava abordar la qüestió organitzativa de la Generalitat prenent en consideració el precedent de la Mancomunitat de Catalunya, articulada sobre la base de les diputacions catalanes, en consonància amb el que es va fer quan es va ins-

3. Vegeu E. PUJOL, *Josep Tarradellas. El retorn del president*, Barcelona, Dau, 2016.

taurar la Generalitat republicana l'any 1931. Però aquesta idea va ser rebutjada de ple pels parlamentaris, que van considerar que amb aquesta proposta s'estava rebaixant el contingut polític del que havia de ser la Generalitat de Catalunya, quan, certament, la Mancomunitat, juntament amb un reconeixement polític ferm de la Generalitat, podria habilitar el camí per a desplegar l'obra del Govern fins a l'aprovació del nou Estatut a les Corts Generals. Es tractava, en definitiva, de recórrer a la Mancomunitat com una forma d'organització.⁴

No obstant això, aquesta proposta no fou acollida i, en certa manera, evidencià distanciaments interns que es feren evidents durant les negociacions a Madrid, especialment quant a la integració dels presidents de les diputacions en la Generalitat. Sigui com vulgui, el 29 de setembre de 1977 el Consell de Ministres va aprovar el real decret de restabliment de la Generalitat de Catalunya, amb el dictamen previ favorable de la Comissió d'Urgència Legislativa de les Corts Generals, sobre la urgència del real decret llei de restabliment esmentat.

Amb la reinstauració de la Generalitat es va constituir un nou consell executiu la composició del qual es va concretar prenent com a base els resultats de les eleccions celebrades el 15 de juny de 1977, tot conferint un cert protagonisme a l'Assemblea de Parlamentaris.

El dia 30 de setembre s'aprovà un nou real decret que preveia la creació de les comissions mixtes de traspàs de serveis de l'Estat i de les diputacions a la Generalitat. El reconeixement formal de la Generalitat es va fer el 5 d'octubre de 1977 i posteriorment, el dia 17 del mateix mes, es va fer efectiu el nomenament de Tarradellas com a president de la Generalitat de Catalunya, fet que donà pas als preparatius per al seu retorn a Catalunya.⁵

El context d'aquella època de transició i l'amenaça d'un cop d'estat imminent no van facilitar les negociacions amb el Govern central, i encara menys quan es tractava d'abordar la qüestió relativa a la reinstauració de la Generalitat de Catalunya, d'una banda, i al retorn del president Tarradellas de l'exili, de l'altra. No obstant això, aquests diàlegs es van portar a terme gràcies a l'ampli suport que va rebre el president Tarradellas, malgrat estar a l'exili. I així fou com l'any 1977, en plena Transició política, va ser un any clau per a la culminació definitiva de la dictadura franquista, i en aquest sentit és remarcable la comesa duta a terme per Tarradellas. De fet, els moviments polítics

4. J. TARRADELLAS, «Dietari del 1977, 15 de juliol de 1977», a E. PUJOL, *Josep Tarradellas. El retorn del president*.

5. La trajectòria política i vital de Tarradellas, des de l'inici de la Guerra Civil fins al retorn del seu exili, no va ser gens fàcil. L'any 1931 va ser nomenat conseller de Governació de la Generalitat i, tot i que en realitat no va estar implicat en la proclamació d'independència del 6 d'octubre, va ser empresonat fins que, anys més tard, amb la victòria del Front Popular va ser alliberat i nomenat conseller de Finances. Poc després, en acabar la Guerra i començar la llarga dictadura franquista, va marxar a l'exili; residí primer a França i després a Suïssa, però acabà tornant a París l'any 1944, on va romandre fins al seu retorn a Catalunya.

que es produïren aquell any foren decisius per al futur polític de Catalunya. A més, l'elaboració de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) coincidí amb la darrera fase dels treballs per a l'elaboració i aprovació de la Constitució espanyola (CE) l'any 1979, la qual considerava la configuració d'un model territorial autonòmic.

Amb la promulgació del text constitucional va finalitzar el procés de recuperació de les institucions d'autogovern de Catalunya, que donà pas a la celebració d'unes eleccions municipals que van tenir lloc l'any 1979 i que van consolidar la democràcia als governs locals, i a les eleccions al Parlament l'any 1980, en les quals resultà elegit el president Jordi Pujol.

El més remarcable dels fets que van tenir lloc l'any 1977, més enllà del valor polític i simbòlic que per al catalanisme va tenir la reinstauració de la principal institució de govern de Catalunya, a més del retorn del seu president de l'exili, és que totes aquestes fites es van gestionar abans de la promulgació de la Constitució, en un context fràgil i en el marc d'un país que durant més de quaranta anys va estar sotmès a una dictadura molt dura. Per això el diàleg entre forces polítiques de signe divers, l'alta mires i la ferma voluntat democràtica dels dirigents de la Transició, així com l'habilitat negociadora del president Tarradellas, ja des de l'exili, van ser clau per aconseguir l'autogovern de Catalunya.

La restauració de la Generalitat de Catalunya, abans de l'aprovació i la promulgació de la Constitució espanyola, és una excepció en la Transició espanyola perquè es va adoptar sense disposar, prèviament, d'un marc normatiu constitucional aprovat. És per això que la recuperació de la Generalitat el 1977 va significar, en certa manera, el reconeixement de la legitimitat d'una institució genuïnament republicana i, en definitiva, va constituir una excepció a la manera de procedir de la Transició espanyola, com també ho va ser l'acte que va reconèixer Tarradellas com a president de la Generalitat.

3. EL MODEL LOCAL EN LA CONSTITUCIÓ DEL 1978 I L'ESTATUT D'AUTONOMIA DEL 1979⁶

Quant a la temàtica territorial en els primers esborranys de la CE, entre finals del 1977 i principis del 1978 es dibuixava un model local ben obert, que definia les províncies, o altres circumscripcions establertes pels nous estatuts d'autonomia, com a elements clau de la divisió i l'organització del territori, i encomanava el seu govern i la seva administració a diputacions, ajuntaments i altres corporacions de caràcter representatiu. Al llarg de l'elaboració de la CE, no obstant això, la regulació va anar

6. X. FORCADELL, «Los gobiernos locales supramunicipales en Cataluña: evolución normativa y jurisprudencial, y perspectivas de futuro», *Anuario del Gobierno Local 2015/16* (Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local; Barcelona, Institut de Dret Públic), 2016.

derivant cap a una concepció més centralitzada, com en un altre ordre de coses també ho va fer el Senat, dues institucions actualment discutides i sovint objecte de reclamacions de millora.

Finalment, la regulació local del text constitucional va quedar enquadrada en el títol vuitè, relatiu a l'organització territorial de l'Estat.

La Constitució espanyola és, sens dubte, el text normatiu de referència de la Transició política. Pel que fa al model territorial local, l'article 137 CE estableix que l'Estat s'organitza territorialment en municipis, províncies i les comunitats autònomes que es constitueixin. L'article 140 CE garanteix l'autonomia dels municipis, que tenen també personalitat jurídica plena i un règim d'organització propi. Pel que fa a la província, l'article 141 CE la defineix com a agrupació de municipis i divisió territorial de l'Estat per al compliment de les seves activitats, i també com a circumscripció electoral. L'article 141.1 CE diu que l'alteració de qualsevol límit provincial requereix una llei orgànica aprovada per les Corts Generals, la qual cosa dificulta significativament l'evolució del mapa provincial.

Finalment, es preveu la possibilitat de crear altres agrupacions de municipis diferents, sempre respectant el mapa provincial i, per tant, no substituint-lo; és el cas, per exemple, de les comarques a Catalunya.

La CE generalitza un model local de règim comú, si bé preveu algunes poques especialitats, com ara els models forals i els insulars, i les comunitats uniprovincials o Ceuta i Melilla. Per a tots els altres territoris és aplicable el règim comú. Raons històriques i territorials justifiquen aquestes excepcions, però, en canvi, aquestes mateixes raons històriques no van ser reclamades amb suficient ambició, i molt menys reconegudes, per a Catalunya.

El desenvolupament polític del nou Estat social i democràtic de dret espanyol es basava, en gran part, en el reconeixement de les comunitats autònomes com a entitats polítiques de descentralització del mateix Estat. I aquestes tenien en els respectius estatuts el marc institucional bàsic.

Així, l'any 1979 Catalunya va aprovar el seu propi estatut. Quant al model local, l'article 2 EAC preveia que Catalunya definia el seu territori a partir de les comarques compreses en les províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. Pel que fa a l'organització territorial, l'article 5 EAC configurava aquest model bàsicament amb els municipis i les comarques, no amb les províncies. Però la seva tramitació en les Corts Generals va comportar afegir, respecte a aquesta última opció, que es feia sense menyscar els articles 137 i 141 CE i, per tant, amb la institucionalització també de les províncies i les diputacions provincials. Així mateix, l'article 9 EAC definia la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local, sens perjudici del desenvolupament normatiu de l'article 149.1.18 CE per part de l'Estat. Quant al finançament, a pesar que en les primeres redaccions de l'article 48 EAC es determinava que corresponia a la Generalitat, finalment es va afegir que s'havia de fer respectant els articles 140 i 142 CE.

La CE i l'EAC del 1979 regulaven un determinat model d'organització territorial i encara que d'entrada podien semblar compatibles, el cert és que aviat es van començar a evidenciar certes contradiccions interpretatives. Sigui com vulgui, ràpidament la Generalitat va començar a desenvolupar un model d'organització territorial propi, cosa que va plantejar el que ha estat una qüestió clàssica en el catalanisme polític: la supressió o la substitució de les diputacions provincials. Això explica que una de les primeres lleis aprovades en el nou Parlament de Catalunya fos la Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions a la Generalitat.

Davant aquesta situació, el 30 de març de 1981 l'advocat de l'Estat va presentar un recurs d'inconstitucionalitat, que va resoldre la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 32/1981, de 28 de juliol. En aquesta sentència es va aplicar, per primera vegada, un criteri jurisprudencial que es mantindria en els trenta anys següents: el principi de la garantia institucional. D'acord amb la interpretació del Tribunal, els diferents nivells de govern i d'administració territorial que configura el model constitucional (en aquest cas, el provincial) no tenen assegurat un llistat competencial determinat, sinó la preservació de la institució en «términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar». Una imatge «comúnmente aceptada de las instituciones».

El context polític posterior, marcat per les dificultats governamentals i d'ordre públic a Espanya i per un seguit de projectes adreçats a assolir l'harmonització del procés autonòmic (la LOAPA), no va facilitar l'establiment d'un model local descentralitzat per a Catalunya. En l'àmbit normatiu, es van dictar normes estatals de referència, com ara la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), i la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals (avui les regula el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals; en endavant, TRLRHL).

A Catalunya es va adoptar aquesta normativa estatal i es va començar a gestionar la realitat institucional. També es va implantar, a imatge i semblança de les comarques de la Segona República, el model comarcal. D'aquesta manera, el 1987 es van aprovar quatre lleis territorials locals: la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les diputacions provincials; la Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'organització comarcal (avui la regula el Decret llei 4/2003, de 4 de novembre); la Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i es regulen les actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència; i la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (avui el regula el Decret llei 2/2003, de 28 d'abril). Aquest marc normatiu és, en bona part, vigent avui dia.

En qualsevol cas, aquesta realitat impossibilitava l'establiment d'un model propi, en el qual, d'una banda, s'instauraven les comarques com un segon nivell supra-municipal propi de l'organització territorial de Catalunya i, de l'altra, es mantenien les diputacions provincials, les quals tenien la garantia institucional i, per tant, rebien finançament directament de l'Estat. No obstant això, el cert és que el marc competen-

cial i prestacional, basat en la cooperació i l'assistència al món local, regulat per a les diputacions i per als consells comarcals, no presenta gaires elements diferenciadors.

En un altre ordre de coses, els criteris jurisprudencials tampoc no van ser favorables al reconeixement d'un model local genuïnament català, ni des de la perspectiva institucional, com hem vist, ni des de la perspectiva del règim jurídic i competencial. De fet, va ser la STC 84/1982, de 23 de desembre, la que va establir la doctrina del caràcter bifrontal del règim local, ja que es tractava d'una matèria considerada competència exclusiva de l'Estat i de les comunitats autònomes, amb la qual cosa aquesta teoria esdevingué un límit al desenvolupament normatiu d'aquesta qüestió a Catalunya.

Ara bé, malgrat aquesta sentència, el cert és que es van dictar alguns pronunciaments que semblaven obrir una bretxa a favor d'una interpretació més favorable a la Generalitat, però la gran majoria no deixaven marge per a gaires interpretacions sobre aquest tema. Vegeu, per exemple, la STC de 27 de juny de 2003, la STC 214/1989, de 21 de desembre, la STC 233/1999, de 13 de desembre, o la STC 385/1996.

Malgrat aquest marc normatiu i jurisprudencial, Catalunya va continuar reflexionant i repensant un futur model territorial, de manera que l'any 2000 es va elaborar l'*Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, dirigit pel ponent constitucional i jurista Miquel Roca Junyent i conegut com l'*Informe Roca*.

Aquest informe recull diferents alternatives i propostes per a millorar substancialment el model territorial local, incorpora la nomenclatura veguerial i reformula el paper dels consells comarcals actuals, els quals des del seu naixement s'han vist reduïts a l'assistència i la cooperació amb els municipis majoritàriament en temes socials i de residus, i tenen moltes dificultats de finançament.

4. EL MODEL TERRITORIAL A CATALUNYA DESPRÉS DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA DEL 2006

L'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 efectua 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 EAC, que reconeix els drets històrics institucionals i organitzatius de Catalunya, entre els quals podem incloure l'organització territorial local.

L'article 83 EAC defineix i regula els governs locals bàsics de Catalunya, que considera que són els municipis i les vegueries, sens perjudici de les comarques, que existeixen, però sense aquesta consideració d'ens bàsic. Per tant, la seva existència no és necessària en tot el territori, fet que presenta un escenari propici per a establir una organització territorial asimètrica i basada en el principi de diferenciació, d'acord amb l'article 88 EAC. L'article 84 EAC conté un llistat ampli i concret de les competències que exerciran els governs locals, i els articles 90 i 91 EAC regulen les vegueries,

respecte a les quals destaca la previsió que els consells de vegueria substitueixen les diputacions provincials.

Quant al règim competencial, l'article 151 EAC estableix la competència exclusiva de la Generalitat en l'organització territorial. I l'article 160 de la mateixa norma delimita el règim jurídic local, sempre respectant el principi d'autonomia local; entre altres qüestions organitzatives, regula les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació, i les formes associatives, mancomunades i convencionals.

Finalment i pel que fa al finançament local, els articles 217-221 EAC delimiten els principis rectors de les finances locals, basats en la suficiència financera, l'equitat i l'autonomia local.

Per tant, l'Estatut interioritza el model local català i planteja elements per a definir-lo, alhora que consolida el seu sistema competencial, prestacional i financer. No obstant això, deu anys després de la seva aprovació encara no tenim una proposta normativa de desenvolupament. S'han fet diversos intents, però la veritat és que mai no ha estat desenvolupat en la seva potencialitat, a diferència d'altres territoris de l'Estat, com Andalusia o València. Sigui com vulgui, les lleis que han desenvolupat parcialment l'Estatut són, principalment, la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries, modificada el 2011 per a posposar 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.

Pel que fa al desplegament del model territorial local a Catalunya, fou clau la STC 31/2010. En aquesta resolució el Tribunal Constitucional sosté la vigència de la teoria del caràcter bifrontal del règim local a partir d'una interpretació més restrictiva de la «teoria del bloc de la constitucionalitat». Aquesta sentència preveu, quan aborda la qüestió competencial (art. 151 i 160 EAC), que les competències exclusives reconegudes a la Generalitat ho són de manera impròpia, ja que no poden afectar l'exercici de competències exclusives de l'Estat.

Pel que fa a la regulació i al marc competencial del municipi i la vegueria, la STC 31/2010 parteix de l'article 149.1.18 CE com a marc estatal de referència, cosa que impossibilita l'existència d'un model normatiu català ple sobre aquest tema. Més complexa és la interpretació que fa respecte al règim competencial en matèria local, previst en els articles 151 i 160 EAC en relació amb l'article 149.1.18 CE. Pel que fa a aquesta qüestió, el Tribunal interpreta, com a novetat, que quan l'Estatut es refereix a «competència exclusiva», ho fa de manera impròpia, ja que aquesta exclusivitat no impedeix que sobre aquestes competències autonòmiques 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 perquè són fruit d'un pacte polític i jurídic amb voluntat d'estabilitat i permanència en el temps. Aquesta teoria ha estat llargament avalada pel mateix Tribunal Constitucional, fins i

tot en la STC 247/2007, de 12 de desembre, relativa a l'Estatut d'autonomia de València. No obstant això, s'ha produït un canvi quan ha sentenciat sobre l'Estatut català.

Per tant, el Tribunal Constitucional acaba impossibilitant el ple desenvolupament d'un model local català i confereix a l'àrbitri 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 han reiterat aquest posicionament. Així, poden esmentar-se la STC 132/2012, de 19 de juny, la STC 103/2013, de 25 d'abril, la STC 138/2013, de 6 de juny, la STC 210/2014, de 18 de desembre, la STC 161/2013, la STC 41/2016, etcètera.

Més enllà d'això que s'ha exposat, cal tenir en compte també 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 a intentar impedir la seva aplicació als territoris respectius. A Catalunya això 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 s'ha pronunciat sobre aquest tema en diverses ocasions: entre d'altres, vegeu la STC 41/2016, de 3 de març; la STC 64/2016, de 9 de juny; la STC 111/2016, que resol el recurs interposat pel Consell de Govern de la Junta d'Andalusia; la STC 168/2016, que resol el recurs del Govern del Principat d'Astúries; la STC 180/2016, que resol el recurs del Parlament de Navarra; la STC 45/2017, que resol el recurs del Parlament d'Andalusia; la STC 44/2017, de 27 d'abril de 2017, que resol el recurs 2002-2004, i la STC 54/2017, d'11 de maig, que resol el recurs interposat pel 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 la vertebració del model local català.

Vist el règim local vigent, configurat per la regulació que en aquesta matèria contenen la CE, l'EAC i la legislació bàsica, a continuació es plantegen un seguit de propostes adreçades a la vertebració d'un nou règim local per a Catalunya; unes propostes que haurien de permetre passar del règim local tradicional a un règim modern i respectuós amb la diferenciació local i l'asimetria del territori. Però aquestes propostes s'han de formular necessàriament atenent el règim i el context en què es trobi, o pugui eventualment trobar-se, Catalunya pel que fa a tres elements clau: planta territorial, marc competencial i règim de finançament.

A més, cal tenir present que els diferents escenaris que es plantegen a continuació no poden ser d'implementació automàtica, sinó que requereixen un temps d'adaptació necessària i progressiva i una anàlisi acurada de la situació actual dels governs locals, tant pel que fa al territori com pel que fa a les competències i el finançament.

5. PROPOSTES PER A LA CONFIGURACIÓ D'UN MODEL TERRITORIAL A CATALUNYA QUE AVANCI CAP A LA MODERNITAT

A Catalunya, la planta municipal es caracteritza per incloure molts ens que no arriben als mil habitants, malgrat que tenen un terme municipal molt gran, i per concentrar més del setanta per cent de la població en una mateixa àrea territorial.

Per tant, la realitat local és en si mateixa molt diversa i plural i, com a tal, esdevé un element definidor del model local català que, a la vegada, justifica el manteniment de la planta municipal actual, sigui quin sigui l'escenari en el qual es formulin les noves propostes de planta territorial i de modernització. El que sí que caldria és qüestionar la necessitat de preservar els dos nivells supramunicipals en el futur (consells de vegueria i consells comarcals) i plantejar si amb un altre mapa local es podria racionalitzar aquest dibuix i operar en tot el país amb un únic nivell supramunicipal.⁷ I el mateix es pot dir respecte a l'àrea metropolitana de Barcelona i la futura vegueria de Barcelona.

En vista d'això, es fan tot seguit algunes propostes de configuració d'un nou model territorial local prenent com a base els aspectes que podrien ser considerats «bàsics» a l'efecte d'estudiar la nova configuració del model local: la planta territorial, el règim jurídic i el finançament. D'altra banda, es tracten també els altres elements que, per la seva connexió, resulten interessants per a configurar un model de govern local genuïnament català tenint en compte el paper dels governs supramunicipals.⁸

Sigui com vulgui, és a l'entorn de l'estudi dels tres elements de referència que es poden delimitar tres escenaris possibles. El primer seria el que resultaria de la incorporació d'innovacions en el règim local actual en el marc d'una futura centralització; el segon seria el que sorgiria de l'establiment d'una relació singular i asimètrica amb l'Estat, i el darrer escenari es produiria en el cas que Catalunya es convertís en un nou estat.

No obstant això i sens perjudici de l'existència d'aquests tres escenaris, partim sempre del manteniment de la planta municipal actual, però respectant els eventuais processos de fusió o agrupació municipal que es duguin a terme, sempre de manera voluntària, basats en el principi d'autonomia local. És per això que els plantejaments que a continuació es formulen s'exposen amb perspectiva de futur i sense que en cap cas hagin d'estar necessàriament emmarcats en un escenari concret.

Un primer escenari seria la previsió d'innovacions en la regulació actual partint del fet que en un mateix territori existeixen diferents nivells de govern local amb competències per a prestar serveis. El problema és que aquestes actuacions no es vehiculen a través d'instruments de cooperació interadministrativa, fet que eviden-

7. X. FORCADELL ESTELLER, *L'organització territorial i el règim jurídic*, p. 515-521 i 525 i següents.

8. X. FORCADELL ESTELLER, *L'organització territorial i el règim jurídic*, p. 468-521.

cia disfuncions econòmiques, d'eficàcia i d'eficiència. Per això és rellevant apostar, primerament, per la col·laboració interadministrativa des d'una dimensió supralocal.

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, de manera que les diputacions provincials passessin a denominar-se vegueries i el seu òrgan de govern, consell de vegueria. Quant al nombre de diputacions, és cert que no poden crear-se'n més de quatre i que els límits territorials actuals no es poden alterar. 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 tot 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 d'assistència, entre d'altres, més pròpies dels ens supramunicipals.

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

El consell comarcal també requereix una millora organitzativa interna. De fet, la seva transformació en un govern de gestió, a través d'un consell d'alcaldes, i la seva dotació d'una estructura tècnica sòlida serien un primer element suficient i necessari, amb la consideració que aquesta estructura tècnica podria pivotar també sobre un marc estable de col·laboració amb els consells de vegueria. Així mateix i fins i tot com a element de racionalització, es podria plantejar que el consell comarcal assumís la gestió tècnica de diferents ens instrumentals existents, com ara el servei d'aigua potable entre municipis de diferents territoris.

Paral·lelament, cal apostar per millorar el règim competencial existent entre la Generalitat i el món local, amb un encaix correcte, 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 mapa territorial. Així mateix, possiblement tota l'estructura de delegacions i serveis territorials podria ser objecte d'una redefinició i millora.

Igualment important és l'encaix veguerial amb el metropolità, apostant per una delimitació clara de les polítiques públiques que ha de prestar cada ens i fomentant una col·laboració efectiva i periòdica en relació amb els serveis que s'han de desenvolupar en el nivell territorial compartit.

Des de la perspectiva del règim jurídic, el consell de vegueria hauria de definir clarament la seva cartera de serveis i prioritzar els àmbits que disposen majoritària-

ment dels recursos. En aquest sentit i per a treballar en xarxa, les estructures comarcals actuals 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.

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, els consells de vegueria i els consells comarcals, la destinació del major nombre possible de recursos econòmics, tècnics i materials a reforçar les capacitats i competències dels municipis, en coherència amb les seves necessitats, de manera 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 en el territori foral, així com en molts estats d'escala territorial similar a la de Catalunya.

Un segon escenari seria aquell en el qual Catalunya disposés d'un règim asimètric i singular, de tipus federal, en el marc del qual es garantís una regulació diversa i conforme amb la diferenciació local. Caldria, no obstant això, avançar en aquest aspecte de manera gradual, plantejant millores que passessin per la vertebració de les vegueries i per la redefinició del marc normatiu actual. Tanmateix, convindria valorar la necessitat de mantenir la planta supramunicipal actual i plantejar una racionalització d'aquest nivell tant pel que fa a les vegueries i comarques com pel que fa a les àrees metropolitanes, de manera 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 una major capacitat de definició del marc jurídic i competencial, a causa del repartiment de funcions entre diferents nivells, així com del seu finançament. Per tant, es passaria a un model més singular i propi que hauria d'abordar, si escau, altres aspectes no exclusius i bàsics, com ara la selecció, la provisió i l'estatut dels funcionaris locals amb habilitació de caràcter nacional, l'elecció directa en els nivells supramunicipals, etcètera.

Finalment, hi hauria l'escenari que Catalunya esdevingués un nou estat d'Europa. En aquest context, el marge de decisió sobre l'estructura municipal i supramunicipal, i sobre el règim competencial i financer, seria total. No obstant això, es consideraria igualment avinent mantenir la planta municipal actual i es definiria un únic nivell de govern supralocal que estaria configurat per set, vuit o nou vegueries, amb vegueries metropolitanes a Barcelona i al Camp de Tarragona, i amb un règim competencial asimètric. Quant al finançament, els governs locals haurien de disposar

d'un ampli marge de gestió d'un major volum de recursos, en consonància amb els governs locals d'altres estats europeus.

En vista del que s'ha exposat i més enllà de l'escenari en què ens ubiquem, és fonamental que el nou model local parteixi del reconeixement de les particularitats locals, basant-se en el principi de diferenciació, mitjançant les tècniques de cooperació, d'assistència local i de treball en xarxa. De fet, abans ja s'ha fet referència al manteniment de la planta local actual, siguin quins siguin l'escenari i el context en què es trobi Catalunya, i s'ha qüestionat únicament l'existència de determinades institucions supramunicipals en tot el país en consideració a les particularitats de cada àmbit territorial. Així mateix i partint del reconeixement de les especificitats locals, el nou model local que s'articuli ha de garantir l'equilibri territorial, amb el benentès que constitueix un element bàsic per a afavorir la cohesió social i per a assolir majors quotes de desenvolupament econòmic.

Per aquest motiu, el nou model local ha de vertebrar-se de manera que els municipis disposin de tots els elements que siguin necessaris per a poder prestar els serveis essencials en condicions òptimes i exercir les seves competències amb plena autonomia. És per això que el recurs a les tècniques de cooperació entre els municipis i els ens supramunicipals (diputacions o vegueries i comarques) —i, per què no?, les institucions catalanes en el seu conjunt— es presenta com un instrument fonamental per a millorar les estructures locals vinculades als subministraments bàsics, afavorir la instal·lació de fibra òptica i millorar les telecomunicacions, garantir el manteniment de camins i carreteres, aconseguir la modernització i la innovació dels governs locals i dels processos de gestió respectius, satisfer les necessitats de personal de les plantilles municipals (funcionaris d'habilitació nacional, tècnics i enginyers) i abordar el problema del despoblament dels municipis rurals.

Per tant, l'estudi de noves propostes de vertebració de la planta local no pot obviar la introducció d'elements de modernització i d'innovació en les mateixes estructures internes dels governs locals i en la prestació dels serveis públics a la ciutadania. Així doncs, els principis de transparència, integritat pública, objectivitat, eficàcia, eficiència i rendiment de comptes, han d'esdevenir elements clau en la vertebració d'un nou règim local modern i ajustat a la diversitat local.

6. DE LA TRADICIÓ A LA MODERNITAT

Avui dia, el debat relatiu a l'organització territorial de Catalunya, juntament amb la qüestió electoral, és un dels temes més complexos i que topa amb més contradiccions. Cal destacar, doncs, en la configuració de la planta local i del sistema institucional, el seu finançament i la redefinició del model competencial considerant un plantejament que sigui coherent amb la realitat del territori a partir dels governs locals.

Així, qüestions com la supressió de les diputacions provincials, el nombre d'ens supramunicipals i les seves atribucions, entre moltes altres, estan pendents de resoldre, si bé el moment actual —de profunda transformació— que viu el país es presenta idoni per al seu estudi i la seva concreció, alhora que propicia el plantejament d'alternatives a un model que, avui, no resol la problemàtica existent i no respon a la realitat local. Aquests temps que vivim no s'han de veure com una paràlisi, sinó com una oportunitat.

La vertebració d'un país, com ja va defensar en el seu moment Enric Prat de la Riba, passa per l'assentament d'estructures sòlides des de la base local, des dels ajuntaments, tant des d'un punt de vista territorial com institucional. Aquestes estructures han de ser, al mateix temps, aptes per a assumir un creixement equilibrat, sostenible i continu en els àmbits econòmic, territorial i social. Per això és convenient apostar per la vertebració d'una planta local ajustada a una realitat territorial i social asimètrica i treballar, paral·lelament, en l'establiment d'un sistema institucional respectuós amb les característiques pròpies de cada territori.

Avui Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries, mentre que l'àmbit supramunicipal és constituït també per les comarques, d'acord amb l'article 83 EAC. La implementació de les vegueries, en els termes de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries, es troba avui suspesa per la Llei 4/2011, de 8 de juny.

Per tant, és convenient delimitar un full de ruta, com es va fer en l'època de la Mancomunitat, i és necessari abordar la construcció d'un nou país des del món local, tot començant per la seva transformació prenent com a base la consideració conjunta de tres elements:

- la planta territorial,
- el règim jurídic competencial i prestacional per a garantir els drets i deures dels ciutadans, i
- el règim financer.

Aquests elements s'estructuren, tots ells, a l'entorn d'un element central: el municipi.

6.1. PLANTA LOCAL, RÈGIM JURÍDIC I MODEL DE FINANÇAMENT: EIXOS VERTEBRADORS D'UN NOU MODEL LOCAL CATALÀ

Pel que fa a la planta territorial, actualment existeixen 948 municipis, dels quals uns 500 no arriben al miler d'habitants i representen prop del 2,8% de la població de Catalunya. Ara bé, territorialment, aquests municipis menys poblats representen més del 50% del mapa, mentre que prop del 70% de la població resideix a l'àrea metropolitana de Barcelona.

A aquest efecte, esdevé clau cohesionar i vertebrar el territori municipal de manera que es garanteixi la connectivitat dels nuclis poblats, i això s'ha de fer reforçant la

mobilitat i potenciant la generació de noves oportunitats de creixement. Així mateix, també és fonamental apostar per l'ús de tècniques de cooperació amb altres governs locals i supralocals que incloguin la diversificació, la millora de la gestió de les actuacions, la creació de xarxes de treball, la simplificació administrativa, etcètera.

En aquests cent anys des de la creació de la Mancomunitat s'ha avançat molt, però encara hi ha municipis que, per exemple, queden aïllats quan hi ha aiguats o nevades, o que no disposen d'un servei adequat de subministrament d'aigua. Per tant, cal articular un sistema —una planta local i una xarxa de comunicacions i telecomunicacions— que contribueixi a evitar aquests problemes i que esdevingui idoni per a resoldre els actuals.

Per altra banda, un tema especialment sensible és el relatiu a les fusions de municipis. Els municipis no només s'han de mesurar d'acord amb els resultats demogràfics, sinó també en funció de variables socials i culturals. Per això, és necessari que hi hagi un nivell supramunicipal fort per a cooperar-hi constantment. Ara bé, la concreció de quin ha de ser aquest nivell i si ha de ser un o poden ser diversos, així com les atribucions que li correspondrien, són qüestions que cal abordar en el nou plantejament de la planta territorial.

En tot cas, sembla pertinent articular un model de cooperació i assistència, des de les diputacions o consells de vegueria, respectuos amb l'asimetria territorial. En definitiva, es tracta de facilitar els recursos econòmics, tècnics i/o materials que resultin pertinents per a satisfer les necessitats de cada govern local. Aquesta tasca, de caire assistencial, hauria de ser desenvolupada per les diputacions o consells de vegueria en coordinació amb els consells comarcals, com a entitats territorialment descentralitzades, i hauria de tendir a reforçar l'autonomia local des de la necessària consideració de l'asimetria territorial, partint del fet que la realitat local és diversa i, per tant, l'assistència que s'ha de prestar ha de ser específica per a cada municipi.

Així mateix i en línia amb l'articulació d'una planta local sòlida, cohesionada, equilibrada i sostenible, cada ajuntament ha de disposar d'unes institucions bàsiques reforçades i operatives, així com de suficients recursos per a potenciar l'exercici de les pròpies competències. Aquest reforçament dels municipis, sigui quina sigui la seva dimensió, és el que ha d'afavorir la vertebració del conjunt del territori i ha de permetre articular, en el seu conjunt, una planta local sòlida.

Per tant, no és possible assumir un debat sobre la planta territorial si no es posa en relació amb el règim jurídic, des d'una vessant prestacional i assistencial, i amb el model de finançament.

No obstant això, cal tenir present que les qüestions referides a la connectivitat territorial i a l'extensió d'oportunitats de desenvolupament econòmic i social arreu de Catalunya, ja en l'època de la Mancomunitat van esdevenir els seus objectius fonamentals. En aquest sentit, van ser rellevants els treballs adreçats a conèixer el territori català i, en particular, a crear un mapa de Catalunya que servís com a eina de treball, però també com a símbol del país. Igualment destacables foren els treballs sobre la

vertebració territorial catalana impulsats pels serveis geogràfic i geològic de la Mancomunitat, els quals constitueixen el precedent immediat dels que, anys més tard, va elaborar Pau Vila.

Al mateix temps que es vetllava per conèixer el territori i reorganitzar-lo, es treballava per a garantir una connectivitat adequada, cosa que es va aconseguir construint 418 km de camins i comunicant els 218 pobles que estaven aïllats. També es va traçar una xarxa de telefonia, que va permetre proveir d'aquest servei fins a 400 municipis amb la instal·lació de 5.950 km de línia. Així mateix, es va prestar una atenció especial a les comarques més desateses fins aleshores, per la qual cosa el 1923 es va instal·lar la primera central elèctrica a Balaguer, que va prestar servei a 200 abonats. El més rellevant, però, és que ja en l'època de la Mancomunitat es va treballar per a conèixer el territori, per a reorganitzar-lo i per a equilibrar-lo, de manera que els treballs duts a terme esdevingueren precedents immediats dels que anys després va elaborar Pau Vila, malgrat que aquests no es conegueren amb tota profusió.

Quant al règim jurídic i en el marc de l'estudi del marc competencial, es fa avinent analitzar el règim competencial dels municipis i comprovar si els serveis mínims que la llei els atribueix, es materialitzen a la pràctica i en quines condicions. A partir d'aquí, convé plantejar si és realment necessari que tots els municipis tinguin el mateix règim competencial, si té sentit que tots els ajuntaments (siguin quins siguin el seu àmbit i la seva dimensió) tinguin el mateix nivell de responsabilitat i hagin de prestar uns serveis concrets, a més d'avaluar en quina mesura el reconeixement d'un nucli competencial als governs locals ha d'anar acompanyat d'una dotació econòmica suficient que contribueixi a l'efectivitat del seu exercici.

Pel que fa al sistema de finançament local, es constata que hi ha una dependència absoluta dels municipis respecte de les transferències de les altres administracions, sobretot de les diputacions. Aquesta situació necessita també un debat a fons.

6.2. L'EVOLUCIÓ DEL DRET PÚBLIC COM A MARC JURÍDIC DEFINIDOR DEL NOU MODEL LOCAL CATALÀ

Paral·lelament a aquestes consideracions, no pot obviar-se el fet que el dret públic, en general, i el dret administratiu, en particular, són el marc jurídic definidor de qualsevol canvi en el model territorial local. Certament i seguint Argullol Murgadas, «[e]l conreu del dret públic té una relació amb l'existència de poders públics dotats amb facultats d'innovació o, almenys, amb administracions pròpies».

Per tant, si bé el dret públic no és l'únic element que s'ha de tenir en compte en el moment de configurar un nou règim competencial, institucional i de finançament local, sí que hi té un paper molt significatiu.⁹

I és que, paral·lelament a la vertebració d'un nou model territorial, el dret públic ha d'afrontar també una transformació important, no només del seu contingut, com ja ha dut a terme al llarg de la història, sinó també de la seva interacció amb altres disciplines, i encara més quan el dret administratiu és el que adquireix més significació en l'àmbit de les administracions locals. De fet, les administracions locals, en el passat, ja van tenir una incidència més que notòria en el conreu del dret públic, fins al punt que aquest adquirí, en determinades etapes, una dimensió eminentment local. Per exemple, aquest seria el cas de tota l'obra en aquesta matèria de la Mancomunitat, dels seminaris i estudis que es van dur a terme per a la publicació de la Llei especial del municipi de Barcelona, del 1960, o del Decret llei del 1974 que establia la Corporació Metropolitana de Barcelona.¹⁰

Aquest canvi en el dret públic passa necessàriament per una ampliació del concepte tradicional de *dret administratiu* que inclogui disciplines paral·leles com ara les ciències polítiques, les relacionades amb les noves tecnologies, l'economia, etcètera. I és que els nous reptes que planteja la vertebració de la planta territorial catalana en totes les seves vessants (territorial, cultural, social, educativa i prestacional) fan necessari que el dret administratiu evolucioni en termes de modernitat i esdevingui un dret propici a la interrelació amb altres disciplines, en consonància també amb els nous reptes de gestió pública que, indiscutiblement, es deriven no només de la vertebració de la planta catalana quant a competències, finançament i organització territorial i institucional, sinó també del nou funcionament dels governs locals.

7. AVANÇANT CAP A UN MODEL LOCAL MODERN, SOSTENIBLE I INTEGRADOR. ELS REPTES DE LA DIGITALITZACIÓ I LA NOVA GOVERNANÇA

El debat sobre el model local de Catalunya i la seva organització territorial planteja moltes qüestions que no estan exemptes d'opinions diferents i de divergències, però que és necessari estudiar a l'efecte de la seva implementació efectiva. Per això i atesa la diversitat de temes i la complexitat de les qüestions que han de ser tractades, hem de ser capaços de dibuixar un full de ruta i de concretar a on volem arribar.

9. E. ARGULLOL MURGADAS, «Una aproximació al conreu del dret públic a Catalunya», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 41 (2010), p. 60-61.

10. E. ARGULLOL MURGADAS, «Una aproximació al conreu del dret públic a Catalunya», p. 74-75.

També és fonamental fer una nova anàlisi i posar la gestió pública, el dret i l'organització territorial a l'ordre del dia, i començar abordant el fet que, avui, molts ajuntaments no disposen de la figura de secretari o secretària i/o de la d'interventor o interventora, han d'afrontar el problema del despoblament i no poden oferir als seus ciutadans serveis de caràcter essencial.

Igualment, en aquest procés de transformació que comporta l'estudi i l'anàlisi d'un nou model local a Catalunya, cal impulsar el desenvolupament del dret públic des de les administracions locals i des de les universitats i els centres de recerca. En aquest sentit, és clau la formació dels professionals del dret que treballen en les administracions locals, i no només en les institucions clàssiques del dret administratiu, sinó també en tots els àmbits connexos que poden contribuir a millorar la gestió pública local, com ara la gestió pública, l'economia, la ciència política... De fet, l'evolució i la superació del model estrictament burocràtic per un nou paradigma de gestió centrat en les noves tecnologies, la globalització, el govern obert, la digitalització i la nova governança, fan necessari tenir personal cada cop més qualificat i amb més aptituds per a assumir el repte de la modernització dels governs locals.

8. CONSIDERACIONS FINALS

Catalunya viu un procés de canvi en el qual convé avançar amb la mirada posada en el futur i amb la consciència que, sigui quin sigui l'escenari en què ens trobem, els governs locals constitueixen la base per a construir el país. Per aquest motiu no podem obviar, en aquest camí de construcció nacional, les noves propostes de vertebració del territori de Catalunya en la triple vessant a la qual s'ha fet referència anteriorment. I és que, sigui com vulgui, en la configuració de noves estructures, els ajuntaments i els consells de vegueria han d'assumir un rol clau tot fent ús, si escau, de tots els mecanismes de cooperació local que siguin adients per a afavorir el creixement equilibrat i sostenible del conjunt dels governs locals en els àmbits econòmic, territorial i social.

La realitat posa de manifest molts problemes que plantegen dubtes sobre l'existència d'un equilibri territorial i que evidencien diferències substancials d'un municipi a un altre, a més de diverses mancances quant als mínims indispensables per a garantir serveis de qualitat als ciutadans, sigui quin sigui el seu municipi de residència.

Davant d'aquestes deficiències, convé recuperar la idea de Catalunya ciutat que es va desenvolupar durant l'època de la Mancomunitat de Catalunya i treballar, a l'empara de les noves tendències de la digitalització, per a garantir l'equilibri territorial i el desenvolupament cohesionat i simultani del conjunt dels governs locals de Catalunya. I, en aquest sentit, hem de procurar que tots els municipis puguin desenvolupar les actuacions pertinents per al seu funcionament diari i prestar els serveis que, més enllà que tinguin, o no, caràcter mínim, responguin als interessos reals de les comunitats locals, sempre en els termes del principi d'autonomia local.

Per això és fonamental, en aquest país, disposar d'una regulació de la funció pública específica per a Catalunya, apostar per l'articulació d'una doctrina jurídica catalana, ja des de les mateixes universitats, i treballar per al conreu d'un dret públic català.¹¹ Catalunya té disposicions normatives de gran qualitat que han permès, durant anys, regir la vida diària de les administracions públiques, en general, i de les administracions locals, en particular, però que cal actualitzar. Sense anar més lluny, en són exemples el Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de patrimoni dels ens locals, el Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de personal al servei de les administracions locals de Catalunya, i el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, així com les quatre lleis territorials ancorades en el 1987. Totes aquestes normes, emprades i aplicades a les administracions locals, van ser aprovades fa més de vint anys en un context i una realitat completament diferents de les actuals. Per això, paral·lelament a la reforma i el plantejament d'un nou model local, és fonamental apostar per una reforma que passi també per actualitzar les disposicions que regulen el seu funcionament, amb l'ànim de respondre amb èxit als reptes actuals dels governs locals.

En aquest sentit, podria dir-se que disposar d'uns governs locals forts no passa únicament per tenir un model local institucional i competencial coherent, integrat, equilibrat i equitatiu, que compleixi els principis de diferenciació, d'autonomia local i de suficiència financera, sinó que també es fa necessari tenir una base jurídica i doctrinal sòlida, centrada en un dret pensat i articulat des del territori i per al territori de Catalunya. I tot això, sense obviar l'oportunitat i la conveniència d'abordar un sistema d'accés a la funció pública i a la carrera professional que permeti cobrir les vacants existents i captar talent jove capaç de modernitzar i d'aportar elements innovadors a unes administracions locals que no acaben d'integrar-se en la nova era de la digitalització, ja sigui per manca de mitjans, ja sigui per manca de planificació, al conjunt del territori.

Per tant i a mode de conclusió, els governs locals s'enfronten avui al gran repte de la vertebració, necessària i urgent, d'un model local que consideri la planta territorial, la dimensió jurídica i competencial o prestacional, i el finançament adequat i suficient, i que a la vegada s'enquadri en un marc jurídic català, modern i adaptat a les necessitats i els reptes que planteja el segle XXI. El gran repte és, en definitiva, enfortir els governs locals no ja només des d'una perspectiva eminentment institucional, sinó de manera integral, per tal que, una vegada acotat el seu marc institucional, competencial i financer, puguin desplegar les seves comeses de la manera més eficaç i eficient, en un context operatiu modern i innovador.

11. Hi ha un bon treball sobre els antecedents a A. ROVIRA I VIRGILI, *Estat Català. Estudi de dret públic*, Tarragona, Universitat Rovira i Virgili, 2016.