

LA PLANTA MUNICIPAL I LA SEVA DIVERSITAT: PEDRA ANGULAR DEL MODEL TERRITORIAL. A PROPÒSIT D'UNA NOVA LLEI DE GOVERNS LOCALS DE CATALUNYA

Xavier Forcadell i Esteller¹
Professor associat de dret administratiu
Universitat Rovira i Virgili

Resum

La planta municipal, amb la seva configuració i, consegüentment, la diversitat territorial que representa, és un dels elements estructurals de qualsevol model territorial en clau local. És a dir, per a configurar un model territorial creiem que és necessari conjugar almenys tres elements substantius: la planta, el règim jurídic local —organitzatiu, competencial i prestacional— i el seu sistema de finançament. I perquè sigui coherent, ple, s'ha de configurar com un tot que es retroalimenta, que s'interrelaciona alhora. Justament per això resulta molt substantiva l'estructura municipal d'un territori, i la seva diversitat, la qual per connexió ens permetrà saber amb una aproximació significativa quin règim juridicoinstitucional serà necessari i quin marc financer haurà de fer-lo viable i operatiu.

En aquest sentit, entenem que l'estudi de la planta municipal i la seva diversitat és la pedra angular *prima facie* a partir de la qual s'han de conjugar la resta d'elements i, alhora, *per se* condiciona molt substantivament la definició del model territorial.

És més, no abordar aquest element sense complexos i alhora amb el màxim rigor polític, jurídic, geogràfic, econòmic, social, etc., fa que de retruc es posposi la definició de tot un model, en definitiva. En efecte, quants municipis hi ha al país i si són prou o són massa, no només motiva el reforç i la configuració d'un nivell —almenys— supramunicipal i intermunicipal, sinó que fa gravitar a partir d'aquesta decisió la resta d'elements esmentats.

En aquest article, que coincideix en el temps amb el quarantè aniversari de la Llei de bases del règim local del 1985 —la norma *bàsica* en la matèria—, abordarem especialment aquesta qüestió, especialment pel que fa al nostre país. I ho farem en el context d'una necessària llei de governs locals de Catalunya que estructurí definitivament, i finalment, un nou model territorial amb tots els seus elements.

Paraules clau: municipis, comarques, vegueries, diputacions provincials, àrees metropolitanes, model territorial.

1. L'autor de l'article és també funcionari de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional.

LA PLANTA MUNICIPAL Y SU DIVERSIDAD: PIEDRA ANGULAR DEL MODELO TERRITORIAL. A PROPÓSITO DE UNA NUEVA LEY DE GOBIERNOS LOCALES DE CATALUNYA

Resumen

La planta municipal, con su configuración y, consiguientemente, su diversidad, es uno de los elementos estructurales de cualquier modelo territorial en clave local. Es decir, para configurar un modelo territorial creemos que es necesario conjugar al menos tres elementos sustantivos: la planta, el régimen jurídico local —organizativo, competencial y prestacional— y su sistema de financiación. Y para que este resulte coherente, pleno, debe configurarse como un todo que se retroalimenta, que se interrelaciona a la vez. Justamente por eso resulta muy sustantiva la estructura municipal de un territorio, y su diversidad, y por conexión esta misma nos dará una aproximación significativa de qué régimen jurídico-institucional será necesario y qué marco financiero deberá hacerlo viable y operativo.

En tal sentido, entendemos que el estudio de la planta municipal y su diversidad es la piedra angular *prima facie* a partir de la cual deben conjugarse el resto de elementos, y al mismo tiempo *per se* condiciona muy sustantivamente la definición de uno u otro modelo territorial.

Es más, no abordar el tema de la planta sin complejos y con todo el rigor político, jurídico, geográfico, económico, social, etc., hace que en consecuencia se posponga la definición de todo un modelo, en definitiva. En efecto, cuántos municipios hay en el país y si suficientes o son demasiados, no solo motiva el refuerzo y la configuración de un nivel —al menos— supramunicipal e intermunicipal, sino que hace gravitar a partir de esta decisión el resto de elementos mencionados.

En este artículo, que coincide en el tiempo con el cuadragésimo aniversario de la Ley de bases del régimen local de 1985 —la norma *básica* en la materia—, abordaremos esta cuestión, especialmente con respecto a Catalunya. Y lo haremos en el contexto de una necesaria ley de gobiernos locales catalana que estructure definitivamente, y finalmente, un nuevo modelo territorial con todos sus elementos.

Palabras clave: municipios, comarcas, veguerías, diputaciones provinciales, áreas metropolitanas, modelo territorial.

THE MUNICIPAL PLAN AND ITS DIVERSITY: THE CORNERSTONE OF THE TERRITORIAL MODEL. ABOUT A NEW LAW ON LOCAL GOVERNMENTS IN CATALONIA

Abstract

The municipal plan, its configuration, and consequently, the territorial diversity that ensues, is one of the structural elements of any territorial model in a local key. In other words, in order to configure a territorial model, we believe that it is necessary to combine at least three substantive elements: the plant, the local legal regime —organizational, competence and benefits—, as well as its financing system. And for it to be coherent, full, it must be configured as a whole that feeds back on each other, that interrelates at the same time. Precisely for this reason, the municipal structure of a territory, and its diversity, is very substantive, and by connection this will give us a significant approximation of what legal-institutional regime will be necessary, and what financial framework will have to make it viable and operational.

In this sense, the study of the municipal plan and its diversity is understood to be the *prima facie* cornerstone from which to combine the rest of the elements, and at the same time to condition the definition of one or another territorial model very substantively.

Moreover, not to approach this element without complexes, and with all political, legal, geographical, economic, social rigor, etc., means that the definition of an entire model, in short, is postponed. In fact, how many municipalities there are in the country, and whether there are enough or too many, not only motivates the reinforcement and configuration of a —at least— supramunicipal and intermunicipal level, but also makes the rest of the aforementioned elements gravitate from this decision.

In this article, which coincides in time with the fortieth anniversary of the 1985 Law on the Bases of the Local Regime —the *basic* rule on the matter— we will address this issue in particular, especially with regard to our country. And we will do so in the context of a necessary Law of Local Governments of Catalonia that definitively and finally structures a new territorial model.

Keywords: municipalities, counties, *veguerías*, provincial councils, metropolitan areas, territorial model.

Sumari: 1. Una breu introducció en forma d'antecedents més remots; 2. El restabliment de la generalitat de catalunya i del seu autogovern; 3. El model local de la constitució de 1978 i l'estatut d'autonomia de catalunya de 1979; 4. L'estatut de catalunya del 2006 i la seva voluntat de posar les bases per a bastir un nou model territorial; 5. Elements per a la configuració d'un model territorial prenent els municipis i la seva diversitat com a eix central; 6. Els elements clau del model: planta municipal, règim jurídic i finançament local; 7. Alguns elements que cal tenir en compte en aquest nou model proposat; 8. Una conclusió general en forma de proposta transversal; 9. Bibliografia.

1. UNA BREU INTRODUCCIÓ EN FORMA D'ANTECEDENTS MÉS REMOTS

El model territorial de Catalunya és un tema recurrent en el catalanisme polític que s'ha de tractar amb una clara vocació de modernitat² però sense obviar, en cap cas, el camí recorregut i els treballs fets en aquesta matèria al llarg de la història. I és prenent com a base aquesta convicció que cal partir de la tradició, això és, dels progressos que es van dur a terme en el passat per a abordar avui l'organització territorial catalana com el repte de futur que representa. No entrarem en els antecedents estructurals històrics³ dels municipis i de la seva planta, i alhora en la seva diversitat territorial, però sí que cal esmentar que hi ha alguns punts de connexió moderns en la matèria que hem de situar com a punts cardinals. Així, en primer terme trobem la Mancomunitat de Catalunya (1914-1923)⁴ com la institució que va promoure amb fets, i amb una clara convicció municipalista, l'ordenació territorial i l'equilibri territorial de Catalunya, també en els àmbits de la cultura, la llengua, l'educació, les infraestructures de comunicació, etc. Malgrat que va ser una institució amb una vida curta, el cert és que la

2. Vegeu *in totum* X. FORCADELL ESTELLER, *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, Tirant lo Blanch, 2016.

3. Molt ben sistematitzats i tractats per A. JORDÀ FERNÁNDEZ, «Els antecedents històrics i jurídics de l'Administració local a Catalunya», a J. GÍFREU FONT i J. R. FUENTES GASÓ (dir.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, Tirant lo Blanch, 2009, p. 43-62.

4. Culminació política i jurídica de moltes accions i treballs precedents, entre els quals destaca especialment el paper de les Bases de Manresa del 1892.

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.

Per tant, podem dir que els antecedents moderns del nostre model municipal els hem de buscar en tot el que representa i aporta la Mancomunitat, amb tots els vaivens de la història del darrer segle i fins als nostres dies.

Sigui 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 que permeti consolidar la base local, això és, els governs locals, i revestir-los d'una autonomia real i efectiva que faciliti desenvolupar projectes d'abast més ampli, teixir infraestructures, proveir els serveis mínims sigui quin sigui el territori de què es tracti i, al mateix temps, reconèixer la diferenciació i la diversitat local.

2. EL RESTABLIMENT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA I DEL SEU AUTOGOVERN

Les eleccions del 15 de juny de 1977 van tenir lloc en el marc de la *Ley para la reforma política* del 1976, quan encara no estava implementat el 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 culminaria amb l'elaboració i aprovació d'un nou text constitucional que abordaria la reestructuració de l'Estat.⁵

Aquestes eleccions, a més, marcaren l'inici d'un nou sistema polític i evidenciaren diferències entre Catalunya, on havia guanyat el Partit dels Socialistes de Catalunya, seguit del Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC) i de Pacte Democràtic, i l'Estat, on governava Unión de Centro Democrático, encapçalada per Adolfo Suárez.

Poc després de les eleccions, els diputats escollits a Catalunya constituïren l'Assemblea de Parlamentaris, que sol·licità i promogué que Josep Tarradellas, president de la Generalitat a l'exili, la presidís. I fou en aquest moment que 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, gairebé quaranta anys després de la celebració d'un acte reivindicatiu i identitari de la realitat catalana.

Per tant, i malgrat no disposar encara d'un text constitucional, la voluntat democràtica era evident. I fou en aquest context de transició democràtica que els parlamentaris catalans, amb el president Tarradellas, van treballar per a restablir la Generalitat de Catalunya i pel retorn del seu president exiliat.

Els acords que se celebraren entre el president de la Generalitat a l'exili, Josep Tarradellas, i Adolfo Suárez, president del Govern, van permetre establir les bases per al retorn del president i per al restabliment de la Generalitat, les quals van cristal·litzar mitjançant la

5. E. PUJOL, *Josep Tarradellas: El retorn del president*, Barcelona, Dau, 2016.

formalització dels acords de Perpinyà. No obstant això, el posterior procés negociador entre 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 forma d'organitzar la nova Generalitat fins a l'aprovació d'un nou estatut, la constitució d'un nou 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 prenent com a base les diputacions catalanes, tot en consonància amb el que es va fer quan es va instaurar la Generalitat republicana l'any 1931. Però els parlamentaris van rebutjar de ple aquesta idea perquè 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.⁶

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

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 reial decret que preveia la creació de les comissions mixtes de traspassos de serveis de l'Estat i de les diputacions a la Generalitat. El reconeixement formal de la Generalitat es va fer el dia 5 d'octubre de 1977 i el nomenament de Tarradellas com a president de la Generalitat es va fer efectiu el 17 d'octubre de 1977, fet que donava pas als preparatius per al seu retorn a Catalunya.⁷

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 menys encara 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. Tanmateix, aquests diàlegs es van portar a terme gràcies a l'ampli suport amb que tenia 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 conclusió definitiva de la dictadura franquista, en relació amb la qual és remarcable la comesa duta a terme per Tarradellas. De fet, els moviments polítics que es produïren aquell any serien decisius per al

6. J. TARRADELLAS JOAN, *Dietari del 1977*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 15 de juliol de 1977.

7. 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 els Fets d'Octubre del 1934, 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. Va residir primer a França i després a Suïssa, però va acabar tornant a París l'any 1944, on va romandre fins que va tornar a Catalunya.

futur polític de Catalunya. A més, l'elaboració de l'Estatut d'autonomia va coincidir amb la darrera fase dels treballs per a l'elaboració i aprovació de la Constitució espanyola (CE) l'any 1979, la qual preveia 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 i es donava pas a la celebració d'eleccions al Parlament l'any 1980, en les quals resultà elegit el president Jordi Pujol, i a unes eleccions municipals que tindrien lloc l'any 1979 i consolidarien la democràcia en els governs locals.

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 havia estat sotmès a una dictadura molt dura. Per això, el diàleg entre forces polítiques de signe divers, l'alta de 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 a aconseguir l'autogovern de Catalunya.

La restauració de la Generalitat de Catalunya, abans de l'aprovació i la promulgació de la CE, és una excepció en la transició espanyola perquè es va adoptar sense tenir, prèviament, un marc normatiu constitucional aprovat. D'aquí que la recuperació de la Generalitat el 1977 suposés, en certa manera, el reconeixement de la legitimitat d'una institució genuïnament republicana i, en definitiva, constituís una excepció a la forma de procedir de la transició espanyola, de la mateixa manera que ho va ser l'acte que va reconèixer Tarradellas com a president de la Generalitat.

3. EL MODEL LOCAL DE LA CONSTITUCIÓ DE 1978 I L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA DE 1979⁸

En aquest context, en els primers esborranys de la CE, entre finals de 1977 i principis de 1978, es dibuixava un model local ben obert, en el qual es definien les províncies, o altres circumscripcions establertes pels nous estatuts d'autonomia, com a elements clau de la divisió i organització del territori, i s'encomanaven el seu govern i la seva administració a diputacions, ajuntaments o corporacions de caràcter representatiu. Al llarg del procés d'elaboració de la CE, no obstant això, la regulació va anar derivant cap a una concepció més centralitzada, com en un altre ordre de coses també ho faria 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 VIII, relatiu a l'organització territorial de l'Estat.

La CE és, sens dubte, el text normatiu de referència de la transició política. Pel que fa al model territorial local, l'article 137 de la CE estableix que «l'Estat s'organitza territorial-

8. X. FORCADELL ESTELLER, «Los gobiernos locales supramunicipales en Cataluña: evolución normativa y jurisprudencial, y perspectivas de futuro», a *Anuario de derecho local*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016.

ment en municipis, províncies i les comunitats autònomes que es constitueixin». L'article 140 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 la defineix com a «agrupació de municipis i divisió territorial de l'Estat per al compliment de les seves activitats, i és també circumscripció electoral». L'article 141.1 diu que «qualsevol alteració dels límits provincials haurà de ser aprovada per les Corts Generals per mitjà d'una llei orgànica», la qual cosa dificulta significativament l'evolució del mapa provincial.

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

La CE vol generalitzar un model local de règim comú, si bé preveu algunes —poques— especialitats, com poden ser els models forals, els insulars, les comunitats uniprovincials o els casos de Ceuta i Melilla. Per a tots els altres territoris és aplicable el règim general. Raons històriques i territorials justifiquen aquestes excepcions en alguns casos, però aquestes mateixes raons històriques, en canvi, no van ser reclamades amb suficient ambició —i encara menys van ser 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. I aquestes tenien el seu marc institucional bàsic en els seus respectius estatuts.

Així, l'any 1979 Catalunya va aprovar el seu propi estatut. Quant al model local, l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) preveia, en el seu article 2, que Catalunya definia el seu territori a partir de les comarques compreses a les províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. Pel que fa a l'organització territorial, l'article 5 configurava aquest model bàsicament amb els municipis i les comarques, no amb les províncies. Però la seva tramitació a les Corts Generals va comportar que, en relació amb aquesta darrera opció, s'afegís que, sens perjudici del que estableixen els articles 137 i 141 de la CE, es mantingués també la institucionalització de les províncies i de les diputacions. Així mateix, l'article 9 definia la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local, sens perjudici del desenvolupament normatiu de l'article 149.1.18 de la CE per part de l'Estat. Quant al finançament, a pesar que en les primeres redaccions de l'article 48 es determinava que corresponia a la Generalitat, finalment es va afegir que calia modificar el text dels articles 140 i 142 de la CE.

La CE i l'Estatut 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 i a plantejar el que seria 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 al 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 dia 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, del 28 de juliol. En aquesta sentència, per primera vegada, es va aplicar un criteri jurisprudencial que es mantindria en els propers trenta anys: el principi de la garantia institu-

cional. 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 (en concret, la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic [LOAPA]), no va facilitar l'establiment d'un model local descentralitzat per a Catalunya. Pel que fa a la normativa, es van dictar normes estatals de referència, com ara la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), i la Llei 39/1988, del 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals (avui, el Reial decret legislatiu 2/2004, del 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, i 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, del 4 d'abril, del règim provisional de les diputacions provincials; la Llei 6/1987, del 4 d'abril, de l'organització comarcal —avui, el Decret llei 4/2003, del 4 de novembre—; la Llei 7/1987, del 4 d'abril, per la qual s'estableixen i es regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i a les comarques compreses dins de la seva zona d'influència; i la Llei 8/1987, del 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (avui, el Decret llei 2/2003, del 28 d'abril). Aquest marc normatiu és, en bona part, vigent avui dia.

En tot cas, aquesta realitat impossibilitava l'establiment d'un model propi en què, d'una banda, s'instauraven les comarques com a segon nivell supramunicipal específic de l'organització territorial de Catalunya i, de l'altra, es mantenien les diputacions provincials, les quals tenien garantia institucional i, per tant, rebien finançament directament de l'Estat. No obstant això, el cert és que el marc competencial 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 no van ser tampoc 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, del 23 de desembre, la que va establir la doctrina del caràcter bifront del règim local en tractar-se d'una matèria considerada competència exclusiva de l'Estat i de les comunitats autònomes, amb la qual cosa aquesta teoria esdevenia un límit al desenvolupament normatiu d'aquesta qüestió a Catalunya.

Certament, tot i aquesta sentència, el cert és que es van dictar alguns pronunciaments que semblaven obrir una bretxa a favor d'una major interpretació favorable a la Generalitat, però la gran majoria no deixaven marge per a massa interpretacions sobre aquest tema. Així, per exemple, es dictaren la STC del 27 de juny de 2003, la STC 214/1989, del 21 de desembre, la STC 233/1999, del 13 de desembre, etc.

Malgrat aquest marc normatiu i jurisprudencial, Catalunya seguiria reflexionant i repensant el futur model territorial, de manera que va ser ja l'any 2000 quan es va elaborar l'*In-*

forme sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya, dirigit pel ponent constitucional i jurista Miquel Roca i Junyent i conegut amb el nom d'*Informe Roca*.

Aquest informe recull diferents alternatives i propostes per a millorar substantivament el model territorial local, com ara la incorporació de la nomenclatura veguerial i la reformulació del paper dels consells comarcals actuals, els quals, des del seu naixement, a més de tenir moltes dificultats de finançament, han vist reduïda la seva activitat a l'assistència i la cooperació amb els municipis majoritàriament en temes socials i de residus.

4. L'ESTATUT DE CATALUNYA DEL 2006 I LA SEVA VOLUNTAT DE POSAR LES BASES PER A BASTIR UN NOU MODEL TERRITORIAL

L'EAC 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, que reconeix els drets històrics institucionals i organitzatius de Catalunya, entre els quals podem incloure l'organització territorial local.⁹

L'article 83 defineix i regula els governs locals bàsics de Catalunya, que considera que són els municipis i les vegueries, sens perjudici de les comarques, que existiran en tot cas 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. L'article 84 reproduïx un llistat ampli i concret de les competències dels governs locals, i els articles 90 i 91 regulen les vegueries; en destaca la previsió que preveu que els consells de vegueria substitueixen les diputacions provincials.

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

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

Per tant, l'EAC interioritza el model local català, planteja elements per a definir-lo i consolida el seu sistema competencial, prestacional i financer. No obstant això, deu anys després de la seva aprovació encara no comptem amb una proposta normativa de desenvolupament. Hi ha hagut diversos intents, però la veritat és que mai no s'ha desenvolupat en la seva potencialitat, a diferència d'altres territoris de l'Estat, com Andalusia o València. En tot cas, les lleis que han desenvolupat parcialment l'Estatut són, principalment, la Llei 30/2010, del 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, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

9. Veurem més endavant que aquest precepte pot ser un ancoratge històric en clau de futur singular.

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 bifront del règim local a partir d'una interpretació més restrictiva de la «teoria del bloc de constitucionalitat». Aquesta sentència preveu, en abordar la qüestió competencial (art. 151 i 160 de l'EAC), que les competències exclusives reconegudes a la Generalitat ho són de forma impròpia, de manera que no poden afectar l'exercici de competències exclusives de l'Estat.

En relació amb la regulació estatutària del municipi i la vegueria, així com amb el seu marc competencial, la STC 31/2010 parteix de l'article 149.1.18 de la CE, com a marc estatal de referència, per a impossibilitar 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 de l'EAC en relació amb l'article 149.1.18 de la CE. Pel que fa a aquest punt, el Tribunal interpreta, com a novetat, que quan l'EAC parla de «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 de la CE. Aquesta nova consideració desdibuixa la «teoria del bloc de la constitucionalitat», segons la qual els estatuts tenen la funció de complementar la CE pel fet de ser el resultat 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, del 12 de desembre, relativa a l'Estatut d'autonomia de València. No obstant això, es va produir un canvi quan va sentenciar sobre l'EAC.

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 a partir de l'article 149.1.18 de la CE.

Les sentències dictades a partir de la STC 31/2010 han reiterat aquest posicionament. En aquest sentit, podrien esmentar-se les STC 132/2012, del 19 de juny, 103/2013, del 25 d'abril, 138/2013, del 6 de juny, 210/2014, del 18 de desembre, etc.

Més enllà del que s'ha exposat, cal tenir en compte també la Llei 27/2013, del 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local a Catalunya (LRSAL). Aquesta modificació de la LBRL, amb clara voluntat recentralitzadora, continua —malgrat tot, és a dir, malgrat els molts anuncis que es derogaria— vigent en el nostre ordenament jurídic.

La LRSAL fou objecte de nombrosos recursos d'inconstitucionalitat i d'un conflicte en defensa de l'autonomia local. De fet, el Tribunal Constitucional ha anat resolent amb els anys sobre aquest tema en diversos pronunciaments, entre els quals podem esmentar les STC 41/2016, del 3 de març, 64/2016, del 9 de juny, 44/2017, del 27 d'abril i 54/2017, de l'11 de maig, que resolva un recurs interposat pel Parlament de Catalunya.

Un cop vist el règim local vigent, configurat per la regulació que en aquesta matèria contenen el text constitucional, l'EAC i la legislació bàsica, tot seguit es plantegen un seguit de propostes adreçades a la vertebració d'un nou règim local per a Catalunya i les quals, doncs, haurien de permetre passar del règim local tradicional a un règim modern i respectuós amb la diferenciació local i l'asimetria del territori. Aquestes propostes, però, s'han de formular necessàriament atenent al règim i al context en què es troba, o pugui eventualment

trobar-se, Catalunya a partir de 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 progressiva, així com una anàlisi acurada de la situació actual dels governs locals tant pel que fa al territori com a les competències i el finançament.

5. ELEMENTS PER A LA CONFIGURACIÓ D'UN MODEL TERRITORIAL PRENENT ELS MUNICIPIS I LA SEVA DIVERSITAT COM A EIX CENTRAL

A Catalunya la planta municipal es caracteritza per incloure molts ens que no arriben als mil habitants, malgrat tenir un terme municipal molt gran, i per concentrar més del 70% de la població en una mateixa àrea territorial.

Per tant, la realitat local és, en si mateixa, molt diversa i plural, fet que esdevé definidor del model local català i que, a la vegada, justifica el manteniment de la planta municipal actual, sigui quin sigui l'escenari en què es formulin les noves propostes de planta territorial i de modernització. El que sí que caldria qüestionar és 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.¹⁰ I el mateix es pot dir respecte a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i la futura vegueria de Barcelona.

En vista d'això, tot seguit es fan 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 a partir d'un triple enfocament: la planta territorial, el règim jurídic i el seu finançament. D'altra banda, es tractaran també els altres elements que, per la seva connexió, resulten interessants per a configurar un model de govern local genuïnament català a partir del paper dels governs supramunicipals.¹¹

A més, i en funció del rol i de les majories polítiques de cada moment, es proposen tres elements de referència en què 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 tercer seria el que es produiria en el cas que Catalunya disposés de plena i absoluta competència.

No obstant això, i sens perjudici de l'existència d'aquests tres escenaris, partim sempre del manteniment de la planta municipal actual, amb independència dels eventuais processos de fusió o agrupació municipal que es puguin dur a terme sempre de forma voluntària i prenent com a base el principi d'autonomia local. D'aquí que els plantejaments que tot seguit es formulen s'exposin amb perspectiva de futur i sense que, en cap cas, les propostes que es

10. Vegeu X. FORCADELL ESTELLER, *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València, Tirant lo Blanch, 2016, p. 515-521 i 525 i seg.

11. *Ibidem*, p. 468-521.

formulen hagin d'estar necessàriament emmarcades en un escenari concret. Passem a detallar-los una mica més àmpliament:

a) Un primer escenari partiria de la previsió d'innovacions en la regulació actual basant-se en el fet que en un mateix territori existeixen diferents nivells de govern local amb competències per a prestar serveis. El problema rau en el fet que aquestes actuacions no es vehiculen a través d'instruments de cooperació interadministrativa, cosa que evidencia disfuncions econòmiques, d'eficàcia i d'eficiència. Per això és rellevant d'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. I per a construir un model genuïnament català, un element de singularització ràpid podria ser el seu canvi de nom: que les diputacions provincials passessin a denominar-se *vegueries* i el seu òrgan de govern, *consell de vegueria*. Quant al nombre de vegueries, és cert que no podem crear-ne més de quatre —en aquest plantejament cal valorar que en els darrers anys el Parlament ha creat la vegueria del Penedès, però per tal que sigui operativa en clau local caldria el concurs del legislador estatal per a fer-ho de forma plena— 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 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 assistència, entre d'altres, més pròpies dels ens supramunicipals.

Per altra banda, l'EAC reconeix un nivell supramunicipal que està configurat per les comarques. És necessari, doncs, valorar si la distribució comarcal actual és adequada o convé simplificar-la. En tot 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 forma efectiva al municipi i al ciutadà.

El consell comarcal també requereix una millora organitzativa interna. De fet, un primer element suficient i necessari seria transformar-lo en un govern de gestió a través d'un consell d'alcaldes i dotar-lo d'una estructura tècnica sòlida és, la qual 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, per exemple, 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, tot 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 una millora.

Igualment important és l'encaix veguerial amb el metropolità, que requereix apostar per una delimitació clara de les polítiques públiques que ha de prestar cadascun i fomentar

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 els àmbits on es disposa majoritàriament dels recursos. En aquest sentit i per a treballar en xarxa, les estructures comarcals actuals es converteixen en una eina idònia. En tot 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 destinar el major nombre de recursos econòmics, tècnics i materials a reforçar les capacitats i competències dels municipis, en coherència amb les seves necessitats, 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.

b) Un segon plantejament seria que Catalunya disposés d'un règim asimètric i singular, de tipus *federal* o similar, en el marc del qual es podria garantir una regulació diversa i conforme amb la diferenciació local. Caldria avançar en aquest aspecte, però, de forma gradual i proposar millores que passin per la vertebració de les vegueries i 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 a les àrees metropolitanes, per tal 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 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 permetria 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...

c) Finalment, el tercer plantejament seria que Catalunya, fruit d'un acord i un moviment polític de gran transcendència, tingués absoluta i plena competència en la matèria. En aquest context, el marge de decisió sobre l'estructura municipal i supramunicipal, i el règim competencial i financer, seria total. No obstant això, es consideraria igualment avinent mantenir la planta municipal actual i definir un únic nivell de govern supralocal que estaria configurat per set, vuit o nou vegueries, i per vegueries metropolitanes a Barcelona i al Camp de Tarragona, a més de tenir un règim competencial 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 els governs locals d'altres estats europeus.

En vista del que s'ha exposat i més enllà del plantejament en què ens situem, és fonamental que el nou model local parteixi del reconeixement de la planta municipal, basant-se en el principi de la 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 atenció 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 assolir majors quotes de desenvolupament econòmic.

Per aquest motiu, el nou model local ha de vertebrar-se de manera que els municipis comptin amb tots els elements que siguin necessaris per a poder prestar en condicions òptimes els serveis essencials i exercir les seves competències amb plena autonomia. D'aquí 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 presenti com un instrument fonamental per a millorar les estructures locals vinculades als subministraments bàsics, per a afavorir la instal·lació de fibra òptica i millorar les telecomunicacions, per a garantir el manteniment de camins i carreteres, per a aconseguir la modernització i innovació dels governs locals i dels respectius processos de gestió, per a satisfer les necessitats de personal de les plantilles municipals (funcionaris d'habilitació nacional, tècnics i enginyers) i per a 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 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 retiment de comptes han d'esdevenir elements clau en la vertebració d'un nou règim local modern i ajustat a la diversitat local.

6. ELS ELEMENTS CLAU DEL MODEL: PLANTA MUNICIPAL, RÈGIM JURÍDIC I FINANÇAMENT LOCAL

Pel que fa a la planta municipal, actualment existeixen 947 municipis, dels quals uns 500 no arriben al miler d'habitants i representen prop del 2,8 % població de Catalunya. Territorialment, aquests municipis menys poblats representen més del 50% del mapa, mentre que prop del 70% de la població total 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, tot 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 mitjançant la diversificació, la millora de la gestió de les actuacions, la creació de xarxes de treball, la simplificació administrativa, etc.

En els darrers 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 contribueixin a evitar aquests problemes i que esdevinguin idonis per a resoldre els problemes actuals.

Per altra banda, un tema especialment sensible és el relatiu a les fusions de municipis. Els municipis no només s'han de mesurar demogràficament, 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 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, respectuós amb l'asimetria territorial. En definitiva, es tracta de facilitar els recursos econòmics, tècnics i materials que resultin adequats per a satisfer les necessitats de cada govern local. Aquesta tasca, de caire assistencial, seria desenvolupada per les diputacions, o consells de vegueria, en coordinació amb els consells comarcals, com a entitats territorialment descentralitzades, i tendiria a reforçar l'autonomia local des de la necessària consideració de l'asimetria territorial, partint del fet que la realitat local és diversa i que, per tant, l'assistència que s'ha de prestar ha de ser específica per a cada municipi.

Així mateix, i en línia amb la necessària articulació d'una planta local sòlida, cohesionada, equilibrada i sostenible, cada ajuntament ha de tenir unes institucions bàsiques reforçades i operatives, així com 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.

Cal, no obstant això, 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, es van convertir en 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 adreçats a la vertebració territorial catalana impulsats pels serveis geogràfic i geològic de la Mancomunitat, els quals constitueixen el precedent immediat dels que, anys més tard, elaboraria Pau Vila.

Al mateix temps que es vetllava per conèixer el territori i reorganitzar-lo, es va treballar per garantir-ne la connectivitat construint 418 km de camins i comunicant els 218 pobles que estaven aïllats. També es va traçar una xarxa de telefonia i es va aconseguir portar-la fins a 400 municipis instal·lant 5.950 km de línia. Així mateix, es va prestar una atenció especial a les comarques més desateses fins aleshores i el 1923 es va instal·lar la primera central elèctrica a Balaguer, que va permetre prestar servei a 200 abonats. El més rellevant, però, és que ja en

època de la Mancomunitat es va treballar per conèixer el territori, per reorganitzar-lo i per equilibrar-lo. Els treballs que es van dur a terme en aquest sentit esdevingueren els precedents immediats dels que anys després elaboraria Pau Vila, malgrat que no es coneguessin amb tota la seva 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. És necessari també un debat a fons d'aquesta situació.

Un cop centrats aquests plantejaments, tot seguit tractarem quins serien, al nostre entendre, els fonaments estructurals per a abordar un nou model territorial local a Catalunya.

7. ALGUNS ELEMENTS QUE CAL TENIR EN COMPTE EN AQUEST NOU MODEL PROPOSAT

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 cal estudiar forçosament 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 concretar on volem arribar.

També és necessari fer una nova anàlisi i posar la gestió pública, el dret i l'organització territorial a l'ordre del dia, començant per abordar el fet que avui a Catalunya hi ha molts municipis que no disposen ni d'allò més bàsic. Per exemple, la realitat ens descriu cruament que molts ajuntaments no gaudeixen de la figura del secretari i/o la de l'interventor, han d'afrontar el problema de la despoblació o no poden oferir als seus ciutadans serveis de caràcter essencial. Per contra, ciutats mitjanes i grans pateixen altres mancances, com l'emergència d'habitatge, la mobilitat i la gestió de la gent d'edat més adulta, amb tot el que això comporta des d'una perspectiva social i mancomunada. I, en general, per a tots els municipis hi ha reptes com l'impacte climàtic, l'abordatge de la intel·ligència artificial, etc., que no es poden demorar més.

Per això, en aquest procés de transformació que comporta l'estudi i l'anàlisi d'un nou model local a Catalunya, cal impulsar la transformació 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 a les administracions locals, no només en les institucions «clàssiques» del dret administratiu, sinó també en tots els àmbits connexes 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, fa necessària la presència de personal cada cop més qualificat i amb més aptituds per a assumir el repte de la modernització dels governs locals.

I en l'àmbit institucional cal posar les bases per a una nova norma de governs locals de Catalunya que permeti tenir una visió general i global. En efecte, seguint el poc que hem legislat en la matèria a Catalunya en els darrers anys, s'està legislant de forma molt parcial. Així, s'han creat per llei en els darrers anys les noves comarques del Moianès i el Lluçanès, s'ha suprimit la del Barcelonès, s'ha creat la vegueria del Penedès, s'ha creat i derogat¹² el municipi de Medinyà..., i tenim en tràmit parlamentari l'aprovació d'un estatut de municipis rurals, una modificació de la Carta de Barcelona en fase decidida de ser abordada i un intents debat al Camp de Tarragona sobre la seva eventual creació. Per tant, propostes i regulacions per a tots els gustos, sense cap criteri previ com a model. Per això som del parer que cal desenvolupar l'article 84 de l'EAC i establir un model territorial propi de governs locals, i partir d'una llei paraigua per a veure com s'han d'abordar les qüestions singulars, i no a la inversa.

8. UNA CONCLUSIÓ GENERAL EN FORMA DE PROPOSTA TRANSVERSAL

El debat sobre el model local de Catalunya requereix, en definitiva, fer política i tenir una visió estratègica i innovadora. Per això, en un tema tan substantiu i en un temps tan complex políticament, no es pot permetre que aquestes qüestions es dilatin més i tampoc que no s'apleguin els consensos mínims al poder legislatiu. Consensos que en la realitat pràctica local hi són. Per això, potser un bon punt de partida seria iniciar els punts de connexió transversals des de la base local. Potser seria hora de repensar el model de manera plural, transversal i directa, cosa que possibilitaria la celebració d'un nou congrés municipalista. En efecte, a imatge i semblança de les Setmanes Municipals de la Mancomunitat de Catalunya (1915-1921) o dels congressos de Municipis del 1933 o del 2001. Han passat prou anys per a repensar i actuar sòlidament, des de la base i amb garanties que el que en surti, de forma àmplia i plural, serà sòlid i tirarà endavant perquè no dependrà dels vaivens generals de la política de torn ni de les discussions de passadís de darrera hora. Potser la concepció i plasmació del nou model territorial de governs locals del segle XXI passa finalment per aquí: pel treball plural, transversal i de consens, en clau local, que es pot generar en un nou *congrés de governs locals*. Són temps de consensos difícils i de majories polítiques complexes, però la democràcia local ha demostrat històricament que si són possibles en algun lloc, és justament des de l'escala local.

La preparació i posterior presentació, aprovació i tramitació de l'Estatut del municipi rural, fet i fet, ens ensenya el camí. S'ha bastit des del territori, amb veus plurals i cercant l'equilibri i el consens. I com que totes les forces polítiques eren interpel·lades per electes territorials seus, totes se n'han sentit protagonistes, i per això el Govern de Catalunya ràpidament s'ho va voler fer seu i el debat al Parlament no va anar més enllà d'esmenes tècniques. Sovint la dinàmica partidista i l'aritmètica electoral constant que es viu a les institucions més

12. Pel fet de no tenir una població d'almenys cinc mil habitants, com determina la LRSAL.

centrals de Catalunya fan que es deixin de veure les coses amb l'objectivitat que tenen. En canvi, al territori, molt més lluny del focus mediàtic però tan a prop de la realitat, tot té un sentit més operatiu. Un congrés de governs locals al territori i lluny dels *passos perduts dels palaus legislatius* portaria a col·lació i a consens qüestions elementals; qüestions en les quals fora de les cambres tots hi poden estar d'acord i que són bàsiques per a avançar. I en clau local, per a avançar progressivament, però, en definitiva, per a avançar seguint les exigències d'una democràcia local plena i pròpia del segle XXI.

9. BIBLIOGRAFIA

- ARGULLOL MURGADAS, E. *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*. Barcelona: Empúries, 1986.
- FONT LLOVET, T. *Gobierno local y Estado autonómico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.
- FORCADELL ESTELLER, X. *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch, 2016.
- FORCADELL ESTELLER, X. «Los gobiernos locales en Catalunya: propuestas de presente y de futuro des de su singularidad supramunicipal». A: Luciano PAREJO ALFONSO (dir.) i Antonio ARROYO GIL (coord.). *El futuro de la Administración local y el papel de los gobiernos locales intermedios*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.
- FORCADELL ESTELLER, X. «El nou règim local de Catalunya: entre la tradició i la modernitat». A: *I Jornada de Dret Públic Català Víctor Ferro Pomà*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2020.
- FORCADELL ESTELLER, X. «La gestió jurídica municipal i nous reptes organitzatius». A: *La nova Geografia de la Catalunya Postcovid*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2021.
- FUENTES GASÓ, J. R.; GIFREU FONT, J. (dir.). *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch, 2022.
- GALÁN GALÁN, A. *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.
- GIFREU FONT, J. «La atomización de la planta municipal y sus repercusiones en la prestación eficiente de los servicios mínimos obligatorios: la operatividad de la función coordinadora de las diputaciones provinciales». A: Luciano PAREJO ALFONSO (dir.) i Antonio ARROYO GIL (coord.). *El futuro de la Administración local y el papel de los gobiernos locales intermedios*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.
- JORDÀ FERNÁNDEZ, A. «Els antecedents històrics i jurídics de l'Administració Local a Catalunya». A: J. R. FUENTES GASÓ i J. GIFREU FONT (dir.). *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch, 2009.
- PUJOL, E. *Josep Tarradellas: El retorn del president*. Barcelona: Dau, 2016.
- RIVERO ORTEGA, R. «Autonomía local y competencias locales diez años después de la LRSAL». A: *Estudios sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad local con motivo de su X aniversario*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.