

EL NOU ESTATUT I L'ADMINISTRACIÓ LOCAL. PERSPECTIVES I REFORMES

Joan Ridao*

Sumari

Introducció

1. Els principis constitucionals en matèria de règim local
2. Les competències de la Generalitat en matèria de règim local
 - 2.1. Justificació de l'abast de la competència exclusiva de la Generalitat sobre el règim local: el joc de la garantia constitucional de l'autonomia local i les bases estatals
 - 2.2. La «interiorització» del règim local per part de la Generalitat i els drets històrics
 - 2.3. Les noves previsions estatutàries
 - 2.4. La legislació catalana de règim local a revisió
3. Els elements integrants de l'organització local
 - 3.1. El municipi
 - 3.2. La vegueria
 - 3.3. La comarca
 - 3.4. L'àrea metropolitana i el règim de Carta Municipal de Barcelona. El règim especial de la Val d'Aran

Bibliografia

* Doctor en ciències polítiques i llicenciat en dret. Universitat Rovira i Virgili, joan.ridao@parlament.cat. Article rebut el 8.02.2007.

Introducció

És sabut que l'aplicació de l'Estatut de 1979 féu aflorar, particularment en els darrers temps, un panorama molt complex en una matèria com l'organització territorial i el règim local en què, ja d'entrada, no es conferí a la Generalitat el mateix marge de decisió política que en l'Estatut de 1932.¹ Posteriorment, la praxi legislativa i política anà posant en relleu els obstacles existents en el camp de l'organització local administrativa del territori i en el règim local pròpiament dit. Així, en el primer cas no ha estat possible establir un model territorial propi i singularitzat per a Catalunya, en bona part a causa de la intangibilitat de les diputacions provincials i de la superposició d'estructures administratives després que el Parlament creà les comarques el 1987; i en el segon supòsit, el del règim local, no hi ha discussió sobre el fet que la competència exclusiva sobre aquesta matèria ha quedat notablement disminuïda tant per la presència d'una legislació bàsica que ha impregnat de manera gairebé asfixiant tots els àmbits que integren l'estatut jurídic dels ens locals, com pel fet que s'ha estat privant a la Generalitat de tota possible incidència en alguns dels sectors estratègics del règim local com són el règim electoral i el finançament.

Tanmateix, és evident que, tot i que sobre l'organització territorial i el règim local la Constitució estableix algunes previsions concretes, els estatuts d'autonomia han de desenvolupar un paper fonamental, especialment per ajustar la planta administrativa a la realitat del territori i per preservar més eficaçment les competències legislatives relacionades amb el món municipal i local. La mateixa jurisprudència constitucional ha avalat aquesta potencialitat, tot admetent la presència de règims singulars com ara el nostre fet comarcal (STC 214/89). Precisament, en aquesta ja llunyana sentència, i en la llei que fou objecte de recurs, la Llei de bases de règim local (LBRL), el Tribunal Constitucional arribà a invocar els trets històrics i característics de l'organització territorial catalana, de manera que sovint s'ha interpretat que ja la jurisprudència constitucional més primària permetia d'antuvi el reconeixement d'un major espai competencial.

Precisament per això, la recent reforma de l'Estatut de 1979 suposà d'entrada un intent de modificar profundament l'organització territorial i el règim local vigents a Catalunya. Es tractava, en síntesi, d'«interioritzar» l'organització administrativa territorial. Expressions fonamentals d'aquesta interiorització havien de ser: la singularització de la planta administrativa de Catalunya i un augment qualitatiu del poder de la Generalitat per a regular el règim de les entitats locals catalanes. No cal dir que aquests objectius gaudien d'un ampli suport en la doctrina jurídicopública catalana i espanyola i en el dret comparat. De fet, la «interiorització» regional del règim local és una constant tant en estats unitaris descentralitzats com Itàlia, com en

¹ L'organització territorial de Catalunya i les relacions entre la Generalitat i les institucions de Govern local adquireixen en el nou Estatut una perspectiva nova respecte de la que tenia l'Estatut de 1979. L'Estatut de 1979 preveia la competència exclusiva sobre el règim local en l'article 9.8 i la tutela financera dels ens locals en l'article 48; de la seva banda, l'article 5 establia en el títol preliminar una regulació molt semblant a la proposada en el capítol VI del títol II de l'Estatut de 2006; amb un canvi molt expressiu, tanmateix, ja que mentre el vigent article 83.1 afirma que «Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries» en l'article 5 de l'Estatut de 1979, el subjecte de la frase era «la Generalitat».

estats federals com Alemanya. De fet, aquesta abrusadora realitat, com ja havien assenyalat alguns autors, reforçava els arguments dels qui negaven el caràcter de *ràtio universal* del règim jurídic de les administracions locals a Espanya, comunament qualificada de *bifront* (això és, un àmbit material compartit per l'Estat i les CA). En suport de la singularitat en matèria local que es perseguia amb el nou Estatut, cal afegir que el mateix text estatutari passava a reconèixer per primera vegada la «*posició singular*» de la Generalitat «en matèria de sistema institucional», i que aquest passava a estar integrat no només pels poders clàssics de la Generalitat sinó també pels ens locals (art. 2 EAC).

1. Els principis constitucionals en matèria de règim local

Els articles 137, 140, 141 i 142 CE proclamen l'autonomia local com a principi constitucional i estableixen un model general d'organització territorial per a tot l'Estat. El model d'organització territorial disposa que els dos ens bàsics de l'estructura territorial de l'Estat són, a més de les CA, els municipis i les províncies. Aquests dos ens apareixen configurats constitucionalment com a entitats locals dotades d'autonomia per gestionar els interessos respectius. I el principi d'autonomia local es configura com el límit que, en tot context i circumstància, han de respectar tant l'Estat com les CA en l'exercici de les seves respectives competències.

En concret, l'autonomia dels municipis, que consagra l'article 140 de la Carta Magna, està vinculada directament al seu govern per la jurisprudència constitucional des de la primera sentència en què es parlà del concepte d'autonomia local, definit com «el dret de la comunitat local a participar, a través d'òrgans propis, en el govern i l'administració de tots els assumptes que li corresponen» (STC 4/1981). La STC 159/2001 va concloure al mateix temps que l'autonomia dels ens locals garantida per la Constitució «garanteix la seva existència com a institucions d'autogovern». En un sentit similar es pronuncia el mateix article 86.3 EAC.

La regulació de l'autonomia local, en la seva triple dimensió (institucional, competencial i financera) pel Tribunal Constitucional és competència estatal, en virtut de l'article 149.1.18 CE, donada la connexió que estableix entre les bases del règim jurídic de les administracions públiques i la concreció de la garantia constitucional de l'autonomia local, d'una banda, i l'assegurança d'un determinat model d'Estat, de l'altra. Les STC 32/1981, 2 i 3/1988 i 259/1988 determinen que la normativa bàsica estatal *ex constitutione* ha de tendir a assegurar un nivell mínim d'autonomia a totes les corporacions locals en tot el territori de l'Estat, sigui quina sigui la CA en què es trobin localitzades. El Tribunal ha considerat que l'article 149.1.18 CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre «les bases del règim jurídic de les administracions públiques», expressió que segons la STC 32/1981 inclou també les administracions locals, així com altres matèries col·laterals i complementàries, que incideixen sobre el règim local atesa la naturalesa de les entitats locals com a administracions públiques: bases del règim estatutari dels funcionaris públics, procediment administratiu comú, bases de la contractació i les concessions administratives, legislació sobre expropiació forçosa i sistema de responsabilitat patrimonial. Alguns sectors doctrinals van criticar aquesta concepció per ser excessivament àmplia, no necessària i directament fonamentada en el precepte

constitucional; en aquest sentit, alguns sectors han considerat que l'autonomia local com a tal no és una competència atribuïda explícitament a l'Estat o a la Generalitat, i està connectada tant a les competències estatals com autonòmiques sobre règim local.² En suma, es pot afirmar que els estatuts han de respectar l'autonomia local, i que aquesta garantia és més intensa en relació amb els municipis que amb les províncies.³

Amb tot, no cal negligir que l'article 152.3 CE preveu que «els estatuts podran establir circumscripcions territorials pròpies que gaudiran de plena personalitat jurídica mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs». Això, en definitiva, és el que permet als estatuts de les CA crear altres ens locals de base territorial.⁴ A més, les conseqüències que es deriven del principi d'autonomia local no van ser recollits ni a la Constitució ni a l'Estatut de 1979; ni tampoc de forma sistemàtica a la legislació de règim local.⁵ Fins al punt que l'aportació més destacada en aquest sentit ens la dona la Carta europea de l'autonomia local, en què es desenvolupen les conseqüències més importants que es deriven d'aquest principi.

Per això, l'ampliació de les previsions de l'Estatut de 1979 era plausible en la mesura que en el seu interior es desenvolupessin almenys qüestions que afecten el règim institucional intern de Catalunya. Això s'ha vist reflectit finalment així en el nou text estatutari, per ministeri del que preveu l'article 2; car, com s'ha dit, els ens locals formen part de la Generalitat, en tant que sistema institucional; això és, els ens locals formen part integrant de la Generalitat, sens perjudici, és clar, de la garantia constitucional d'autonomia d'aquests ens, que actua com a autèntica garantia institucional.

En aquest context, l'opció del legislador estatuent fou doncs, primer, la de preveure uns grans principis i unes regles generals, tot indicant les competències mínimes dels municipis,

² Aquesta construcció del Tribunal Constitucional va estar influïda per la regulació parcialment contradictòria de l'article 9 de l'Estatut de 1979, que, després d'establir liminalment que «la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre les següents matèries» en l'apartat 8 resava: «Règim local, sense perjudici del que disposa el número 18 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució». De manera que la matèria «règim local», que en els termes de l'article 9 hauria de ser exclusiva, es dissolgué en realitat en el règim jurídic de les administracions locals i, per tant, corresponia fixar les bases a l'Estat, amb l'agreujant de l'amplitud excessiva del concepte.

³ Es parteix del fet que el nucli essencial de l'autonomia provincial garantida per la Constitució es limita a la reconeixibilitat de la funció cooperadora a favor dels municipis i al poder de despesa sobre els seus recursos. Aquests poders, tot i ser propis de la província, són susceptibles de profundes modulacions per part dels estatuts.

⁴ Aquesta possibilitat va ser negada, però, per l'Alt Tribunal quan, com en la STC 214/89, afirmà que, com a titulars d'un dret d'autonomia constitucionalment garantida, les comunitats locals no podien deixar-se, pel que fa a la definició de les seves competències i la configuració dels seus òrgans de govern, a la interpretació que cada CA pogués fer-ne, i considerà que la garantia constitucional era de caràcter general i configurava un model d'Estat. Per aquesta raó va justificar l'atribució al legislador estatal d'una competència per fixar uns principis o bases relatius als aspectes institucionals (organitzatius i funcionals) i a les competències locals.

⁵ A pesar que ja des de la STC 32/1981, el Tribunal Constitucional afirmà que l'autonomia local es configurava com una garantia institucional la concreció de la qual es remetia als legisladors ordinaris. Aquesta configuració fou reiterada en nombroses ocasions i el Tribunal posà l'accent en el fet que, més enllà del contingut mínim constitucionalment protegit, l'autonomia local és un concepte jurídic de contingut legal, que permet actuacions legislatives diverses en la mesura que respectin la garantia institucional (STC 170/1989, 259/1988, 214/1989, 40/1998).

subjectes a les conseqüències tributàries del principi d'autonomia local i del de subsidiarietat, tot deixant el seu desenvolupament més precís a les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut; i en segon lloc, s'optà per un tractament ampli i nou a l'Estatut del Govern i l'Administració local, com a conseqüència necessària de la garantia de l'autonomia local, especialment la municipal, i la regulació dels elements d'articulació entre el Govern local i la Generalitat.⁶

2. Les competències de la Generalitat en matèria de règim local

Aquest ampli tractament descrit en l'apartat precedent parteix, doncs, de la convicció que la Constitució deixa un marge ampli a l'Estatut en matèria d'organització i règim local. I sobretot parteix de la necessitat de llegir separadament tant la competència exclusiva sobre govern local, en allò que diu l'article 149.1.18 CE, sense el filtre de l'article 9 de l'Estatut de 1979, tot considerant que l'article 149.1.18 CE no reserva al legislador estatal la regulació del principi d'autonomia local ni les bases en matèria de règim local, sinó només les bases del règim jurídic de les administracions públiques, la legislació sobre expropiació forçosa, les bases dels contractes de les administracions públiques i el sistema de responsabilitat patrimonial, mentre que l'Estatut, un el 1979 i l'altre el 2006 atribueixen a la Generalitat la competència exclusiva sobre règim local.

Aquest terreny prou dilatat, com seguidament es dirà, és el que ha permès la «interiorització» de les administracions locals catalanes. Per arribar a aquesta conclusió, a més, cal tenir en compte que a l'Estatut no són aplicables els cànons de constitucionalitat que reflecteix normalment la jurisprudència, car aquests paràmetres s'han formulat normalment per al control de lleis, i no per a la fiscalització d'estatuts. A més, en la formulació d'aquests cànons s'han tingut en compte normes integrants del «bloc de la constitucionalitat» (estatuts d'autonomia i lleis bàsiques) que, lògicament, no es poden tenir en compte quan del que es tracta és d'identificar els límits constitucionals enfront de la reforma estatutària.

A més, la competència bàsica estatal sobre «règim jurídic de les administracions públiques» (article 149.1.18 CE) permet que, si els estatuts d'autonomia no diuen res en sentit contrari, l'Estat dicti lleis bàsiques específiques per a cada tipus d'Administració pública; aquest és el cas de la LBRL i la Llei d'hisendes locals en relació amb les administracions locals. Però aquesta és només una possibilitat oberta al legislador estatal, no una decisió directa de la Constitució. Conseqüentment, l'Estatut pot limitar i, com veurem, de fet limita l'abast de la competència bàsica estatal de l'article 149.1.18 CE, reduint-la a la categoria de legislació per al

⁶ En aquest punt cal destacar els principis sobre l'organització territorial local que figuren en el títol preliminar, els elements bàsics que integren l'autonomia local —amb especial consideració de la potestat normativa—, les competències, el principi de subsidiarietat, la suficiència financera i el principi de diferenciació, així com els mecanismes de relació entre les entitats locals i la Generalitat amb especial consideració del Consell de Govern Local. Per últim, aquest apartat es clou amb una referència especial al règim especial del municipi de Barcelona, i es complementa finalment amb un capítol específic sobre el règim institucional propi de l'Aran.

conjunt de les administracions públiques, de manera que part de la legislació bàsica i específica sobre Administració local (LBRL i LHL) no seria d'aplicació a Catalunya.

2.1. Justificació de l'abast de la competència exclusiva de la Generalitat sobre el règim local: el joc de la garantia de l'autonomia local i les bases estatals

Ja s'ha dit que els articles 137, 140 i 141 CE reconeixen, d'una banda, l'autonomia de les entitats locals i, de l'altra, que l'article 160 EAC atorga a la Generalitat la competència exclusiva sobre el règim local, tot respectant el principi d'autonomia local. A diferència, doncs, de l'Estatut de 1979 (art. 9.8), en què la Generalitat disposava de la competència exclusiva sobre el règim local «sens perjudici de la competència de l'Estat per establir les bases del règim jurídic de les administracions públiques» (ex art. 149.1.18 CE), el text del nou Estatut, en evitar fer referència explícita a les bases estatals, ha de servir per impedir en el futur la interacció entre aquests dos títols competencials, que durant anys ha comportat una *vis* expansiva del títol competencial de l'Estat, i la seva connexió amb el mateix principi d'autonomia local, cosa que ha condicionat extraordinàriament la competència exclusiva de la Generalitat i que ha estat la font de nombrosos conflictes institucionals i també, no cal dir-ho, de múltiples debats doctrinals. Si més no, ha de servir per propiciar una nova jurisprudència constitucional atès que l'existent des de la STC 32/1981 fixa les seves arrels en la reformada dicció estatutària.⁷

No endebades, tot i que les primàries aproximacions doctrinals a la qüestió havien posat en relleu el caràcter limitat de les competències estatals i el seu caràcter estrictament bàsic, la situació competencial que s'anà consolidant sobre la base de l'activitat legislativa desplegada pel legislador estatal, convalidada per la jurisprudència constitucional, anà difuminat ostensiblement la capacitat reguladora de la Generalitat en aquest camp. Fins al punt que la legislació bàsica estatal s'acabà projectant sobre tots els àmbits que integren l'estatut jurídic dels ens locals, i en alguns casos —singularment el règim electoral i el finançament— sobre la competència normativa autonòmica, fins fer-la desaparèixer en la pràctica.

Efectivament, com ja ha estat dit, l'Alt Tribunal (STC 32/1981, 84/1982, 27/1987, 214/1989) ha partit tradicionalment d'una concepció del principi d'autonomia local com a garantia institucional, entesa, primerament, com a mecanisme de frenada de l'acció del legislador; i segonament, com a criteri d'assignació de competències a favor de l'Estat. El Tribunal, a més, ha considerant que només l'Estat deté la funció constitucional de garant de l'autonomia local i, conseqüentment, la capacitat d'establir les bases de l'organització, el funcionament i les competències dels ens locals, i també del sistema de relacions de les entitats locals amb altres administracions. En resum, la jurisprudència constitucional ha establert que la competència en matèria de règim local es troba repartida entre l'Estat —a qui correspondria fixar les bases— i les CA —a les quals correspondria el desenvolupament legislatiu. Aquesta

⁷ Aparentment, si el vigent Estatut regula de manera exclusiva l'exclusivitat i elimina els «*sense perjudici*», les interpretacions del Tribunal Constitucional fonamentades en la remissió de l'article 9.8 de l'anterior a l'article 149.1.18 CE perden bona part de la seva potencialitat com a definidores de criteris de distribució competencial.

circumstància és la que portà el mateix Tribunal Constitucional a forjar la cèlebre doctrina sobre el caràcter *bifront* del règim jurídic de les autonomies locals en algunes CA (STC 84/1982).⁸

D'aquest caràcter *bifront* del règim local, que segons el TC faria inviable considerar-lo ni com a intracomunitari ni com a extracomunitari, s'ha derivat fins a l'actualitat un sotmetiment de les relacions interadministratives, tant amb l'Estat com amb la Generalitat; és a dir, podien veure atribuïdes competències des d'ambdues instàncies.⁹ D'aquesta manera, el poder polític de la Generalitat sobre els municipis i les províncies s'ha entès en la pràctica com una mera potestat de convertir els locals en simples divisions territorials per al compliment dels fins de la Generalitat. En aquesta mateixa direcció, a més, el Tribunal arribà a negar que les CA poguessin fixar els criteris de distribució dels ingressos dels ens locals derivats de la participació en els tributs de l'Estat i en subvencions incondicionades, tot concebant en aquest cas la garantia institucional de l'autonomia local com un mecanisme destinat també a preservar la suficiència financera dels ens locals (STC 331/1993 i 233/1999).

Tanmateix, des d'una perspectiva estrictament constitucional, la Constitució admet tant un model de naturalesa bifront de les institucions locals, com un altre model basat en la «interiorització» de les institucions locals, sempre que ambdós respectin el principi d'autonomia local. Per això, el legislador estatuent va pretendre a través de la reforma estatutària construir jurídicament un nou model de govern local per a Catalunya, donada la vinculació històrica de les institucions locals amb les institucions autonòmiques. És evident que caldrà veure la interpretació que se'n fa, a partir d'ara, de l'article 160 EAC, que evita referir-se *expressis verbis* a les bases estatals com feia l'Estatut de 1979. Probablement, aquesta qüestió hagués restat més diàfana i pacífica en cas que l'Estatut hagués reconegut de manera precisa que la competència de la Generalitat sobre el règim local abasta tots els àmbits susceptibles de ser considerats dins d'aquest concepte material, inclosos el règim electoral i el finançament, que són els que havien quedat bandejats en l'aplicació feta de l'Estatut de 1979.

Amb tot, és necessari advertir que l'apartat 3 de l'article 160 EAC, que incorpora de manera explícita la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim electoral, redueix el seu àmbit als ens locals «que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment». Això vol dir que en podria resultar exclòs no només el règim electoral dels

⁸ «[...] de manera que el règim jurídic de les corporacions locals, fins en aquelles comunitats autònomes que, com la catalana, assumeixen el *maximum* de competències al respecte, és sempre resultat de l'activitat concurrent de l'Estat (en el sentit més estret del terme) i de les comunitats autònomes. Aquest caràcter bifront, del règim jurídic de les autonomies locals en algunes comunitats autònomes, que fa impossible qualificar-lo, de manera unívoca, com a "intracomunitari" o "extracomunitari", no és contradictori amb la naturalesa que a les entitats locals atribueix la Constitució, l'article 137 de la qual concep els municipis i les províncies com a elements de divisió i organització del territori de l'Estat. Dividit i organitzat també aquest, en la seva integritat i sense minva d'ella, en comunitats autònomes, ambdues formes d'organització se superposen sense anul·lar-se i per bé que el grau superior d'autonomia que és propi de les comunitats els atorga potencialment un poder polític i administratiu sobre els municipis i les províncies que s'inclouen al seu territori, aquests i aquelles no desapareixen, ni es converteixen en meres divisions territorials per al compliment de les finalitats de la Comunitat, tot i que puguin complir també aquesta funció».

⁹ En aquest sentit, cal dir que la bifrontalitat s'ha mantingut persistentment i que la seva darrera plasmació, en allò que respecta al Govern de l'Estat, està continguda en el denominat *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local, 2005*, promogut pel Ministeri d'Administracions Públiques.

municipis, sinó també el de les vegueries (creades *ex art.* 90 EAC), que, a diferència del que succeeix actualment amb les comarques, podrien passar a ser competència de l'Estat, en el marc de la legislació orgànica del règim electoral general, atès que els consells de vegueria, en tant que òrgans de govern, substitueixen les diputacions provincials (art. 91. 3 EAC); i la província no deixa de ser, amb totes les reserves que han quedat exposades, un dels ens locals que gaudeix de la garantia constitucional de l'article 141 CE. A més, l'article 91 EAC, que autoritza el legislador català per a «la creació, la modificació i la supressió, i també el desplegament del règim jurídic de les vegueries», en cap cas no esmenta aquesta mateixa possibilitat en el cas del règim electoral.

A l'hora de les interpretacions, caldrà tenir en compte tanmateix que la competència de l'Estat per a dictar el «règim electoral general» es presenta molt extensa *a priori*; però que aquesta extensió es redueix considerablement en la mesura que un estatut d'autonomia estableixi o prevegi una regulació singular del règim electoral local. En el nostre cas es pot sostenir que a Catalunya regeixen les normes estatals comunes a tots els processos electorals, però no les normes específiques per a les eleccions locals, que queden desplaçades en la seva eficàcia pel que disposa la corresponent llei autonòmica.

Pel que fa al finançament local, l'article 218.2 EAC estableix que la Generalitat «té competència, en el marc establert per la Constitució i per la normativa de l'Estat, en matèria de finançament local. Aquesta competència pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals i inclou la capacitat per a fixar els criteris de distribució de les participacions a càrrec del pressupost de la Generalitat». A aquest efecte, l'article 220 EAC faculta el Parlament per a l'aprovació de «la seva pròpia llei de finances locals.». L'Estatut, doncs, remet en aquest punt a la normativa de l'Estat, de manera que amb aquesta interposició normativa es redueix clarament la competència legislativa a la possibilitat d'establir i regular tributs, però en cap cas a establir les directrius de distribució de les participacions dels ens locals en els ingressos de l'Estat.

En resum, com que la matèria de règim local no figura com a tal en cap dels apartats de l'article 149.1 CE, l'assumpció estatutària s'hauria d'haver realitzat –i no fou així– en uns termes molt més amplis. D'altra banda, no hem d'oblidar que els títols estatals relatius al règim jurídic (149.1.18 CE), a la Hisenda general (149.1.14 CE) i al règim electoral general (article 81 CE), no són específics de l'àmbit local, amb la qual cosa no es pot justificar una atribució exclusiva i exclouent a favor de l'Estat, en perjudici de la competència de la Generalitat sobre el règim local.

Cal tenir en compte, primer, a pesar que la Constitució estableix previsions concretes sobre l'organització territorial i el règim local, la mateixa Constitució recull algunes especialitats com són el règim de consell obert com a sistema de govern dels municipis (article 140), les referències a les illes i arxipèlags i els seus òrgans de govern (article 141) o la possibilitat que els estatuts d'autonomia creïn circumscripcions territorials pròpies mitjançant l'agrupació de municipis (article 152). D'altra banda, la Llei 7/1985, de bases de règim local, es feia ressò dels diferents règims especials previstos en alguns estatuts d'autonomia i exclouia del règim comú els òrgans forals d'Àlaba, Guipúscoa i

Biscaia, que es regeixen pel que disposa l'Estatut d'autonomia del País Basc i supletòriament per la Llei de bases; establí també que les CA uniprovincials i la foral de Navarra assumís les competències, mitjans i recursos que en el règim ordinari corresponen a les diputacions provincials, i preveia un sistema propi per a les illes: els *cabildos* i les mancomunitats provincials de la Comunitat Autònoma de Canàries i els consells insulars en el cas de les Illes Balears. D'una altra banda, els estatuts tenen un paper fonamental per adequar la planta administrativa a la realitat pròpia i per salvaguardar de manera més eficaç les competències legislatives relacionades amb el govern local. La mateixa jurisprudència constitucional ha avalat aquestes possibilitats, tot admetent règims singulars com, per exemple, la creació de comarques (STC 214/89) o la modulació de les competències de les diputacions provincials (STC 109/98). Cal destacar que en la primera de les sentències, en la que la llei impugnada era la LBRL, l'alt Tribunal féu referència als elements històrics de l'organització territorial de Catalunya, de manera que, de conformitat amb l'article 5 EAC, permet el reconeixement d'un major espai competencial per a la Generalitat. En segon terme, cal tenir en compte que el Tribunal Constitucional ha reconegut que els estatuts d'autonomia tenen virtualitat jurídica suficient com per establir excepcions i models territorials diferents dels previstos pel legislador bàsic i, per tant, poden desplaçar la legislació bàsica, que resultarà inaplicable. Això ho va reconèixer implícitament el Tribunal en la STC 214/1989, en la mesura que l'Estatut s'utilitzà com a cànon de constitucionalitat de la LBRL. En la STC 27/1987 el Tribunal establí que «les regles competencials en matèria de règim jurídic de les administracions públiques [...] han de ser respectades a menys que, en algun aspecte concret, la seva inaplicació resulti expressament i inequívocament d'allò que disposa l'Estatut d'autonomia d'una determinada comunitat, com una característica d'aquesta»; en sentit idèntic les STC 109/1998 i 206/2001, entre d'altres.

2.2. La «interiorització» del règim local per la Generalitat i els drets històrics

Ja hem vist que un dels aspectes més condicionants de les competències de la Generalitat en matèria de règim local ha estat la incapacitat per poder establir una organització territorial alternativa a Catalunya en relació amb les *estructures supramunicipals*. La continuïtat de les diputacions ha impedit, doncs, una veritable alternativa i ha abocat a un model acumulatiu d'administracions territorials.

Certament, en una ja llunyana sentència (STC 32/1981), l'alt Tribunal arribà a afirmar de manera categòrica que les diputacions provincials tenen una garantia constitucional. Tanmateix, també és cert que no es pot desvincular el contingut d'aquesta doctrina del context històric i jurídic en què es va dictar aquesta resolució; especialment, tenint en compte l'ambigüïtat de la Constitució en aquest punt, i en particular si s'observa la dicció de l'apartat 4 de l'article 5 de l'Estatut de 1979, que consagrava explícitament la continuïtat de les diputacions a Catalunya.

Tanmateix, la naturalesa jurídica específica de l'Estatut, norma institucional bàsica de la Comunitat i llei orgànica estatal, paccionada entre l'Estat i la Comunitat Autònoma, que forma part del bloc de la constitucionalitat, legitima l'opció d'interioritzar les institucions locals. Ja en el títol preliminar (art. 2.3), en definir la Generalitat, s'estableix que «els municipis, les

vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia».¹⁰

El punt de partida, doncs, és la consideració del municipi com a part integrant del sistema institucional de la Generalitat (això no és sinònim de «pertànyer» a la Generalitat), això és, que es relaciona preferentment amb les institucions autonòmiques, com és habitual en els sistemes federals. En virtut d'això, l'Estatut dedica tot el capítol VI del títol II —que regula les institucions— al *govern local*. La novetat, fins i tot en la mera sistemàtica estatutària, és de gran relleu, i permet que l'Estatut, en regular i garantir l'autonomia municipal, assumeixi aquest principi constitucional com a element ordenador propi, no extern ni imposat per la legislació estatal bàsica. L'Estatut vol evitar tant la contraposició entre les institucions autonòmiques i les locals, com tota confrontació entre l'ordenament de la Generalitat i l'ordenament estatal de l'autonomia local. Per això, l'article 86.1 EAC declara que «El municipi és l'ens local bàsic de l'organització territorial de Catalunya i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els assumptes públics», de manera que gaudeix de l'autonomia garantida per la Constitució i pel mateix Estatut per regular, gestionar i satisfer els interessos dels ciutadans (apartat 3). L'Estatut atorga, doncs, al municipi una doble funcionalitat: d'una banda, és l'entitat bàsica de l'organització territorial de la Comunitat Autònoma i, de l'altra, és l'instrument essencial per a la participació de la comunitat local en els assumptes públics, tot respectant l'autonomia dels municipis.

El model estatutari no nega la competència bàsica de l'Estat, sinó que només en limita l'abast. La «interiorització» esmentada tampoc no comporta en cap cas que les entitats locals pertanyin a l'Administració autonòmica, ni que perdin la seva autonomia política, ja que es reitera el reconeixement de la seva autonomia, i es dota l'autonomia local d'un contingut mínim i d'unes garanties específiques, al mateix temps que s'articula un sistema de relacions entre es institucions autonòmiques i les locals que, en conseqüència, passen a ser intangibles per al legislador bàsic estatal. En la majoria d'estats d'estructura composta el model és el de la «interiorització» local, de manera que la regulació de l'organització i les competències corresponen als ens subestats. Es considera que els afers locals no afecten l'interès general de la federació.

¹⁰ Al marge de la seva millor o pitjor tècnica, i de la proliferació de nivells territorials que es consagra com a conseqüència de la transacció política, aquest precepte estableix programàticament una vinculació més estreta entre institucions autonòmiques i locals, tot seguint la *Recomanació 121 (2002) del Consell d'Europa, sobre l'aplicació a Espanya de la Carta europea de l'Autonomia local*, de manera que la Generalitat és la primera implicada a garantir l'autonomia municipal i a impedir en conseqüència que es pugui mantenir la doctrina de que només a l'Estat li correspon la garantia de l'autonomia local, en virtut de les seves competències bàsiques en matèria de règim de les administracions públiques. Aquesta consideració, a més, és plenament concordant amb l'esperit del dret històric de Catalunya, en què els ciutadans lliures pactaven amb el sobirà la limitació del seu poder i la defensa dels drets de la terra; posició compatible amb el sistema de pesos i contrapesos que dissenyà la Constitució entre les institucions de l'Estat i els diferents poders que integren el complex autonòmic.

A diferència del que sol ser principi general en els estats compostos o d'estructura federal, la dinàmica aplicativa de l'Estatut de 1979 i de les regles de competència sobre el règim local no van permetre l'articulació d'un sistema de relacions plenament *intracomunitari* entre la Generalitat i els ens locals de Catalunya. Ans al contrari, la instauració del model bifrontal permeté a l'Estat intervenir directament en multitud d'aspectes com els mecanismes de coordinació i cooperació, de prevenció i resolució de conflictes, d'atribució de competències pròpies o delegades, o en l'exercici dels controls excepcionals que encara poden existir dins el context del principi d'autonomia local. Aquest caràcter *bifront* ha estat l'expressió d'una opció legislativa concreta de l'Estat des d'almenys la LBRL de 1985. El fet que el Tribunal no hagi declarat inconstitucional aquesta opció ha portat a una certa confusió, de manera que s'ha tendit a considerar que el model bifrontal és l'opció directa de la Constitució, a pesar que aquesta admet diferents models i que la vigència del model codificat en la LBRL i en la LHL és conseqüència directa del que disposen els mateixos estatuts d'autonomia, com l'Estatut de 1979 (art. 9.8).

Sobre el paper, el nou Estatut ha de servir, doncs, per corregir aquest model i accentuar el principi intracomunitari, per tal que la Generalitat esdevingui la principal interlocutora amb els ens locals de Catalunya, en l'espectre més ampli de les relacions interadministratives, tot considerant, com fa el citat article 2 EAC, que els ens locals de Catalunya són part integrant del sistema institucional format per la Generalitat. Aquest precepte no deixa de ser una manifestació de la interiorització de l'Administració local en el complex institucional de Catalunya, a partir de la mateixa doctrina del Tribunal Constitucional, que ha interpretat de manera més flexible el règim de les facultats de coordinació de la Generalitat sobre les entitats locals (STC 331/1993), sobre la base de l'antecedent que possibilita que la Generalitat arribés en el seu moment a crear per decret diversos òrgans de coordinació, malgrat la dicció literal de l'article 59 LBRL. O bé sobre la base del criteri prou flexible que comportà l'exclusió del recurs de cassació davant el Tribunal Suprem de les sentències de la Sala contenciosa administrativa del TSJC relatives al règim local que afecten exclusivament el dret català com, per exemple, les policies locals o l'alteració de límits municipals. I fins i tot, encara hi podríem afegir com a antecedent la determinació del legislador estatal, a través de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOT), de permetre la intervenció dels òrgans consultius de les CA en els conflictes en defensa de l'autonomia local.

Precisament per això, amb vistes a la reforma de l'Estatut de 1979 també existia un marge d'adequació estatutària per permetre reconsiderar el nivell supramunicipal. Només cal veure que la situació que presenta l'Estat espanyol sobre aquesta qüestió no reflecteix ni de bon tros un resultat homogeni.¹¹ Les diputacions han deixat d'existir a les CA uniprovincials, i

¹¹ Cal recordar que en el moment inicial del procés autonòmic, a pesar del que preveu l'article 141 CE sobre la província, molts autors coincidien a considerar que la Constitució no conté cap garantia de les diputacions, almenys de manera tan explícita com en el cas dels municipis. En aquest cas, la garantia constitucional es podria traduir en el reconeixement d'uns ens territorials supramunicipals dotats d'autonomia però no necessàriament identificats amb les diputacions, i estar previstos en els estatuts a l'empara del que estableix l'article 152.3 CE. Això és el que permetria limitar, doncs, els efectes de la divisió provincial a la seva naturalesa de circumscripció electoral (art. 68.2 CE) o com a àmbit territorial per al compliment de les activitats de l'Estat (art. 141.1 CE), tot deixant oberta la seva operativitat des de

també han desaparegut *de facto* com a poders locals autònoms a les Illes Canàries. Aquest escenari és prou eloqüent respecte a la *flexibilitat* amb què es pot considerar la província com a ens local en la Constitució i sobre el *rol* que poden desenvolupar els estatuts d'autonomia en aquest àmbit. En aquest sentit, cal dir que la reforma estatutària va preveure diferents possibilitats sense haver de recórrer a una eventual reforma constitucional. A més, la repetida STC 32/1981 ja havia establert una excepció a la continuïtat de les diputacions en el cas de les CA uniprovincials.

D'entrada, cal dir que l'Estatut, en tant que llei orgànica que és, hauria pogut introduir aquesta possibilitat, la de la província única, procedint a alterar els límits provincials en els termes establerts constitucionalment (141.1 CE), sempre que aquesta previsió estatutària restés exclosa de la rigidesa del procés de modificació estatutària. Tanmateix, la solució de la província única, tot i ser útil per simplificar l'Administració perifèrica de l'Estat i reforçar la línia de l'Administració ordinària (o única), és obvi que tenia inconvenients pel que fa a la representació electoral de Catalunya a les Corts Generals, en fer disminuir ostensiblement el nombre de diputats i senadors elegits actualment a les quatre províncies catalanes.

Per aquesta raó, l'estatut es va inclinar per una solució similar a l'establerta a l'Estatut de les Illes Canàries, que *de facto* suposà la desaparició de les diputacions provincials, a través de la creació d'unes mancomunitats interinsulars (*cabildos*) que van substituir les diputacions i que tenen la naturalesa d'òrgans de mera representació i d'expressió dels interessos provincials desposseïts de competències executives i decisòries, i que han estat objecte de transferència als òrgans de govern insulars.

En el cas català, però, aquesta possibilitat es canalitzà a través de la introducció de les vegueries i dels seus òrgans de govern, tot creant una estructura administrativa molt més senzilla. En aquest sentit, l'Estatut de 2006 deixa de considerar coherentment les comarques com a elements organitzatius bàsics del territori, juntament amb els municipis, que sí que mantenen aquesta condició (art. 86 EAC). A més, incorpora, com s'ha vist, un reconeixement més ampli de la potestat d'organització territorial a l'hora de deixar clara la potestat per crear, modificar i suprimir altres entitats locals (pensant especialment en les solucions organitzatives del fet metropolità).

2.3. Les noves previsions estatutàries

1. Com ja s'ha dit repetidament, l'article 2 EAC defineix la Generalitat com el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya. Al costat de les institucions clàssiques (Parlament, Presidència i Govern), els ens locals (municipis, vegueries, comarques) se'ns apareixen també com a integrants del sistema institucional de la Generalitat, sens perjudici del reconeixement de llur autonomia. Correlativament, l'article 5 EAC preveu que l'autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les

la perspectiva local. A més, no cal oblidar que la doctrina de la garantia institucional que conté la mateixa STC 32/1981 no és rígida ni estàtica, en vincular-la a la imatge social que la institució representi en cada moment.

seves institucions seculares i en la tradició jurídica catalana, que l'Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals es deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació, entre d'altres àmbits, al sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.

Tot i que l'Estatut no determina directament el contingut d'aquesta actualització, sembla clar que no pot tenir un abast merament retòric o formal, sinó que aquesta categoria de drets històrics, igual que els seus homònims emparats en la DA 1a CE, han de tenir repercussions sobre el sistema competencial i institucional, tal com es posà en relleu en diverses decisions del Tribunal Constitucional respecte del País Basc i Navarra, particularment en un àmbit com el del règim local i l'organització territorial. En conseqüència, es pot considerar que sobre la base dels drets històrics *ex* article 5 EAC el marge d'actuació de l'Estatut pel que fa a la modulació de les competències estatals de l'article 149.1 CE és prou ampli, ja que permet una aplicació asimètrica de les bases estatals. Sembla lògic, doncs, que les competències estatals hagin ser interpretades d'acord amb els drets històrics, tal com va admetre el mateix Tribunal Constitucional (STC 214/1989). L'aplicació dels drets històrics, a més, podria tenir també efectes en el pla institucional, si aquesta fos la voluntat política del legislador català, com és el cas de l'organització territorial, atès que aquest institut és fonament d'un eventual tractament asimètric de la qüestió perquè pot actuar com un antídoteu especialment eficaç enfront de possibles retrets d'arbitrarietat o de constitució de privilegis. El reconeixement de drets històrics obre, doncs, expectatives importants, tot i que, per a la seva efectivitat, resultarà decisiu l'acord entre els legisladors estatal i català, i qui sap si la intervenció del Tribunal Constitucional per determinar l'abast i la intensitat d'aquesta previsió.

2. Des del punt de vista competencial, l'Estatut (art. 160) inclou alguns aspectes del règim local susceptibles d'una intervenció prou àmplia a càrrec de la Generalitat. En aquest sentit, s'atribueix la competència exclusiva de la Generalitat sobre les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials; la determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals; el règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics; la determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans, i, finalment, el règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals.

3. Amb això l'Estatut supera la jurisprudència constitucional (STC 179/1985 i 214/1989) que estableix que la creació, la supressió i la determinació de les competències de les entitats constitucionalment no obligatòries són competència exclusiva de les CA i que, per tant, resten fora de l'àmbit de la competència de l'Estat. De fet, l'Estatut (art. 84) garanteix als municipis un nucli de competències pròpies que han d'ésser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, i subjectes només a control de constitucionalitat i de legalitat. L'article 84.2 garanteix un nivell mínim de *competències pròpies* d'acord amb l'abast que determini la

legislació, nivell que en cap cas pot ser entès com un sostre màxim. Així, l'article 84.3 EAC prescriu que la distribució de les responsabilitats administratives en les matèries de competència municipal entre les diverses administracions locals ha de tenir en compte llur capacitat de gestió i es regeix per les lleis aprovades pel Parlament, pel principi de subsidiarietat —d'acord amb el que estableix la Carta europea de l'autonomia local—, pel principi de diferenciació —d'acord amb les característiques que presenta la realitat municipal— i pel principi de suficiència financera. Així mateix, la Generalitat ha de determinar i fixar els mecanismes per al finançament dels nous serveis derivats de l'ampliació de l'espai competencial dels governs locals (art. 84.4 EAC).

Així les coses, els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies sobre les matèries següents, en els termes que determinin les lleis: *a)* l'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local; *b)* la planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial; *c)* l'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat; *d)* la regulació i la gestió dels equipaments municipals; *e)* la regulació de les condicions de seguretat en les activitats organitzades en espais públics i en locals de concurrència pública i la coordinació mitjançant la Junta de Seguretat dels diversos cossos i forces presents al municipi; *f)* la protecció civil i la prevenció d'incendis; *g)* la planificació, l'ordenació i la gestió de l'educació infantil i la participació en el procés de matriculació en els centres públics i concertats del terme municipal, el manteniment i l'aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics i el calendari escolar; *h)* la circulació i els serveis de mobilitat i la gestió del transport de viatgers municipal; *i)* la regulació de l'establiment d'autoritzacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, artesanal i turístic i foment de l'ocupació; *j)* la formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible; *k)* la regulació i la gestió dels equipaments esportius i de lleure i promoció d'activitats; *l)* la regulació de l'establiment d'infraestructures de telecomunicacions i prestació de serveis de telecomunicacions; *m)* la regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants; *n)* la regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya (art. 84.2 EAC).

L'article 85 EAC estableix, a més, que la figura del Consell de Governos Locals és l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat. El Consell ha d'ésser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic. Una llei del Parlament haurà de regular la composició, l'organització i les funcions del Consell de Governos Locals. Això deixa al legislador català la tasca de concretar, a través de llei, els aspectes relatius a la composició, l'organització i les funcions del Consell de Governos Locals. Tanmateix, de la dicció literal del text estatutari es desprèn almenys, quant a la seva naturalesa jurídica, que el Consell es configura com una institució de relleu estatutari integrada dins l'organització politicoinstitucional de la Generalitat. Això el dota d'una especial

protecció, d'una autèntica garantia institucional, de manera que el legislador català no és completament lliure a l'hora de dissenyar la institució.

Al mateix temps, és obvi que es tracta d'una institució específica, proveïda de substantivitat pròpia i d'autonomia per al compliment de les seves finalitats. També es pot inferir que es tracta d'un òrgan col·legiat, com dóna a entendre el mateix terme «Consell», cosa que aboca a pensar en un òrgan de caràcter complex, integrador dels diferents tipus d'ens públics de caràcter local a més dels municipis i les vegueries, vist l'ampli marge de discrecionalitat que l'Estatut deixa al legislador a l'hora de fixar-ne la composició. Entre les funcions del Consell, tot i el caràcter obert del text estatutari, aquest conté algunes indicacions generals pel que fa al cas: ha de ser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica el món local i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic.

2.4. La legislació catalana de règim local a revisió

Dins dels paràmetres fixats per la Constitució i l'Estatut de 1979, la Generalitat dugué a terme una considerable activitat normativa en diferents àmbits com l'organització, el funcionament i el règim jurídic de les entitats locals catalanes. Com és obvi, la majoria d'aquestes normes hauran de ser modificades després de l'entrada en vigor de l'Estatut, per adequar-les a la nova realitat estatutària. En aquest sentit, destaquen les lleis d'organització territorial (les lleis 5, 6, 7/1987): la primera, relativa al règim provisional de les competències de les diputacions provincials i el Pla únic d'obres i serveis; la segona, sobre l'organització comarcal; i la tercera, referida a determinades situacions específiques com l'àrea metropolitana. Dins d'aquest mateix corpus legislatiu susceptible de ser modificat sobresurt el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril. Igualment, d'especial significació trobem la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, i la Llei 16/1990, sobre el règim especial de la Vall d'Aran.

En aquest mateix context, caldrà examinar la vigència del Decret 140/1998, del Reglament de demarcació territorial i població, pel qual es regulen les alteracions de termes municipals i la denominació dels ens locals. El creixent fenomen segregacionista, que ja comportà que la Llei 13/1998 establís el límit que cap segregació municipal no pot situar els municipis resultants per sota del mínim de 2000 habitants, a més d'exigir al Govern de la Generalitat mesures de foment encaminades a la fusió o l'agregació voluntària de municipis, obliga a redoblar esforços tot aprofitant la nova conjuntura.

També caldrà revisar el conjunt de la normativa sobre les matèries relatives al personal al servei dels ens locals, que en el seu dia va portar a l'aprovació d'un Reglament (Decret 214/1990). I la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de policies locals. Pel que fa al règim d'obres públiques, la potestat d'intervenció administrativa (ordenances, bans, llicències, sancions, etc.), l'activitat de promoció econòmica i la mateixa iniciativa econòmica dels ens locals, caldrà revisar el Reglament d'obres, activitats i serveis locals de Catalunya, aprovat en virtut del Decret 179/1995. El mateix es pot dir pel que fa al règim de béns pertanyents a les entitats

locals, regulat de manera detallada pel Reglament de patrimoni dels ens locals, aprovat pel Decret 336/1988, i que ja ha estat objecte de diverses modificacions.

3. Els elements integrants de l'organització local

3.1. El municipi

Com s'ha dit, el municipi constitueix una entitat local bàsica de l'organització territorial i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics (art 140 CE, 86.1 EAC i d'altres concordants de la LBRL i la LMRLC). Segons l'art. 86 EAC, el règim jurídic dels municipis es caracteritza perquè «1. El govern i l'administració municipals corresponen a l'ajuntament, format per l'alcalde o alcaldessa i els regidors. S'han d'establir per llei els requisits que s'han de complir per a l'aplicació del règim de consell obert. 2. Aquest Estatut garanteix al municipi l'autonomia per a l'exercici de les competències encomanades i la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat que representa. 3. Els actes i els acords adoptats pels municipis no poden ésser objecte de control d'oportunitat per cap altra administració. 4. Correspon a la Generalitat el control de l'adequació a l'ordenament jurídic dels actes i els acords adoptats pels municipis i, si escau, la impugnació corresponent davant la jurisdicció contenciosa administrativa, sens perjudici de les accions que l'Estat pugui emprendre en defensa de les seves competències. 6. Els regidors són elegits pels veïns dels municipis per mitjà de sufragi universal, igual, lliure, directe i secret. 7. Les concentracions de població que dins d'un municipi formin nuclis separats es poden constituir en entitats municipals descentralitzades. La llei els ha de garantir la descentralització i la capacitat suficients per a portar a terme les activitats i prestar els serveis de llur competència».

Pel que fa a l'organització, funcionament i potestat normativa (art. 87 EAC), els municipis disposen de plena capacitat d'autoorganització dins el marc de les disposicions generals establertes per llei en matèria d'organització i funcionament municipal. Els municipis tenen dret a associar-se amb altres i a cooperar entre ells i amb altres ens públics per exercir llurs competències, i també per complir tasques d'interès comú. A aquest efecte, tenen capacitat per establir convenis i crear mancomunitats, consorcis i associacions i participar-hi, i també adoptar altres formes d'actuació conjunta. Les lleis no poden limitar aquest dret si no és per garantir l'autonomia dels altres ens que la tenen reconeguda. Finalment, els municipis tenen potestat normativa, com a expressió del principi democràtic en què es fonamenten, en l'àmbit de llurs competències i en els altres sobre els quals es projecta llur autonomia.

En darrer terme, es poden inferir alguns criteris de la Constitució, l'Estatut i del marc legal d'aplicació que ens permet incloure dins el règim jurídic dels municipis la legitimació per plantejar el conflicte en defensa de l'autonomia local contra lleis de l'Estat o de les CA que lesionin l'autonomia local (art. 75 *ter* LOTC); i el finançament a partir de tributs propis i de la participació en els ingressos de l'Estat i de la Generalitat (art. 218 i 219 EAC). En aquest sentit, cal recordar que les previsions poc concretes de l'article 48.2 de l'Estatut de 1979 no han servit per materialitzar una capacitat d'intervenció en la distribució d'aquestes participacions, que és

d'esperar que el nou Estatut pugui assegurar, tot garantint en tot cas el principi de suficiència financera dels municipis. Tot i això, comptant que l'Estatut remet a la normativa de l'Estat, de manera que la competència legislativa es podria veure reduïda a la potestat d'establir i regular tributs, però en cap cas a la fixació de les directrius de distribució de les participacions dels ens locals en els ingressos de l'Estat.

3.2. La vegueria

L'Estatut reformat atribueix a la Generalitat competència exclusiva sobre organització territorial (art. 151). La continuïtat de les diputacions, com s'ha dit en un altre moment, havia impedit fins aquell moment una alternativa organitzativa i havia abocat a la Generalitat a un model «acumulatiu» d'administracions territorials, sobretot després que el Parlament, en desenvolupament d'allò que establí l'article 5.1 de l'Estatut de 1979, procedí a crear les comarques, la qual cosa suposà un intent per part del legislador català de configurar un model d'organització administrativa territorial a Catalunya. Tot això tenint en compte que, encara que la jurisprudència constitucional va reconèixer la província com a entitat local necessària i amb garantia constitucional, també va afirmar que no disposa d'àmbit competencial garantit i que, en cas de crear-se altres entitats supramunicipals, les competències de la província podien ser objecte de redistribució (STC 214/1989). La garantia constitucional exigeix, doncs, el reconeixement d'un ens supramunicipal territorial dotat d'autonomia, però aquest no ha de ser identificat necessàriament amb les diputacions i, d'acord amb l'article 152.3 CE, aquest ens pot ser determinat pels estatuts d'autonomia sempre que no envaeixin la divisió provincial en allò que afecta la seva naturalesa com a circumscripció electoral o com a àmbit territorial per al compliment de les activitats de l'Estat (art. 68.2 i 141.1 CE).

La divisió del territori de l'Estat en províncies, incorporades per primera vegada a la Constitució de Cadis de 1812, i després concretada en el Decret de 30 de novembre de 1833 de Javier de Burgos, va néixer inspirada en el model departamental francès, i suposà la centralització de l'Estat en ple període liberal, sobre la base de l'existència d'un únic poder estatal —representat per l'Estat central—, tot partint de l'absència d'altres intermediaris en el territori. En aquest context, per a l'adequada execució d'aquest poder, en el vessant administratiu i governatiu, tot el territori estatal es dividí artificialment en províncies, amb l'encàrrec d'aplicar les decisions del poder central, o el que és igual, a través de la tècnica de desconcentració territorial. Amb tot, a diferència del model francès, la província va esdevenir l'enllaç de l'Estat amb els municipis, que van passar a exercir funcions pròpiament de caràcter local, consistents en la prestació de serveis que, per la seva naturalesa, no poden ser assumits pels municipis, normalment de caràcter censal i fiscal. Posteriorment, entre la Llei provincial de 1882 i l'Estatut provincial de Calvo Sotelo (1925), les tres províncies basques van mantenir el seu règim foral, i també va entrar en escena la Mancomunitat de Catalunya, fins que Primo de Rivera va suprimir totes les diputacions excepte les forals (1924). No obstant això, les diputacions van anar adquirint un caràcter *bifront*, en tant que òrgans d'administració de base local i, simultàniament, de prestació o de realització de determinades competències governamentals. Aquesta estructura i funcionalitat es va mantenir durant la II República, tot i

que la Constitució de 1931 considerà les províncies com a «mancomunitat de municipis» (art. 8), i els atorgà un paper cabdal en el procés de formació de les regions autònomes. Amb tot, també és cert que l'Estatut de 1932, a diferència del de 1979, no féu cap menció a la província i atribuï a la Generalitat la competència legislativa sobre règim local (art. 10). Després del franquisme, que suposà el manteniment del caràcter dual de la província i el reforçament del paper del cap o governador civil, la Constitució de 1978 va mantenir la divisió provincial (art. 141) i li atorgà un reconeixement constitucional del qual es podia desprendre el seu caràcter *bifront*. Tot i així, la província veié incrementat el seu protagonisme politicoconstitucional, sia com a circumscripció electoral (art. 68.2 i 69.2 CE), sia com a divisió territorial que, a través de les diputacions, serví per iniciar el procés autonòmic (art. 143 i 152 CE). Congruentment, l'Estatut de 1979 recollí la província (art. 5.4), en tant que ens local d'existència obligatòria, però ho féu amb relativa indiferència, atesa la nul·la convicció del catalanisme polític en la implantació d'aquest model territorial aliè a la tradició administrativa del país i percebuda com un element de centralització i de fraccionament de la unitat «natural i històrica» de Catalunya. La legislació catalana postestatutària procurà, a més, l'afebliment de la província, a través del traspàs urgent i ple de competències de les diputacions operada a favor de la Generalitat, tot i que això no les féu desaparèixer (Llei 6/1980). Aquesta llei fou impugnada davant el Tribunal Constitucional, que a través de la doctrina de la garantia institucional de l'article 141 CE aturà la temptativa de buidatge competencial emesa per la Generalitat. Posteriorment, el Parlament va esperar l'aprovació de la normativa bàsica de l'Estat en matèria de règim local (Llei 7/1985) i aprovà la Llei 5/1987, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, i la Llei 6/1987, sobre organització comarcal. La primera d'aquestes lleis establí el procediment per alterar els límits provincials i convertir Catalunya en una CA uniprovincial; i la segona suposà que algunes competències de les diputacions fossin traspassades a les comarques per mitjà de diferents lleis sectorials (gestió de residus, transport escolar, serveis socials, joventut, etc.) La desaparició de les diputacions provincials, en tant que òrgans de govern de la província, no fou introduïda fins a l'aprovació de l'Estatut de 2006.

D'aquesta manera, l'art 2.3 EAC estableix que els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens a través dels quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia. Posteriorment, l'article 90 EAC disposa que la vegueria és l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia. També és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis i, com a govern local, té naturalesa territorial i gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos.

Per bé que es pot afirmar que les províncies són indisponibles per l'Estatut, tanmateix, com s'ha raonat anteriorment, l'Estatut no troba massa límits constitucionals per a l'ordenació orgànica i funcional de la província: l'Estatut pot desplaçar l'aplicació a Catalunya dels preceptes de la LBRL i de la LHL, referits a les províncies; i també pot, entre d'altres possibilitats, disposar la forma d'integració dels municipis en les províncies, optar per una organització descentralitzada i desconcentrada de les províncies, integrar les comarques en

l'organització provincial, disposar la participació d'altres ens territorials en els recursos provincials o autoritzar una modificació de les circumscripcions electorals provincials.

Així les coses, cal tenir en compte que els articles 141.2 i 3 i 152.3 CE permeten una interpretació flexible en el sentit que les diputacions provincials poden ser substituïdes per altres institucions locals dotades d'autonomia i amb naturalesa representativa. Sobre aquesta possibilitat ja s'havia pronunciat un important sector doctrinal i, com s'ha dit en un altre moment, existeixen com a precedents els casos de les CA uniprovincials i de les mancomunitats provincials interinsulars de Canàries.

Tanmateix, l'estatut de 2006 considerarà que l'Estatut no era la seu adequada per establir l'organització territorial del compliment de les activitats de l'Estat. A més, els intents inicials dels ponents de convertir la vegueria també en un ens territorial per al compliment de les activitats de l'Estat van acabar decaient, en tant que establien una connexió necessària amb la divisió provincial d'acord amb l'article 141.1 CE. Això hauria pogut significar que la divisió territorial en vegueries, en cas que no s'ajustés a la divisió provincial preexistent, quedés subjecta als requisits de modificació que preveu aquell precepte constitucional. Aquest problema s'evità amb la configuració de la vegueria no en funció de la divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat, sinó com a ens local.

Amb tot, com que el Tribunal Constitucional va establir en la STC 32/1981 la doctrina de la garantia institucional de les diputacions provincials, tot i que com s'ha dit anteriorment l'Estatut de 1979 (art. 5.4) garantia la continuïtat de les diputacions, la solució adoptada pel nou Estatut no presenta dubtes aparents de constitucionalitat i evita el problema de l'afectació de la divisió provincial, que s'entén que no queda modificada en la mesura que els efectes dels preceptes estatutaris actuen només sobre la província com a ens local i no en tant que ens territorial de l'Estat o circumscripció electoral. Això fa possible que l'Estatut dissenyi un escenari en què la divisió provincial continua, però solament a l'efecte de continuar sent l'àmbit territorial per al compliment de les activitats de l'Estat, al mateix temps que com a circumscripció electoral, sens perjudici que l'existència de les vegueries com a entitats locals serveixin per articular una divisió territorial totalment pròpia i diferent.

Pel que fa l'organització de la vegueria, a l'espera del corresponent desenvolupament normatiu, l'article 91 EAC estableix que el govern i l'administració autònoma de la vegueria corresponen al Consell de vegueria, format pel president o presidenta i pels consellers de vegueria. El president o presidenta de vegueria és escollit pels consellers de vegueria entre els seus membres. La creació, la modificació i la supressió, i també el desplegament del règim jurídic de les vegueries, haurà de ser regulat per llei del Parlament. I l'alteració dels límits provincials, si s'escau, s'haurà de dur a terme d'acord amb el que estableix l'article 141.1 CE.

Tanmateix, a l'espera de la nova legislació territorial catalana, cal mencionar que els diferents projectes i propostes elaborats per l'Executiu català en el període 2003-2006 preveïen, com fa l'Estatut, que les vegueries, a més d'esdevenir ens locals, es convertissin també en els àmbits en què s'organitzen els serveis de la Generalitat en el territori. Quant a les funcions, les propostes estudiades preveïen, d'una banda, les funcions de representació dels interessos del territori, les de cooperació i col·laboració amb els ajuntaments, i la gestió de bona part de les competències assumides de les diputacions; i de l'altra, la conversió de la vegueria en l'àmbit de

descentralització d'algunes competències del Govern i de col·laboració amb la prestació de serveis de la Generalitat en el territori i àmbit de planificació del Govern.

Quant al mapa regional, es preveia que el Principat s'organitzés en un màxim de 7 vegueries: Girona, Barcelona, Lleida, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, Catalunya central, Alt Pirineu i Aran, amb el reconeixement de subàmbits com el del Penedès. Es proposava, igualment, que aquests àmbits havien de coincidir necessàriament amb els àmbits provincials de l'Estat, per tal d'esdevenir circumscripcions electorals tant en les eleccions al Parlament de Catalunya com a les Corts Generals, de manera que es recomanava fer ús de la iniciativa legislativa prevista a l'article 141.1 CE per a l'alteració de límits provincials i la creació de fins a tres províncies més.

Pel que fa a l'òrgan de govern de la vegueria, el Consell de vegueria, es preveia que la seva elecció es dugués a terme a través d'eleccions de segon grau, en funció dels resultats obtinguts en les eleccions municipals, de manera que la circumscripció electoral fos única per al conjunt de la vegueria. El veguer esdevindria president de la vegueria i seria elegit per aquest mateix Consell, entre els seus membres. El veguer exerciria també les funcions de delegat del Govern de la Generalitat al territori, des del punt de vista institucional i representatiu, atès que es preveia que les funcions executives fossin exercides pels delegats o directors territorials dels diferents departaments del Govern. Pel que fa als recursos, les diferents propostes coincidien a assignar a les vegueries una participació en els ingressos de la Generalitat, que faria seus els recursos de les diputacions, a més de subvencions finalistes, aportacions voluntàries i la gestió de taxes i preus públics.

3.3. La comarca

Els antecedents de l'organització comarcal els hem de situar en el període de la Generalitat republicana, i més que en el vessant institucional d'ens local en el de demarcació merament territorial. L'octubre de 1931, una ponència dirigida pel geògraf Pau Vila, que consultà els municipis sobre la qüestió, proposà dos anys més tard un projecte de divisió en 38 comarques i 9 regions o vegueries. Abandonat el projecte després dels fets d'octubre de 1934, la Conselleria d'Economia el repregué el 1936 a l'efecte de regular els serveis perifèrics de la Generalitat, empès per les necessitats de gestió econòmica derivada de la guerra civil. Ja en democràcia, durant el debat constituent sorgí el fet comarcal, que fou recollit, ni que sigui de manera genèrica, a l'article 152.3 CE. L'Estatut de 1979 institucionalitzà la comarca a l'article 5.1, convertint-la en un element estructural de l'organització territorial de Catalunya.

Com s'ha dit repetidament, les comarques integren també el sistema institucional de la Generalitat dissenyat per l'Estatut de 2006, en tant que un dels ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia (art. 2 EAC). D'acord amb l'article 92 EAC, a més, la comarca es configura com a ens local amb personalitat jurídica pròpia i és formada per municipis per a la gestió de competències i serveis locals. La creació, la modificació i la supressió de les comarques, i també l'establiment del règim jurídic d'aquests ens, han de ser regulats per una llei del Parlament.

Tanmateix, l'article 83 EAC, relatiu a l'organització del govern local a Catalunya, només menciona els municipis i vegueries com a «organitzacions territorials bàsiques». Amb tot, el mateix article 83 disposa que l'àmbit supramunicipal «és constituït, en tot cas, per les comarques, que ha de regular una llei del Parlament».¹² No endebades, a l'espera de la nova legislació en matèria d'organització territorial derivada del nou marc estatutari, els esborranys i els successius avantprojectes de llei territorial elaborats des de l'Executiu català en el període 2003-2006 preveïen reduir la funcionalitat bàsica de les comarques a la mateixa d'un ens de gestió al servei de la prestació d'obres i serveis de competència municipal, molt especialment en el cas dels municipis petits i mitjans, al mateix temps que com a ens encarregat de les funcions de competència municipal amb afectació sobre àmbits d'interessos plurimunicipals. En aquest sentit, els consells comarcals no haurien disposat de competències pròpies, sinó que aquestes li serien delegades pels municipis o per les vegueries.

En relació amb el mapa comarcal, aquestes mateixes propostes plantejaven que, atès el canvi de concepció dels consells comarcals, més vinculats a les funcions de cooperació i col·laboració entre els ajuntaments, s'obria la porta al reconeixement de noves realitats comarcals. I pel que fa als òrgans dels consells comarcals, es proposava que el ple d'aquesta institució estigués format pels alcaldes o regidors delegats, i que adoptessin els acords a través d'un sistema de vot ponderat en la presa de determinats acords, atenent criteris de població. El president seria escollit entre els seus membres. Finalment, pel que fa als recursos, les diferents propostes preveïen l'existència d'una subvenció ordinària del Govern de la Generalitat per cobrir el funcionament ordinari de l'Administració comarcal, així com altres subvencions del Govern o de la vegueria, vinculades a activitats o serveis determinats, al marge dels recursos propis obtinguts a través de taxes, preus o tarifes, en la mesura que gestionessin activitats o serveis que hi estiguessin sotmesos.

3.4. L'àrea metropolitana de Barcelona i el règim de Carta Municipal de Barcelona. El règim especial de la Val d'Aran

3.4.1. L'àrea metropolitana de Barcelona i el règim de Carta Municipal

Indiscutiblement, la ciutat de Barcelona configura, amb els municipis situats en la seva zona d'influència immediata, un fenomen urbà d'enorme importància demogràfica, social, cultural i econòmica, que requereix que es plantegin en aquest nivell moltes de les funcions típiques de la competència municipal, i també que des d'aquest àmbit s'abordin amb una perspectiva singular algunes de les funcions pròpies de la Generalitat o del mateix Estat. Això ha portat a plantejar

¹² Aquesta situació va ser motivada per les tensions i per la transacció política assolida finalment entre els grups polítics catalans que defensaven reintroduir la comarca com a organització territorial bàsica (CiU), i aquells altres grups (PSC-CpC, ERC i ICV-EUiA) que plantejaven, amb vista a un nou model territorial, revisar el paper de la comarca i sobretot el funcionament dels consells comarcals, percebuts com a estructures de contrapoder polític, fins al punt que van arribar a postular que la comarca no figurés ni tan sols en el text estatutari. El debat entre els ponents estatutaris estigué centrat, doncs, en la seva dimensió institucional, i l'opció que prosperà fou que les comarques haurien de respondre essencialment a la voluntat de col·laboració i d'associació dels municipis que les integren.

periòdicament un debat, que finalment ha esdevingut inajornable, sobre el necessari reconeixement jurídic i institucional dels àmbits metropolitans —i no només el de Barcelona— perquè aquests puguin prestar serveis i resoldre els problemes que superen l'àmbit estrictament municipal, particularment els relatius a l'urbanisme, els transports, les aigües o les infraestructures. No endebades, l'any següent a la desaparició de la Corporació Metropolitana, el 1988, Barcelona i 23 municipis més del seu entorn constituïren voluntàriament una Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. I que, més recentment, i en aquest cas amb un ampli suport polític, el paper de la ciutat de Barcelona com a capital de Catalunya i el seu règim especial aconsellà atorgar-li un reconeixement específic a través de la Carta Municipal.

A finals del franquisme, el Decret llei 5/1974 creà l'Entitat Metropolitana de Barcelona (o Corporació Metropolitana), integrada per 27 municipis, a la qual conferí competències en àmbits com el planejament urbanístic i en el de la prestació de serveis com l'aigua, el medi ambient, el transport de viatgers i les infraestructures. Aquest ens gaudia de la condició d'entitat local de caràcter territorial. Fins a la seva desaparició el 1987, esdevingué un important ens planificador i prestador de pràcticament tots els serveis supramunicipals. La Llei 7/1987, en el context de la regulació general de l'organització territorial de Catalunya, i sense comptar amb un ampli concert polític, suprimí la Corporació a favor de la creació de dues entitats funcionals i no territorials especialitzades: l'Entitat Metropolitana del Transport, formada per 18 municipis, i l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i de Tractament de Residus, integrada per 33 municipis. Les competències urbanístiques de l'extingida Corporació van passar a mans de la Generalitat, i les restants foren redistribuïdes entre els municipis i les comarques afectades. La desaparició de la Corporació obeí al creixent protagonisme adquirit per aquest ens, un protagonisme que a partir de 1980 topà amb el Govern de la Generalitat, que disposava de pocs instruments per intervenir en l'àmbit territorial i competencial de l'Entitat. Aquest es veié reforçat per les diferències de signe partidista entre els respectius governs de la Generalitat i de l'Entitat Metropolitana de Barcelona.

Sense mencionar explícitament el fet metropolità de Barcelona, l'article 93 EAC preveu que la resta d'ens locals supramunicipals es fonamenten en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis i en el reconeixement de les àrees metropolitanes. La creació, la modificació i la supressió, i també l'establiment del règim jurídic d'aquests ens, són regulats per una llei del Parlament. A l'espera que el Parlament creï per llei una Àrea Metropolitana de Barcelona, val a dir que en els treballs preparatoris per a l'elaboració d'una nova legislació d'organització territorial endegats en els darrers anys per l'Executiu català, el plantejament d'institucionalització de l'Àrea Metropolitana de Barcelona partia de la suma de les tres institucions metropolitanes actualment existents (ambdues entitats i la Mancomunitat).

Quant a l'àmbit territorial, es partia dels municipis presents a les tres entitats, tot i no descartar l'obertura d'un procés flexible d'adscripció a d'altres municipis veïns. En l'àmbit corresponent a l'Àrea, les demarcacions comarcals restarien suprimides i les seves funcions assumides per la mateixa Àrea Metropolitana. En relació amb els òrgans de govern, les propostes passaven per la creació d'un Consell Metropolità, integrat pels regidors designats pels municipis metropolitans en proporció a la població respectiva. Aquest Consell Metropolità

rebría l'encàrrec d'elegir entre els seus membres el president de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. La resta d'òrgans serien determinats per reglament. Pel que fa a les funcions, l'entitat de nova creació assumiria les que detinguessin les dues entitats preexistents (aigües i transport), llevat d'aquelles vinculades a la planificació, que es coordinarien amb la vegueria. També assumiria les competències de la Mancomunitat i les competències urbanístiques i les vinculades a la cooperació municipal, similars a les que detenen les comarques, a més de les que fossin delegades pels ajuntaments, la vegueria, el Govern de la Generalitat o l'Estat. Els recursos de l'Àrea provindrien de la seva participació en el Fons de cooperació local de l'Estat i de la Generalitat. També del producte de les transferències condicionades de l'Estat, de la Generalitat, de la vegueria i dels municipis, a més dels recàrrecs, taxes, preus públics i contribucions especials que s'establissin legalment.

3.4.2. La Carta Municipal de Barcelona

L'article 75 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, establí que «El municipi de Barcelona ha de gaudir d'un règim jurídic especial establert per llei». La disposició transitòria primera d'aquesta llei va disposar que el règim especial del municipi de Barcelona establert pel Decret 1066/1960, de 23 de març, continuaria vigent mentre el Parlament de Catalunya no legislés sobre aquesta matèria, llevat del que es considerés incompatible amb la Llei de bases de règim local i la mateixa Llei municipal i de règim local de Catalunya. Al mateix temps, preveia la revisió del règim especial per iniciativa del Govern de la Generalitat, i que, a aquest efecte, es constituïria una Comissió Mixta Generalitat-Ajuntament de Barcelona, per tal d'elaborar els estudis i les propostes corresponents.

D'acord amb la proposta d'aquesta Comissió Mixta, s'aprovà la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, que, fruit de l'experiència derivada de l'existència d'un règim propi i secular de la ciutat de Barcelona, iniciat amb els Usatges del segle XIII, apostava, com afirma el preàmbul d'aquesta norma, per una «descentralització més forta, una potenciació de les competències municipals en el marc d'una col·laboració institucional positiva i una millora dels serveis de la ciutat». Al mateix temps, la Carta pretenia aprofundir els mecanismes de participació ciutadana, reforçar la pràctica democràtica i estimular la cooperació entre l'Ajuntament de Barcelona, el moviment associatiu i els agents socials.

Pel que fa a la voluntat descentralitzadora, la Carta dotà els districtes de la ciutat d'una forta personalitat, amb un ampli nivell d'autogovern. Al servei d'aquesta descentralització, la Carta anuncià que, a través del seu desenvolupament reglamentari, s'adoptaria un nou sistema de composició i elecció dels consells de districte, tot obrint les portes perquè la seva elecció tingui lloc en el mateix àmbit i per tal que es redueixin els requeriments d'edat en l'esglaió inicial de participació política (16 anys). Al mateix temps, la voluntat de Barcelona expressada en la Carta Municipal era la de compartir amb les ciutats del seu entorn metropolità formes específiques de col·laboració institucional en la prestació de determinats serveis, tenint així en compte el pes específic de la Barcelona metròpoli, en el marc del desenvolupament regional de Catalunya; especialment pel que fa al planejament territorial i estratègic de l'àmbit regional, la planificació, la coordinació i la gestió del transport urbà, i la planificació, la construcció, la

coordinació i la gestió de les grans infraestructures de comunicacions i de promoció econòmica, així com mediambientals, que són objectius tots ells que la ciutat de Barcelona comparteix amb el seu entorn més immediat.

3.4.3. El règim especial de la Val d'Aran

L'article 11 EAC estableix que el poble aranès exerceix l'autogovern mitjançant el que preveu l'Estatut i el que disposen el Conselh Generau d'Aran i les altres institucions pròpies. L'apartat segon del mateix precepte estableix que «els ciutadans de Catalunya i les seves institucions polítiques reconeixen l'Aran com una realitat occitana dotada d'identitat cultural, històrica, geogràfica i lingüística, defensada pels aranesos al llarg dels segles». D'aquesta manera, doncs, l'Estatut reconeix, empara i respecta aquesta singularitat i estatueix l'Aran com a «entitat territorial singular dins de Catalunya, la qual és objecte d'una particular protecció per mitjà d'un règim jurídic especial». Aquesta singularitat, a escala lingüística i cultural, però també pel que fa a l'estructura administrativa de la seva organització, cal reconèixer que ha estat històricament diferent de la del territori català del Principat i va subsistir fins el 1834.

La DA 1a de l'Estatut de 1979, tot admetent aquesta singularitat, establí que eren «reconegudes i actualitzades les peculiaritats històriques de l'organització administrativa interna de la Vall [sic] d'Aran». La Llei 16/1990, sobre el règim especial de la Val d'Aran (LREVA), dugué a terme aquesta regulació, i suposà el restabliment d'una organització municipal i d'una estructura supramunicipal administrativa dissenyada a partir de 6 divisions territorials pròpies, denominades terçons. Així, es constituí un Consell General compost per 13 membres elegits directament pels veïns, integrat pel Ple, el Síndic i la Comissió d'Oïdors de Comptes. La LREVA va reconèixer la competència plena del Consell General per al foment de l'aranès i de la seva cultura, i establí, a més, un catàleg de matèries més ampli que el previst en el règim general.

Precisament, l'article 94 EAC prescriu que l'Aran «disposa d'un règim jurídic especial establert per llei del Parlament». Per mitjà d'aquest règim es reconeix l'especificitat de l'organització institucional i administrativa de l'Aran i se'n garanteix l'autonomia per ordenar i gestionar els afers públics del seu territori. La institució de govern de l'Aran és el Conselh Generau, que és format pel Síndic, el Plen des Conselhèrs e Conselhères Generaus i la Comission d'Auditors de Compdes. El síndic o síndica és la més alta representació de l'Aran i la representació ordinària de la Generalitat en aquest territori. La institució de govern de l'Aran és elegida per mitjà de sufragi universal, igual, lliure, directe i secret, en la forma establerta per llei. El Conselh Generau té competència en les matèries que determinin la llei reguladora del règim especial de l'Aran i la resta de lleis aprovades pel Parlament i les facultats que la llei li atribueix, en especial, en les actuacions de muntanya. L'Aran, per mitjà de la seva institució representativa, ha de participar en l'elaboració de les iniciatives legislatives que afecten el seu règim especial. Una llei del Parlament haurà d'establir els recursos financers suficients perquè el Conselh Generau pugui prestar els serveis de la seva competència. La disposició addicional cinquena EAC preveu la revisió del règim especial de l'Aran, a partir de l'entrada en vigor de

l'Estatut. Així, estableix que, en el termini de quatre anys s'hagi de revisar i modificar el règim especial de l'Aran per adaptar-lo, en el que calgui, al que estableix l'Estatut.

Bibliografia

Barceló, M., Vintró, J., «L'organització territorial de Catalunya», a Barceló, M., Vintró, J., *Dret Públic de Catalunya*, CEDECS, 2001.

Boya, J. M., «Comentari sobre la disposició addicional primera de l'Estatut d'autonomia», *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. II, Institut d'Estudis Autonòmics, 1988.

Entrena Cuesta, R., «Organització territorial», *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. I, Institut d'Estudis Autonòmics, 1988.

Ferret, J., «Règim Local», *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. I, Institut d'Estudis Autonòmics, 1988.

Font, T., «L'organització territorial de Catalunya», a Albertí, E. (et. al.), *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2000.

—, «L'organització territorial de Catalunya», a *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2005.

Institut d'Estudis Autonòmics, «La interiorització de l'organització territorial i del règim local», *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2003.

Velasco Caballero, F., «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2004.

Vilalta Reixach, M., «Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos locales», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, Institut d'Estudis Autonòmics, 2006.