

**Ajuntament
fàcil
+ transparent**

Autor

Josep Mir Bagó

4a edició: maig 2015

© 2015, Federació de Municipis de Catalunya

Edita

Federació de Municipis de Catalunya

Via Laietana 33, 6è 1a

08003 Barcelona

Tel. 93 310 44 04

Fax 93 310 71 03

www.fmc.cat

Disseny

www.lacuinagrafica.com

Edició i muntatge

www.lacuinagrafica.com

Impressió

LITOSTAMP

ISBN

978-84-87286-67-4

Dipòsit legal

B 15311-2015

El municipi és la institució política més propera a la ciutadania. És el referent territorial bàsic per a tots els ciutadans i ciutadanes que hi viuen. Precisament la població és un dels tres elements imprescindibles per poder formar un municipi, al servei de la qual hi ha els alcaldes, alcaldesses, regidors i regidores.

La Federació de Municipis de Catalunya, com no podia ser d'una altra manera, redacta des del 1987 un llibre de divulgació general sobre els trets bàsics de l'activitat municipal. Aquesta que teniu a les vostres mans és la darrera edició d'Ajuntament fàcil. Hi hem inclòs les noves normatives i té per objectiu donar a conèixer, de manera ràpida i de forma entenedora, la tasca que desenvolupen els càrrecs electes als ajuntaments, així com les diverses funcions que té encomanades el consistori.

Els càrrecs electes i les tècniques i tècnics municipals estan compromesos en el **bon govern** i en una **bona administració**. Els reptes que tenim davant són molts. Hem d'estar a l'alçada de les necessitats i inquietuds de la gent i l'edició d'aquest llibre pretén contribuir a convertir en realitat aquests objectius. La Federació de Municipis de Catalunya, una associació plural que defensa l'autonomia local, pretén amb aquesta eina ajudar-vos a millorar el servei que esteu prestant als vostres veïns i veïnes.

Els ajuntaments són l'administració pública més ben valorada per part de la ciutadania. I això no és per casualitat: som els que ens dediquem a la política local els que millor coneixem la realitat de les nostres comunitats. Perquè fem, perquè hem de fer política de carrer i conèixer de primera mà les demandes dels ciutadans i ciutadanes. La proximitat, la transparència, la participació són elements imprescindibles del bon govern i amb aquest llibre el que pretenem és posar-vos a l'abast un instrument útil del marc legal vigent en el qual s'exerceix l'acció de govern per facilitar la vostra feina.

En nom de la Federació de Municipis de Catalunya permeteu que us doni a totes i a tots l'enhorabona per tenir el privilegi de treballar pel vostre poble des de l'ajuntament. Confio que en gaudireu i fareu una bona tasca en els propers quatre anys amb la idea de servir el municipalisme. Sempre ens tindreu al vostre costat.

Xavier Amor i Martín

President de la Federació de Municipis de Catalunya

Crisi econòmica i reforma del govern local

La crisi econòmica que venim patint des del 2006 ha empobrit terriblement les hisendes locals, posant en evidència les febleses d'un model de finançament dels ajuntaments massa dependent del negoci immobiliari. Amb tot, el més dolent de la crisi és l'empobriment d'una part molt important de la nostra societat, fet que ha disparat dràsticament la demanda de prestacions i serveis municipals i de les altres administracions públiques.

D'aquesta manera, entre la caiguda dels ingressos i l'augment de la demanda de despesa social, la majoria dels ajuntaments porten uns anys fent miracles i a base de sacrifici i imaginació estirar al màxim el rendiment dels seus limitats recursos. El cas és que en general se'n vénen sortint, de manera que tots els indicadors posen de manifest que les administracions locals són molt més sanejades que les autonòmiques i l'estatal. Aquest esforç té, tanmateix, les seves víctimes, especialment les plantilles, que han perdut efectius, les retribucions (tant dels empleats, com dels alcaldes i regidors) i la inversió.

Més enllà dels seus efectes sobre els recursos i l'activitat municipal, la crisi econòmica ha estat també el gran pretext per tramitar una de les reformes més inquietants de la nostra legislació de règim local: l'LRSA. Amb l'excusa de la necessitat de combatre el dèficit i limitar el deute, aquesta reforma passa a un oblidat segon pla el principi que havia estat signe d'identitat del règim local espanyol des de la transició, el d'autonomia local, i posa l'accent en el control i en les restriccions: regulacions detallades de les retribucions i dedicacions dels electes locals; limitacions per a les competències municipals; més controls sobre les despeses dels ajuntaments.

Moltes d'aquestes mesures segurament són plenament justificades; d'altres poden ser més qüestionables. El fet és, en tot cas, que entre unes i altres els ajuntaments vénen perdent molta autonomia. I si bé l'autonomia ha facilitat alguns excessos, també és qui ha fet possible la transformació dels nostres pobles i ciutats i la multiplicació de tota mena de serveis municipals a totes les persones i col·lectius. La pèrdua d'autonomia municipal és preocupant en ella mateixa, però ho és molt més en la mesura que limita la capacitat dels ajuntaments per sintonitzar permanentment i atendre les necessitats de la gent més enllà del què diguin o deixin de dir les lleis.

Vivim en una societat diversa i en canvi permanent. Una societat afeblida per la crisi, amb percentatges alarmants de població exclosa o en risc imminent d'exclusió social, amb un increment esfereïdor de les desigualtats. Una societat d'aquesta mena difícilment pot ser governada i cohesionada des de poders estatals o nacionals allunyats de la gent, amb ajuntaments convertits en simples aparells administratius dirigits a distància pel Ministeri de torn. En una societat com aquesta és més imprescindible que mai la política de proximitat, el govern autònom de tantes realitats i tan diferents. Cal reivindicar de nou

l'autonomia municipal i la política local, malgrat les mesures legislatives que pretenen limitar-les. I l'única manera de fer-ho és amb l'exercici responsable dels poders i capacitats que les lleis atribueixen als electes locals, que no són poques.

Les pàgines que segueixen intenten oferir una guia molt accessible per entendre el funcionament intern dels ajuntaments i les capacitats d'actuació i les responsabilitats d'aquests al servei de les seves comunitats. En l'actual context, per sobre de totes les explicacions que s'hi donen, l'herència de la crisi, segurament més la que es manifesta en les improvisades reformes legislatives que en la caiguda dels recursos, continua condicionant el treball dels electes locals. Per si no fos prou difícil la seva feina.

Josep Mir i Bagó

Sumari

1. L'ajuntament	13
1.1. L'elecció de l'ajuntament	15
1.2. Els regidors i les regidores, els grups municipals i el transfuguisme	17
1.3. Els drets i els deures dels membres de l'ajuntament	20
1.4. L'elecció de l'alcalde o l'alcaldesa	23
1.5. La moció de censura	24
1.6. La qüestió de confiança	25
1.7. L'estructura de l'ajuntament	26
1.8. Les competències del ple	28
1.9. Les competències de l'alcaldia	29
1.10. El funcionament del ple	30
1.11. Les comissions del ple	34
1.12. La junta de govern, les tinències d'alcaldia i les regidories delegades	35
1.13. Els altres òrgans complementaris municipals	36
1.14. Els òrgans de descentralització i de participació	37
1.15. El reglament orgànic municipal (ROM)	39
1.16. L'organització de l'administració i dels serveis municipals	40
1.17. Els electes, els directius i els funcionaris	42
1.18. El personal dels ajuntaments	44
1.19. Els organismes i les empreses municipals	46
1.20. La gestió directa i l'externalització dels serveis municipals	48
2. La ciutadania	49
2.1. Els drets i els deures del veïnatge	51
2.2. El padró municipal	52
2.3. L'Ajuntament i les persones estrangeres	53
2.4. La participació ciutadana	55
2.5. Les consultes populars	59
2.6. Informació i transparència	60
3. Les competències municipals	63
3.1. Les lleis determinen les competències municipals	65
3.2. Sobre els diversos tipus de competències municipals	66
3.3. Les competències municipals a la legislació de règim local	68
3.4. El principi de subsidiarietat i la capacitat municipal per crear nous serveis	69
3.5. L'autonomia i les competències pròpies i delegades	72
3.6. Policia i seguretat	73
3.7. Els espectacles i la pública concurrència	75

3.8. El trànsit	76
3.9. La protecció civil	78
3.10. La prevenció i l'extinció d'incendis	79
3.11. L'urbanisme	80
3.12. L'ordenació del territori	82
3.13. L'habitatge	83
3.14. Les vies i els espais públics	85
3.15. El patrimoni historicoartístic	86
3.16. El medi ambient	87
3.17. L'atmosfera i l'espai aeri	90
3.18. La biodiversitat, els espais naturals i la protecció dels animals	92
3.19. Els residus	93
3.20. L'aigua	96
3.21. L'energia i l'enllumenat	97
3.22. El transport	98
3.23. Els serveis funeraris	99
3.24. La sanitat	100
3.25. Els serveis socials	102
3.26. Les polítiques per a la igualtat	105
3.27. La immigració	106
3.28. La cultura	107
3.29. Els esports i el lleure	109
3.30. L'educació	110
3.31. La promoció econòmica i l'ocupació	112
3.32. El comerç	114
3.33. La defensa dels consumidors i les consumidores	117
3.34. El turisme	117
3.35. La comunicació i les noves tecnologies	119
4. Els recursos municipals	121
4.1. Els impostos municipals	123
4.2. Les taxes, els preus públics i les contribucions especials	126
4.3. Les transferències de l'Estat i de la Generalitat	128
4.4. Les subvencions	129
4.5. El pressupost i la comptabilitat	132
4.6. Els béns municipals	134

5. L'activitat municipal	137
5.1. Les polítiques i les potestats municipals	139
5.2. Les ordenances i els reglaments	140
5.3. Les llicències, les comunicacions prèvies i les declaracions responsables	142
5.4. Les sancions municipals	144
5.5. Els serveis municipals	145
5.6. Els contractes dels ajuntaments	149
5.7. El procediment i la seva modernització	150
 6. Les relacions amb altres administracions	153
6.1. L'autonomia, la coordinació i els controls	155
6.2. Els convenis	157
6.3. Els consorcis	158
6.4. Les mancomunitats de municipis	160
6.5. Les comunitats de municipis	162
6.6. Les federacions i les associacions de municipis	163
 7. L'organització territorial local	165
7.1. El territori i el mapa municipal i els seus canvis	167
7.2. La denominació i els símbols dels municipis	171
7.3. Les vegueries i els consells de vegueria	171
7.4. Les províncies i les diputacions provincials	173
7.5. Les comarques i els consells comarcals	177
7.6. L'Aran	183
7.7. L'àrea metropolitana de Barcelona	183
7.8. Les entitats municipals descentralitzades	185
 8. La legislació municipal	189
 Abreviatures de les referències legislatives	193

01

L'ajuntament

- 1.1. L'elecció de l'ajuntament**
- 1.2. Els regidors i les regidores, els grups municipals i el transfuguisme**
- 1.3. Els drets i els deures dels membres de l'ajuntament**
- 1.4. L'elecció de l'alcalde o l'alcaldesa**
- 1.5. La moció de censura**
- 1.6. La qüestió de confiança**
- 1.7. L'estructura de l'ajuntament**
- 1.8. Les competències del ple**
- 1.9. Les competències de l'alcaldia**
- 1.10. El funcionament del ple**
- 1.11. Les comissions del ple**
- 1.12. La junta de govern, les tinències d'alcaldia i les regidories delegades**
- 1.13. Els altres òrgans complementaris municipals**
- 1.14. Els òrgans de descentralització i de participació**
- 1.15. El reglament orgànic municipal (ROM)**
- 1.16. L'organització de l'administració i dels serveis municipals**
- 1.17. Els electes, els directius i els funcionaris**
- 1.18. El personal dels ajuntaments**
- 1.19. Els organismes i les empreses municipals**
- 1.20. La gestió directa i l'externalització dels serveis municipals**

L'ajuntament és la institució de govern i d'administració del municipi, i, com a tal, li corresponen les competències i les responsabilitats que les lleis atribueixen als municipis, a banda de les funcions de representar i promoure els interessos generals de la comunitat. Fixem-nos que la missió bàsica de tot ajuntament és doble: governar i administrar. Això vol dir que, a més de les funcions de mera gestió o administració de serveis, i de dur a terme activitats més o menys burocràtiques, els ajuntaments també han de fer les funcions de govern polític de la seva col·lectivitat.

Formen l'ajuntament l'alcalde o l'alcaldesa i els regidors i les regidores, que es trien cada quatre anys, en les eleccions municipals corresponents.

L'ajuntament és una institució complexa, que funciona a partir dels òrgans que resulten de l'organització municipal. Els dos òrgans més destacats de tot ajuntament són l'alcaldia i el ple. A més, segons les característiques de cada ajuntament, hi podem trobar altres òrgans municipals: les tinències d'alcaldia, les comissions, les regidories delegades de l'alcaldia, els districtes, etc¹.

Una característica molt important dels nostres ajuntaments és que els titulars dels seus òrgans són persones electes, amb molt poques excepcions. Aquest fet, que reforça el seu caràcter representatiu, implica que el funcionament dels ajuntaments sovint estigui molt condicionat per factors polítics. I també que hi hagi govern i oposició, i que les possibilitats i les condicions de treball dels regidors i les regidores siguin molt i molt diferents, segons si formen part del govern o de l'oposició².

L'alcalde o l'alcaldesa, amb l'ajuda de la resta de l'equip de govern, exerceix el protagonisme més destacat del govern municipal, però no està sol o sola. Un bon govern del municipi implica comptar també amb l'oposició, amb el personal de l'ajuntament i amb la ciutadania, especialment a través de les seves entitats representatives.

La capacitat de lideratge i de direcció i gestió del govern municipal, la dinàmica govern/oposició, la gestió eficient dels recursos humans i la participació ciutadana esdevenen factors indissociables del bon funcionament de l'ajuntament.

1.1. L'elecció de l'ajuntament

Els ajuntaments són elegits per les persones que tenen la condició de veí o veïna, és a dir, les persones majors d'edat que tenen fixada legalment la seva residència al terme municipal. D'altra banda, l'elecció s'ha de fer a través de sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, tal com regula la llei electoral³. Les eleccions són convocades per reial decret i s'han de celebrar obligatòriament el quart diumenge de maig, cada quatre anys.

1 Els òrgans són aquelles peces o unitats a través de les quals funciona i es manifesta el conjunt de l'organització o de la institució. L'organització dels ajuntaments, que és la que determina els seus òrgans, és fixada en els seus trets principals per les lleis (articles 19 i següents LRBRL i 47 i següents TRLMRLC), i cada ajuntament pot desenvolupar-la i concretar-la a través del seu Reglament Orgànic Municipal (ROM).

2 Els òrgans actuen a través de les persones que en són titulars. Als ajuntaments espanyols, els titulars de gairebé tots els seus òrgans són electes. Això vol dir que es caracteritzen per una implicació molt alta en tasques de gestió, a més de les estrictament polítiques. Si ens comparem amb altres sistemes de govern local, hi trobem que sol ser més habitual que molta feina que els polítics fan en els nostres ajuntaments la hi facin bé gerents o bé funcionaris.

3 És la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general (LOREG), que també s'ocupa de les eleccions al Congrés i al Senat. Regula específicament les eleccions municipals en els seus articles 179 i següents, tot i que també els són aplicables molts altres preceptes. De 1985 ençà, ha estat modificada diverses vegades, les més destacades per les lleis orgàniques 3/2007, de 22 de març, per la igualtat efectiva de dones i homes, i 2/2011 i 3/2011, de 28 de gener, les finalitats principals de les quals són lluitar contra el transfuguisme i enfortir el control de les despeses electorals.

4 Els butlletins oficials de cada província han de publicar la llista dels municipis per districte electoral (partit judicial), amb indicació del nombre de membres de l'ajuntament respectiu.

5 L'article 87.3 LOREG fixa el mínim de signatures necessàries per constituir les agrupacions d'electors. Si bé aquestes agrupacions poden tenir l'atractiu del seu localisme, presenten l'inconvenient que els vots que obtenen no computen en l'elecció de les diputacions provincials, i és complicat de comptar-los per a l'elecció dels consells comarcals. A més, també perden oportunitats de subvenció electoral respecte de les candidatures presentades pels partits i coalicions que concorren a un nombre significatiu de municipis.

6 Aquests requisits s'estableixen als articles 44, i següents, i 177 LOREG. La resta de motius d'inelegibilitat són comuns a les candidatures al Congrés i al Senat, i estan definits per l'article 6 LOREG.

7 En el nostre debat polític, és freqüent la crítica a aquest sistema de llistes tancades i blocades, contra el qual molts sectors reivindiquen les llistes obertes (vindria a ser un sistema similar al del nostre Senat, en el qual hom vota persones, que poden ser de la mateixa filiació política o de diferents filiacions), o, com a mínim, les tancades desbloquejades (si bé també exigeixen que es voti una sola candidatura, permetrien que l'electorat incidís en l'ordre d'elecció dels seus membres).

8 Segons aquesta regla, coneguda també com la llei dels majors quocients, el nombre de vots obtingut per cada candidatura s'ha de dividir per 1, per 2, per 3,

El nombre de membres que ha de tenir cada ajuntament varia en funció de la seva població, i oscil·la entre els tres regidors o regidores als municipis de menys de 100 habitants, i els vint-i-cinc regidors o regidores que corresponen als de 100.000 habitants, i un més per cada 100.000 habitants o fracció que passi d'aquesta xifra de població. En tot cas, el nombre de membres d'un ajuntament ha de ser senar⁴.

Una de les característiques de les eleccions municipals és que, a més dels partits polítics i de les coalicions electorals, també hi poden presentar candidatures agrupacions d'electors, sempre que es constitueixin amb antelació i que tinguin el suport de les signatures que exigeix la llei electoral⁵. Això explica el fenomen de les candidatures independents, presents a molts dels nostres ajuntaments.

Una altra particularitat de les eleccions municipals és la possibilitat que persones no espanyoles puguin exercir el dret de sufragi, tant actiu (votar) com passiu (ser elegides). Aquesta possibilitat està condicionada per la Constitució al fet que hi hagi reciprocitat per a les persones espanyoles residents al país d'origen de què es tracti. D'acord amb aquest criteri, i en virtut de la normativa europea i de diversos convenis internacionals subscrits per Espanya, poden votar i ser electes a les nostres eleccions municipals persones nacionals dels estats de la Unió Europea i d'uns quants països més, en general, de l'Amèrica Llatina.

Dels escassos requisits que la llei exigeix a les candidatures electorals municipals cal destacar-ne el que fa referència a la paritat entre homes i dones, que vol dir que, de cada cinc llocs de la candidatura, com a mínim dos han de ser homes i dos més dones, i també el que fa referència al fet que les persones que tenen deutes envers l'ajuntament i contra les quals hagi estat expedit un manament judicial de recaptació executiva⁶ no són elegibles. Una persona pot ser candidata a un ajuntament diferent al del seu municipi de residència, si bé haurà de votar al de residència.

El sistema més habitual i conegut per a l'elecció dels ajuntaments, que és el que s'aplica als municipis de més de 250 habitants, es basa en la presentació de candidatures tancades i blocades, que han d'incloure tantes persones candidates com membres té l'ajuntament. L'electorat només pot votar una llista sencera⁷. Si s'hi presenta una única candidatura, se'n queda amb tots els llocs; si se'n presenten dues o més, els llocs de regidor o regidora s'han de distribuir entre les llistes que hagin obtingut més del cinc per cent dels vots vàlids emesos, amb l'aplicació de l'anomenada llei o regla D'Hondt⁸.

El requisit del cinc per cent dels vots vàlids emesos per poder entrar en el repartiment dels llocs de l'ajuntament desincentiva la fragmentació excessiva de candidatures, ja que provoca que de vegades es quedin sense

representació municipal diverses llistes minoritàries. Per la seva banda, l'aplicació d'un sistema com la llei D'Hondt assegura una proporcionalitat raonable en la distribució dels membres de l'ajuntament entre les diverses candidatures que superen aquest cinc per cent.

En els municipis de menys de 250 habitants, en els quals cal elegir tres o cinc regidors o regidores⁹, cada candidatura pot presentar llistes de tres o cinc membres, però també n'hi pot presentar de més curtes. Les diverses candidatures són agrupades en una llista única de candidats i candidates, i l'electorat pot votar un màxim de dos noms (en el cas de municipis de menys de 100 habitants) o de quatre (en el cas de municipis de 100 a 250 habitants), entre tots els que s'hi presentin. Els llocs de l'ajuntament són atribuïts a les tres o cinc persones que hagin obtingut més vots. Així doncs, s'hi aplica un sistema de llistes obertes.

Si a un municipi no es presenta cap candidatura, cosa que passa de vegades, cal fer eleccions parcials sis mesos després. Si encara no s'hi presenta ningú, la Generalitat haurà de nomenar una comissió gestora, tot respectant la correlació de preferències polítiques expressada per l'electorat del municipi en les darreres eleccions que s'hi haguessin celebrat¹⁰.

En cas de vacant (per mort, incapacitat o renúncia d'un membre d'un ajuntament), el sistema de cobertura és diferent segons si l'ajuntament té més o menys de 250 habitants. Si es tracta d'un ajuntament de menys de 250 habitants, elegit segons el sistema de llistes obertes, ha de cobrir la vacant la persona candidata següent en nombre de vots a la darrera elegida. Si és un ajuntament de més de 250 habitants, elegit, per tant, pel sistema de llistes tancades, la vacant l'ha de cobrir el candidat o la candidata següent de la mateixa llista.

Si no es poden cobrir les vacants, l'ajuntament haurà de funcionar amb menys membres dels que li corresponen legalment. Ara bé, si el nombre de regidors i regidores esdevé inferior als dos terços dels que corresponen legalment a l'ajuntament, la Generalitat ha de nomenar una comissió gestora, formada amb els membres de l'ajuntament que hi romanen i amb altres persones arrelades a la població, i garantir-ne una composició política semblant a la resultant de les darreres eleccions. Aquesta és una situació totalment excepcional.

1.2. Els regidors i les regidores, els grups municipals i el transfuguisme

Els regidors i les regidores que han sorgit d'una mateixa candidatura formen el corresponent **grup municipal**. El grup municipal és l'òrgan habitual de participació política dels membres de l'ajuntament, segons el que

etc., fins al nombre total de membres d'aquell ajuntament. Tot seguit, s'assignen els llocs d'electe que toquen a cada llista, fins que es completa el nombre total dels previstos legalment, tot seguint l'ordre dels quocients més alts obtinguts amb aquestes divisions fins als quocients més baixos.

⁹ Els situats entre 100 i 250 habitants n'han d'elegir cinc i els de menys de 100 habitants n'han d'elegir tres (llevat que vulguin funcionar d'acord amb la seva tradició de consell obert, cas en el qual és l'assemblea dels veïns i les veïnes qui fa la funció de ple de l'ajuntament).

¹⁰ El nomenament i la composició de les comissions gestores municipals són regulades pel Decret 78/1998, de 17 de març.

11 Es refereixen als grups municipals els articles 73 LRBRL i 50, 51 i 170 TRLMRLC.

12 L'article 73.3 LRBRL regula les característiques de la dotació econòmica que els ajuntaments poden establir a favor dels grups municipals, amb càrrec als seus pressupostos. L'article 170 TRLMRLC obliga els ajuntaments de més de 2.000 habitants a posar recursos mínims, mitjans i serveis a disposició dels grups municipals. Els grups han de gestionar acuradament aquestes dotacions, la disposició de les quals ha de ser reflectida a la comptabilitat municipal.

13 L'article 73.3 LRBRL disposa que "als efectes de la seva actuació corporativa, els membres de les corporacions locals es constituïran en grups polítics, en la forma i amb els drets i les obligacions que s'estableixin". Tot i que la manera de constituir aquests grups dependrà principalment dels reglaments orgànics o altres acords municipals, hem d'entendre que cap ajuntament no pot negar als electes d'una mateixa llista la seva constitució en grup municipal.

14 Així resulta clarament de l'article 73.3 LRBRL.

15 Cal entendre que els membres no adscrits de l'ajuntament han de tenir com a mínim dret a votar i a intervenir en els debats dels plens, accés a la documentació municipal relativa als assumptes que cal tractar-hi i a participar en les comissions informatives del ple. Si no es respectessin aquests drets, hom podria considerar que es vulnera el dret constitucional de representació i de participació política.

estableixen les lleis i desenvolupen i concreten els reglaments orgànics o d'altres acords municipals¹¹. A la pràctica, solen tenir dos grans tipus d'utilitats o funcions.

D'una banda, serveixen per canalitzar la participació política dels regidors i de les regidores al ple i a les diverses comissions municipals, per organitzar la seva participació als debats o per negociar políticament projectes o mesures diverses de competència municipal. D'aquesta manera, en els ajuntaments mitjans i grans, amb més de quinze o vint membres, l'existència dels grups municipals simplifica molt el debat polític, ja que redueix la interlocució de les diverses opcions al nombre de grups i no al total de regidores i regidors.

De l'altra, els grups municipals també serveixen per canalitzar recursos públics de l'ajuntament i poder donar suport al funcionament de l'activitat política en l'àmbit local. Així, els ajuntaments han de preveure dotacions econòmiques, despatxos, suport tècnic o administratiu, presència en els mitjans de comunicació públics locals, etc. a favor dels grups municipals, cosa que sens dubte serveix per enfortir el debat i el pluralisme polític d'àmbit local¹².

Per tant, és ben clar que el grup municipal és el principal vincle polític i el suport material amb què poden comptar els regidors i les regidores per desenvolupar la seva tasca. Sobretot si estan a l'oposició, ja que si exerceixen funcions de govern municipal és normal que tinguin accés a altres mitjans i recursos municipals.

La constitució d'un grup municipal és un dret que tenen els membres de l'ajuntament que varen concórrer a les eleccions en una mateixa llista electoral¹³. Les lleis deixen molt clar que els membres de l'ajuntament només poden formar grup amb els altres membres electes de la seva candidatura, de manera que ni poden integrar-se a un altre grup municipal, ni constituir-ne un amb membres electes d'una altra llista electoral, ni separar-se del seu grup per constituir-ne un altre. O formen part del grup corresponent a la seva llista electoral, o romanen a l'ajuntament com a regidors o regidores no adscrits¹⁴.

La conseqüència més clara d'esdevenir regidor no adscrit o regidora no adscrita és la pèrdua de les dotacions i dels altres drets que corresponguin als grups municipals. En canvi, sí que mantenen els drets que corresponguin individualment a la resta de membres de l'ajuntament¹⁵, tant de participació política com de caràcter econòmic, sense que en cap cas puguin rebre una dotació econòmica superior a la que els correspondria si fossin membres del seu grup d'origen. Sigui com sigui, els membres no adscrits de l'ajuntament tenen pitjors condicions de participació política que les que estan a l'abast, directament o indirecta, dels membres dels grups municipals.

Aquesta cura posada per les lleis per evitar que els membres de l'ajuntament puguin abandonar amb normalitat el seu grup polític d'origen té com a objectiu combatre el **transfuguisme**, i, d'una banda, respon al fet que jurídicament no són el mateix llista electoral i grup municipal, per més que hi hagi moltes correlacions, i, de l'altra, a l'equilibri que s'ha de trobar entre el protagonisme de les candidatures i el de les persones candidates en un sistema de llistes tancades i blocades, com el nostre.

La llista electoral és formada per totes les persones candidates i protagonitza la campanya electoral; un cop passades les eleccions, només serveix per marcar l'ordre de les eventuais substitucions; el grup municipal, en canvi, és format només per les persones elegides i és el seu principal instrument de participació política col·lectiva en el funcionament de l'ajuntament.

Tot i que els membres de l'ajuntament són elegits formant part de llistes o de candidatures electorals, tancades i blocades, el càrrec de regidor o regidora és personal, de manera que ningú, ni tan sols el partit o la coalició o l'agrupació que el va presentar, no pot privar-los d'aquesta condició, ni obligar-los a dimitir-ne¹⁶. I és que tots sabem que en la pràctica els vots obtinguts per una candidatura tancada i blocada solen sumar, en una proporció impossible d'establir, l'atractiu de les sigles que l'empara i la qualitat personal dels noms que la integren. Per tant, la vinculació a la candidatura i a la formació política que la presenta no pot ignorar les aportacions individuals de les persones que la formen, i que, al cap i a la fi, són les elegides.

Aquest caràcter personal del càrrec de regidor o regidora, afirmat en diverses ocasions pel Tribunal Constitucional i pel Tribunal Suprem, és el que fa que s'esdevinguin casos del fenomen anomenat transfuguisme, que consisteix en el fet que membres d'un ajuntament deixin de pertànyer al grup resultant de la candidatura per la qual es varen presentar i trenquin la corresponent disciplina política, però mantinguin alhora la condició de regidor o regidora. En alguns casos, el transfuguisme ha comportat canvis en la majoria de govern d'un ajuntament.

Les raons de fons de cada cas de transfuguisme poden ser diferents. En general, però, solen tenir en comú el fet de ser mal vistos per l'opinió pública i combatuts per les lleis i pels partits polítics. Les lleis combaten el transfuguisme condemnant qui el practica a la condició de regidor no adscrit, o regidora, com s'ha dit abans. En aquesta mateixa línia, la darrera modificació de la llei electoral endureix els requisits per presentar mocions de censura a l'alcaldia si hi intervenen trànsfuges¹⁷.

Com que les possibles restriccions legals al transfuguisme són limitades (a causa del fet, ja comentat, que constitucionalment no es poden deixar de reconèixer uns mínims drets de participació a qualsevol regidor o regi-

16 Les persones que són membres d'un ajuntament només poden perdre aquesta condició contra la seva voluntat en cas de mort o incapacitat, o per sentència judicial ferma que els condemni a la pena d'inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics.

17 L'article 197 LOREG, tal com resulta de la modificació introduïda per la Llei orgànica 2/2011, estableix que en cas que un dels proponentes d'una moció de censura formi o hagi format part del grup polític municipal al qual pertany l'alcalde o l'alcaldeessa objecte de censura, la majoria absoluta exigida perquè la moció sigui acceptada s'ha d'incrementar amb el mateix nombre de regidors o regidores que es trobin en aquestes circumstàncies.

18 El pacte antitransfuguisme es va signar el 1998 i va ser complementat per acords del 2000 i del 2006.

19 Articles 73 a 78 LRBRL, 162 a 170 TRLMRLC i 6 a 34 ROF. També incideix en diversos aspectes d'aquesta qüestió la legislació sobre incompatibilitats i, pel que fa als supòsits d'inelegibilitat i incompatibilitats, els articles 177 i 178 LOREG.

20 Diverses disposicions legals poden incidir en el règim d'incompatibilitats dels membres dels ajuntaments: articles 76 LRBRL; 167 TRLMRLC; 28 i 29 LRJPAC; 10, 21, 96 i 185 ROF; 177 i 178 LOREG; 5 de la Llei estatal 53/1984, d'incompatibilitats, i 60 LCSP, entre d'altres.

dora, àdhuc si és trànsfuga), des de fa un cert temps es complementen amb acords o pactes polítics entre la pràctica totalitat de formacions de l'arc parlamentari; tot i que també és cert que l'eficàcia d'aquests pactes és relativa, ja que no és infreqüent que s'hi esdevinguin casos de denúncia d'incompliments que difícilment es poden evitar¹⁸.

1.3. Els drets i els deures dels membres de l'ajuntament

Les lleis regulen cada cop amb més detall els drets i els deures dels membres dels ajuntaments, amb la finalitat de crear les condicions idònies perquè puguin participar efectivament en l'activitat municipal i exercir el seu càrrec amb objectivitat i de manera responsable¹⁹. Aquests drets i deures es poden agrupar en tres grans blocs: sistema d'incompatibilitats, règim de dedicació i drets laborals i drets de participació en l'activitat municipal.

El **sistema d'incompatibilitats** té la finalitat de garantir que la condició de regidor o regidora, i l'exercici d'aquest càrrec, no serà interferida o contaminada per la vigència de funcions, ocupacions o interessos que podrien condicionar-la. Les incompatibilitats principals dels membres de l'ajuntament previstes per les lleis²⁰ són les següents:

En primer lloc, les incompatibilitats que tenen com a objectiu evitar situacions d'interès particular del regidor o regidora amb el seu ajuntament. És el cas de les persones contractades per l'ajuntament, dels seus contractistes o subcontractistes i dels advocats que duen plets contra d'administració municipal; cap d'aquestes persones no pot ser alhora membre de l'ajuntament, ha de triar.

En segon lloc, no es poden percebre dos sous del sector públic. Per exemple, això impedeix que una persona empleada d'una altra administració (que al mateix temps pot ser membre d'un ajuntament) cobri un sou com a empleada pública i com a regidor o regidora.

En tercer lloc, el càrrec de regidor o regidora és incompatible amb l'exercici de diversos tipus d'activitats privades (professionals, directius o membres de consells d'administració d'empreses), si en el seu desenvolupament s'ha de relacionar amb l'ajuntament o si ha de prestar serveis professionals a les mateixes persones que ha d'atendre en l'exercici de la seva funció pública.

En general, els membres dels ajuntaments no poden invocar ni fer servir la seva condició per exercir activitats comercials, industrials o professionals, i s'han d'abstenir de participar en les votacions, deliberacions i decisions dels assumptes en què tinguin un interès personal.

Un instrument important a l'hora de verificar determinats aspectes del compliment del règim d'incompatibilitats dels membres de l'ajuntament, i que serveix també per detectar possibles casos d'enriquiment injustificat durant l'exercici del seu càrrec, són els registres d'Activitats i de Béns patrimonials que ha de dur cada ajuntament. Abans de la seva presa de possessió, el regidor o regidora ha de formular una declaració dels seus béns i activitats privades que comportin o puguin comportar ingressos econòmics o que afectin l'àmbit de les competències de l'ajuntament. Aquestes declaracions s'inscriuen als registres de Béns patrimonials i d'Activitats dels membres de l'ajuntament, que tenen caràcter públic, i que, per tant, poden ser consultats per qualsevol regidor o regidora, i per altres persones²¹.

Els membres dels ajuntaments, d'acord amb les disponibilitats i les possibilitats del pressupost, i amb una decisió prèvia del ple, a proposta de l'alcaldia, poden tenir un dels tres **règims de dedicació** següents, amb els **drets laborals** corresponents:

Dedicació plena, amb la corresponent retribució salarial amb càrrec a l'ajuntament, que és incompatible amb qualsevol altre pagament professional, tant públic com privat.

Dedicació parcial, que també comporta una retribució salarial amb càrrec a l'ajuntament, que en aquest cas és compatible amb una altra retribució salarial.

Sense dedicació, en aquest cas els membres de l'ajuntament només reben les assistències o dietes en concepte de la seva participació efectiva a les sessions del ple i dels altres òrgans municipals dels quals siguin membres²².

El règim de dedicació plena és el que solen tenir els alcaldes i les alcaldesses dels municipis mitjans i grans, i de molts municipis petits de Catalunya, i també un nombre variable de regidors i regidores de municipis mitjans o grans. Com que els ajuntaments tenen autonomia en aquesta qüestió, la qual, a més, moltes vegades resulta influïda pels pactes de govern i per les situacions personals dels membres dels ajuntaments, hi ha nombres i tipus de dedicacions molt variades, fins i tot entre municipis similars²³.

En els casos de dedicació plena a l'ajuntament, els seus membres tenen el dret a percebre una retribució i a ser donats d'alta a la Seguretat Social. La determinació d'aquestes retribucions depèn del ple de cada ajuntament, dins dels límits màxims fixats per l'article 75 bis LRBRL i pels Pressupostos generals de l'Estat. Es tracta de límits en funció de trams de població i segons ells el màxim que poden cobrar els alcaldes o alcaldesses dels municipis de major població és el sou d'un secretari d'Estat.

21 Regula amb detall aquestes declaracions i aquests registres l'apartat 7 de l'article 75 LRBRL, que obliga els ajuntaments a disposar dels respectius formularis per tal que regidors i regidores facin les respectives declaracions correctament. Podeu consultar també l'article 163 TRLMRLC i els articles 30 i 31 ROF. La secretaria de l'ajuntament és qui té cura d'aquests formularis i d'aquests registres.

22 El règim de retribucions dels membres dels ajuntaments és regulat pels apartats 1 a 6 de l'article 75 LRBRL.

23 L'article 75 ter LRBRL, afegit per l'LRSAI, limita el nombre màxim d'electes amb dedicació exclusiva que poden tenir els ajuntaments, segons el tram de població que els correspongui.

24 Poden percebre assistències o dietes amb motiu de la seva participació efectiva a organismes o entitats de les que en siguin membres (diputacions, consells comarcals, societats), tot dins del límit màxim de l'article 75 bis LRBRL.

25 Així ho estableix l'article 37.2 de l'Estatut dels treballadors, on es regulen aquestes qüestions.

26 Regula el dret a subsidi d'atur dels membres dels ajuntaments la Llei estatal 37/2006, de 7 de desembre, relativa a la inclusió al règim general de la Seguretat Social i l'extensió de la protecció per atur a determinats càrrecs públics i sindicals.

Els membres dels ajuntaments amb règim de dedicació plena no poden percebre cap altra retribució amb càrrec al sector públic, ni retribucions salarials per activitats privades²⁴. Això vol dir, amb tota probabilitat, que hauran de cessar de la seva professió anterior. Si són empleats públics amb estatut funcionarial passaran a la situació de serveis especials; si és personal assalariat, tant del sector públic com del privat, passaran a la situació d'excedència forçosa; tant en un cas com en l'altre se'ls garanteix el reingrés al seu lloc de treball quan cessi la seva dedicació plena al càrrec municipal. Tanmateix, si són treballadors del sector privat, el reingrés pot ser complicat, i sovint acaben a l'atur.

Els membres dels ajuntaments amb règim de dedicació parcial tenen dret a percebre una retribució de l'ajuntament i una altra de l'empresa o administració per a la qual treballin, tenint present, però, que en cap cas no es pot encavalcar la seva activitat laboral o professional i la seva dedicació parcial a l'ajuntament, el qual cal que pagui les quotes empresarials a la Seguretat Social que corresponguin a les retribucions de la seva dedicació parcial.

Els membres de l'ajuntament que mantenen la seva activitat laboral o professional tenen dret a disposar de permisos per assistir a les reunions dels òrgans als quals pertanyen i per exercir les delegacions que els correspongui. Si aquestes absències superen el vint per cent de la seva jornada de treball, l'empresa pot declarar-los unilateralment en situació d'excedència forçosa²⁵.

Només els membres dels ajuntaments que no tenen dedicació plena ni dedicació parcial tenen dret a percebre assistències, és a dir, el que se solen anomenar dietes, per la seva participació efectiva a sessions dels òrgans col·legiats (ple, comissions, junta de portaveus) de què siguin membres, en la quantia que haurà fixat el ple.

A més dels ingressos que es poden derivar de les situacions anteriors, també tenen dret a percebre indemnitzacions per compensar les despeses efectives que els ocasiona l'exercici del seu càrrec, com ara desplaçaments i similars, d'acord amb els criteris establerts per al personal de les administracions públiques. Aquestes indemnitzacions sempre s'han de justificar documentalment (rebuts, quilometratge, etc.).

Una reivindicació històrica del municipalisme que va costar molts anys que fos atesa va ser el dret dels electes locals al subsidi d'atur. Hi poden accedir els membres de l'ajuntament que hagin tingut dedicació exclusiva o parcial i que hagin percebut una retribució pel seu càrrec dins del règim general de la Seguretat Social. En aquests casos, podran demanar la prestació quan cessi la seva dedicació a l'ajuntament (tot i que poden mantenir el seu càrrec, sense dedicació), llevat que estiguin en situació d'excedència forçosa²⁶.

El tercer bloc de qüestions que defineixen l'estatut jurídic dels membres dels ajuntaments són les relatives als seus **drets de participació en l'activitat municipal** i, si s'escau, de seguiment i control del govern municipal. Els drets principals que es poden incloure en aquest bloc són els següents:

En primer lloc, el dret a rebre la convocatòria, assistir-hi, participar-hi i votar en les sessions dels òrgans col·legiats dels quals siguin membres. Aquest dret també és una obligació dels membres de l'ajuntament, de manera que les persones que la incompleixin²⁷ poden ser sancionades per l'alcaldia.

En segon lloc, el dret a obtenir la informació i els antecedents que hi hagi a l'ajuntament, quan siguin necessaris per al desenvolupament de la seva funció. Els governs municipals sovint posen dificultats als membres de l'oposició a l'hora d'accedir a aquesta informació, de manera que les lleis han acabat regulant amb un cert detall l'exercici d'aquest dret²⁸.

En tercer lloc, el dret a gaudir dels mitjans de suport necessaris per al compliment de les seves funcions, com ara despatx, material d'oficina, suport administratiu o telèfon, sempre en funció de les disponibilitats existents a l'ajuntament.

Finalment, també el dret a gaudir de les prerrogatives, tractaments, honors i distincions inherents al càrrec²⁹.

1.4. L'elecció de l'alcalde o l'alcaldesa

Aquesta va ser una qüestió molt debatuda, tant quan es va fer la Constitució com en la tramitació de la llei electoral, i sovint ho continua sent. Els debats solen girar a l'entorn de dues grans opcions: elecció directa de l'alcalde o l'alcaldesa per part de la ciutadania, o elecció per part de l'ajuntament, el qual, en aquest cas, també el podria cessar³⁰.

L'opció escollida per la Llei electoral és substancialment la segona: en principi, qui ha d'elegir l'alcalde o l'alcaldesa és el ple de l'ajuntament, tenint en compte que si cap persona candidata no obté la majoria absoluta en la primera votació es proclama alcalde o alcaldessa qui encapçali la llista més votada per la ciutadania o, en el cas dels municipis de menys de 250 habitants, el membre de l'ajuntament que hagi tingut més vots populars. En cas d'empat, es dirimeix per sorteig.

L'elecció s'ha de fer en la mateixa sessió constitutiva de l'ajuntament³¹. En els municipis de més de 250 habitants, poden aspirar a l'alcaldia els regidors o les regidores que varen encapçalar les respectives candidatures (si no arriben a prendre possessió o cessen del càrrec de regidor o regidora, la condició de cap de llista passa al número següent de la candidatura);

²⁷ Articles 165 i 168 TRLMRLC.

²⁸ A aquest efecte, es pot consultar l'article 164 TRLMRLC, que garanteix als membres de l'ajuntament el seu accés a la informació interna municipal, alhora que els imposa el deure de respectar la confidencialitat en determinats casos. De totes maneres, aquest dret ha perdut una certa importància relativa arran de la nova legislació sobre transparència i accés a la informació pública, que reconeix un ampli dret d'accés a tota la ciutadania (podeu consultar l'apartat 2.6).

²⁹ Tret que n'hi hagi establerts d'altres per la tradició o la normativa local, els tractaments que corresponen als membres dels ajuntaments són els que defineix l'article 169 TRLMRLC, i, pel que fa als municipis de gran població, els articles 124.3 i 125.2 LRBRL. També podeu consultar els articles 33 i 34 ROF.

³⁰ L'article 140 de la Constitució va deixar oberta la qüestió, ja que disposa que l'alcalde pot ser elegit pels regidors o pels veïns. L'article 196 LOREG regula aquesta elecció.

³¹ Segons l'article 195 LOREG, la sessió constitutiva de l'ajuntament s'ha de celebrar vint dies després de les eleccions municipals, tret que s'hi hagin presentat recursos electorals, cas en el qual l'ajuntament es constituïria quaranta dies després de les eleccions. Aquesta sessió ha de ser presidida per una taula d'edat, formada pel membre més jove de l'ajuntament i pel més gran, i pel secretari o la secretària municipal.

32 Una vacant a l'alcaldia pot ser conseqüència de mort, incapacitat o inhabilitació judicial, i també per renúncia voluntària de la persona titular.

33 La moció de censura és regulada per l'article 197 LOREG.

en els municipis més petits, pot optar a l'alcaldia qualsevol membre de l'ajuntament.

Aquest sistema fa possible l'elecció per a l'alcaldia de persones que no tenen el suport de la llista més votada, sempre que el pacte entre altres candidatures els doni el suport de la majoria absoluta dels vots dels membres de l'ajuntament. Aquest model permet la vigència d'un sistema polític força fragmentat, en el qual tota formació política, i no només les més grans, pot incidir decisivament en l'elecció de la màxima autoritat municipal. Això afavoreix la proporcionalitat, però pot actuar en detriment de la governabilitat.

Si s'esdevé una situació de vacant a l'alcaldia³², s'ha de cobrir segons els mateixos criteris i procediments que s'especifiquen als paràgrafs anteriors. Això vol dir que en els municipis de més de 250 habitants només poden aspirar-hi els regidors o les regidores que ostentin la condició de cap de llista.

Les persones que tenen la condició de cap de llista poden renunciar-hi voluntàriament, i no optar a l'alcaldia, sense que perdin la condició de regidor o de regidora. Cal insistir en el caràcter voluntari d'aquesta renúncia, que de cap manera no els pot ser imposada per la formació política que representen. De fet, la condició de cap de llista, i de següent en la llista als efectes de la seva substitució, es manté durant tot el mandat, encara que s'hagin donat de baixa del partit o coalició amb què es varen presentar a les eleccions municipals.

1.5. La moció de censura

La moció de censura consisteix en la capacitat que té el ple d'un ajuntament, sempre que tingui el vot de la majoria absoluta dels seus membres, per destituir l'alcalde o l'alcaldesa³³. Cal entendre-la com una potestat coherent amb el fet que és el ple qui tria la persona titular de l'alcaldia, de manera que, si pot elegir-la, és normal que pugui cessar-la.

També s'ha de considerar un mecanisme essencial per a la governabilitat dels ajuntaments en determinades situacions. La fragmentació política, els casos de transfuguisme, les dificultats per assolir pactes prou sòlids de govern o les mil i una circumstàncies que poden dur a la seva ruptura al llarg dels quatre anys del mandat municipal són factors que poden implicar la formació de majories de govern alternatives a la vigent, o al fet que l'alcalde o l'alcaldesa perdi el suport necessari per governar i s'hi configuri una opció alternativa prou sòlida.

Ara bé, la moció de censura també podria tenir efectes desestabilitzadors per a la governabilitat local, fet que justifica que la legislació electoral la

sotmeti a requisits i limitacions molt estrictes, que fan que l'ús d'aquesta institució sigui realment molt excepcional³⁴. El més significatiu és que la moció de censura ha de ser sempre constructiva; això vol dir que no n'hi ha prou que la majoria de l'ajuntament estigui contra l'alcalde o l'alcaldesa (cosa que pot ser força habitual), sinó que aquesta majoria també ha de posar-se d'acord en qui l'ha de substituir, fet que ja sol ser força més difícil.

Per la seva mateixa excepcionalitat, en la moció de censura pot aspirar a l'alcaldia qualsevol membre de l'ajuntament, tingui la condició de cap de la llista respectiva o no.

Un dels aspectes més destacables del procediment de la moció de censura és que el ple que l'haurà de debatre queda convocat automàticament, com a conseqüència directa de la presentació de la moció, per a les dotze del migdia del desè dia hàbil següent al dia de la seva entrada al registre municipal, convocatòria que serà formalitzada pel secretari o la secretària de l'ajuntament. D'aquesta manera, la llei impedeix que la persona titular de l'alcaldia censurada endarrereixi la celebració del ple que pot aprovar la seva censura³⁵.

El ple que haurà de debatre i votar la moció ha de ser format per una mesa d'edat, i en el seu desenvolupament s'ha de permetre que hi puguin intervenir l'alcalde o l'alcaldesa objecte de la censura, el candidat o la candidata alternativa i els membres de l'ajuntament que representin els respectius grups municipals. Si la moció és aprovada per la majoria absoluta de vots (cosa que per força passarà només que la votin les persones que l'han signada), automàticament queda fet el canvi en l'alcaldia, i només cal que en prengui possessió la persona que en serà la nova titular.

1.6. La qüestió de confiança

Una institució propera a la moció de censura, si bé amb un sentit molt diferent, és la qüestió de confiança³⁶. Mentre que la moció de censura sempre és a iniciativa de l'oposició al govern municipal, la qüestió de confiança només pot ser plantejada per l'alcaldia. Tanmateix, ambdues institucions es justifiquen en la mateixa finalitat: resoldre situacions de difícil governabilitat de l'ajuntament.

La qüestió de confiança s'ha de presentar vinculada expressament a l'aprovació d'una de les decisions municipals següents, totes elles competència del ple de l'ajuntament: els pressupostos, el reglament orgànic, les ordenances i els plans urbanístics. Per poder presentar la qüestió de confiança, primer cal haver debatut i votat la proposta de decisió municipal, i s'ha d'haver constatat que no pot ser aprovada, perquè no s'hi assoleixen els vots que la llei exigeix, segons quin sigui l'objecte de la decisió.

34 Són manifestacions d'aquest caràcter restrictiu que legalment té la moció de censura les següents: ha de ser proposada com a mínim per la majoria absoluta dels membres de l'ajuntament, que l'han d'haver signada formalment i de forma autenticada (a més, per aconseguir sumar aquesta majoria absoluta de la meitat més un dels membres de l'ajuntament no compten els possibles trànsfuges); també ha d'incloure l'acceptació per escrit de la persona candidata alternativa a l'alcaldia; cap regidor o regidora no pot avalar durant el seu mandat de quatre anys més d'una moció de censura, de manera que no és fàcil que en un ajuntament es puguin presentar més d'una moció de censura durant el mateix mandat (article 197 LOREG).

35 L'article 197 LOREG inclou altres previsions singulars, per impedir maniobres de l'alcaldia per endarrerir, dificultar o impedir el debat i la votació de la moció. Cal recordar que abans que la llei electoral fos tan cautelosa en aquestes qüestions s'havien donat casos d'autèntic filibusterisme d'alcaldis censurades per impedir o dificultar el debat i votació de la moció.

36 La qüestió de confiança va ser introduïda al règim local espanyol per la reforma de 1999 LOREG, que va afegir un article 197-bis a aquesta llei, amb la finalitat de regular-la.

37 El ple per a l'elecció de la persona que haurà de ser la nova titular de l'alcaldia queda convocat automàticament per a les dotze del migdia del desè dia hàbil següent al de la votació de la qüestió de confiança, i s'apliquen per a aquesta elecció les mateixes regles que per al cas de vacant en l'alcaldia, tret que no pot aspirar-hi el mateix alcalde o alcaldessa que hagi perdut la qüestió, malgrat que conservi la condició de membre de l'ajuntament.

38 Article 197 bis, apartat 5 LOREG, que afegeix que en aquests casos no s'aplica la limitació que cap regidor o regidora no pot subscriure més d'una moció de censura durant el mateix mandat municipal.

39 Regulen l'organització municipal els articles 19 i següents de la LRBRL, 47 i següents TRLMRLC, i 35 i següents ROF. De totes maneres, les disposicions del ROF només són supletòries dels ROM i no vinculants per a aquests.

La qüestió ha de ser votada nominalment pels membres de l'ajuntament i té l'efecte de produir automàticament el cessament de l'alcalde o l'alcaldessa, si no s'aprova la decisió municipal a la qual ha estat vinculada, de manera que tot seguit s'hauria de dur a terme una nova elecció, per cobrir la vacant a l'alcaldia³⁷.

Fins aquí la qüestió de confiança no afegeix res a la governabilitat dels ajuntaments, ja que si un alcalde o una alcaldessa volien amenaçar de dimitir si el ple no els aprovava un acord determinat, ho podien fer, i ho poden fer encara, sense el formalisme de la qüestió de confiança.

Més interès té el cas concret de la qüestió de confiança vinculada a l'aprovació dels pressupostos municipals. Si es presenta la qüestió de confiança vinculada als pressupostos, un cop debatuda i refusada pel ple la proposta de pressupostos presentada per l'alcaldia, aquests quedaran aprovats automàticament, sense necessitat de cap altra votació, si en el termini d'un mes ningú no presenta i no es vota favorablement una moció de censura contra l'alcalde o l'alcaldessa que ha plantejat la moció de confiança³⁸.

En aquests casos especials, la qüestió de confiança esdevé realment una institució eficaç de governabilitat municipal, ja que assegura l'aprovació d'un instrument essencial per al funcionament regular de l'ajuntament, els pressupostos. Si un equip de govern en minoria no pot aprovar-los, amb la qüestió de confiança pot forçar o bé la configuració d'una majoria alternativa prou sòlida, o bé que s'aprovin subsidiàriament els seus pressupostos.

La llei electoral configura la qüestió de confiança amb una excepcionalitat similar a la que dona a la moció de censura, de manera que la mateixa persona no pot plantejar més d'una qüestió de confiança a l'any, ni més de dues al llarg del seu mandat. Tampoc no es poden plantejar qüestions de confiança durant el darrer any de mandat de l'ajuntament, ni quan s'hagi presentat una moció de censura i no s'hagi votat.

1.7. L'estructura de l'ajuntament

L'ajuntament s'estructura en diversos òrgans, cadascun amb la seva composició i atribucions. L'estructura orgànica dels ajuntaments és determinada per les lleis i desenvolupada, si s'escau, pel respectiu ROM, en exercici de la seva capacitat d'autoorganització. Vegem tot seguit quina és l'organització municipal fixada per les lleis i el marge de creativitat organitzativa que tenen els ROM³⁹.

Els dos òrgans més importants de tot ajuntament són l'alcaldia i el ple.

Amb una única excepció: en els ajuntaments que funcionen en règim de consell obert no existeix el ple i l'assemblea dels veïns⁴⁰ fa el seu paper.

L'equilibri entre alcaldia i ple, en els termes que resulten dels apartats següents dedicats a analitzar les competències respectives, és el que millor caracteritza l'organització i el funcionament dels nostres ajuntaments. El ple nomena, controla i pot cessar l'alcalde o l'alcaldesa; però la persona titular de l'alcaldia presideix el ple i executa les seves decisions, i té les seves responsabilitats i atribucions pròpies, que pot exercir sense ingerències del ple. Per tant, no hi ha una relació de jerarquia entre ple i alcaldia. En certa manera, es pot dir que es troben en un pla similar, com a màxims responsables de la línia representativa (el ple) i de l'executiva (l'alcaldia), que coexisteixen en l'organització municipal. La resta d'òrgans de l'ajuntament, d'una manera o d'una altra, deriven del ple o de l'alcaldia i hi estan subordinats.

Les lleis atribueixen totes les decisions que poden prendre els ajuntaments o bé a l'alcaldia o bé al ple. La resta d'òrgans de l'ajuntament només poden exercir competències municipals si els han estat prèviament delegades o atribuïdes. És important tenir en compte quines són les decisions que corresponen al ple i quines són competència de l'alcaldia, fet que analitzem en els dos apartats següents, ja que l'adopció d'un acord per part d'un òrgan que no té competència per fer-ho pot comportar la seva nul·litat.

Formen part del ple les seves comissions, anomenades habitualment comissions informatives, que són obligatòries legalment en els municipis de més de 5.000 habitants, i, singularment, la comissió especial de comptes, obligatòria a tots els ajuntaments. En els municipis que tenen la condició jurídica de gran ciutat⁴¹ hi ha d'haver també una comissió especial de suggeriments i reclamacions.

En la línia executiva subordinada a l'alcaldia, hi trobem els tinents d'alcalde (com a mínim un a cada ajuntament), la junta de govern local (obligatòria en els municipis de més de 5.000 habitants) i les regidories delegades de l'alcaldia.

A partir d'aquesta estructura mínima, la creació d'altres òrgans addicionals, o la concreció d'alguns aspectes de desenvolupament dels òrgans obligats legalment, correspon als reglaments orgànics municipals (ROM) o a altres disposicions dels ajuntaments⁴².

D'aquesta manera, cada ajuntament té un marge considerable per establir l'organització interna que més li convingui, sempre que ho faci amb l'elaboració d'una norma o reglament, que haurà de ser aprovada pel ple i publicada al diari oficial. Molts ajuntaments de Catalunya han fet aquest exercici d'autoorganització, amb l'aprovació del seu ROM. Molts d'altres,

40 El règim de consell obert és regulat per l'article 29 LRBRL, que ha estat modificat per la Llei orgànica 2/2011, de modificació de la LOREG. En general, aquest sistema de govern existeix en els municipis de menys de 100 habitants i en alguns altres de major població que per tradició han funcionat així.

41 Segons l'article 121 LRBRL, tenen la condició jurídica de municipis de gran població, i en conseqüència se'ls apliquen els articles 121 a 138 d'aquesta Llei, els municipis de més de 250.000 habitants i els de més de 175.000 que siguin capital provincial. També ho poden ser la resta de capitals de província i els municipis de més de 75.000 habitants si així ho estableixen les comunitats autònomes, cosa que no ha fet Catalunya. A Catalunya, i atès que Barcelona ja té la seva legislació singular, aquest règim especial per a les grans ciutats només és aplicable a l'Hospitalet de Llobregat.

42 La figura dels reglaments orgànics municipals està prevista a l'article 20.3 LRBRL, que els atribueix la funció d'establir i regular altres òrgans complementaris als establerts legalment per la mateixa LRBRL o per les lleis autonòmiques (el TRLMRLC, en el nostre cas). Els articles 48 a 63 TRLMRLC fan referència a altres òrgans complementaris, dels quals, en algun cas, en defineixen determinats aspectes, però la seva creació efectiva queda sempre a mans de la decisió de cada ajuntament interessat, mitjançant el seu ROM.

43 Podeu consultar la llista detallada de les atribucions del ple dels ajuntaments als articles 22 LRBRL, 52 TRLMRLC i 50 ROF.

44 Com es veurà en un proper apartat, l'article 46.2.e) LRBRL requereix que en les sessions ordinàries del ple hi hagi sempre una part amb substantivitat pròpia dedicada al control de la resta d'òrgans de govern municipal, en la qual tots els grups polítics de l'ajuntament han de poder presentar precs, preguntes i mocions.

normalment petits municipis, no ho han fet, i també poden funcionar sense problemes amb l'esquema organitzatiu establert per les lleis i el ROF.

1.8. Les competències del ple

Les competències o atribucions del ple són les que presenten més transcendència per al municipi i tenen molt a veure amb el caràcter essencialment representatiu, gairebé parlamentari, que tenen els plenis municipals. Aquestes atribucions o competències es poden resumir en els apartats següents⁴³:

En primer lloc, les més destacades són les atribucions o competències de caràcter normatiu, ja que el ple és legalment responsable, pràcticament en exclusiva, d'aprovar els diversos tipus d'acords de contingut normatiu que poden prendre els ajuntaments, és a dir, les "lleis" locals: ordenances, reglaments i plans urbanístics, entre d'altres. Sense tenir clarament aquesta naturalesa normativa, també poden arribar a tenir una transcendència similar l'aprovació dels pressupostos o de la plantilla de personal, la relació de llocs de treball, les formes de gestió dels serveis locals o l'acceptació de delegacions de competències o el plantejament de conflictes de competències davant d'altres administracions.

En segon lloc, les competències de fiscalització dels altres òrgans municipals, inclosa, i de manera especial, l'alcaldia. Això no vol dir que el ple pugui sostreure competències a l'alcaldia, que no pot fer-ho, però sí que pot exigir-li comptes sobre com exerceix les seves atribucions. Es tracta també d'una competència típicament parlamentària, i sovint és la que dóna més joc a l'oposició⁴⁴.

En tercer lloc, un altre paquet de responsabilitats del ple són les relatives a prendre decisions que tenen una important transcendència per al patrimoni o per als recursos municipals, o que poden tenir-la: alterar la qualificació jurídica dels béns municipals (vegeu l'apartat 4.6), vendre patrimoni, endeutar-se o contractar o comprar si el valor de l'operació supera el 10% dels recursos ordinaris del pressupost de l'ajuntament.

En quart lloc, i tot i que ja s'ha dit abans, també cal recordar que és competència del ple l'elecció de l'alcalde o l'alcaldesa, a qui també pot destituir a través dels procediments de moció de censura o de qüestió de confiança.

Finalment, corresponen al ple les competències que li siguin atribuïdes expressament per les lleis, que a la pràctica són moltes. Tingueu en compte que és força habitual que quan les lleis sectorials (urbanisme, seguretat, medi ambient, etc.) atribueixen competències determinades als municipis

fixin també l'òrgan a qui correspon adoptar determinades decisions, i aquest òrgan sovint és el ple.

El ple pot delegar part de les seves atribucions a l'alcaldia o a la junta de govern local⁴⁵; només aquests dos òrgans poden ser destinataris de les possibles delegacions del ple. Cal tenir en compte, a més, que si la delegació es fa a favor de la junta de govern local ha de ser aprovada per la majoria absoluta dels membres del ple.

A la pràctica, no són gaire habituals les delegacions del ple, pel risc que siguin titllades d'intents de sostreure del debat i del control polític l'exercici de les competències afectades. Segurament tindria més sentit que el ple pogués delegar a les seves comissions, que reflecteixen la composició plural de l'ajuntament; tanmateix, les lleis no ho permeten amb caràcter general⁴⁶ i les delegacions de competències només són possibles quan una llei les autoritza expressament.

1.9. Les competències de l'alcaldia

Les atribucions de l'alcaldia, a banda de les funcions de representació institucional i de lideratge polític que també li corresponen, són de caràcter més executiu i de gestió que les del ple. Són les atribucions pròpies del govern municipal, d'impulsar i liderar l'ajuntament i d'ostentar la màxima responsabilitat de la gestió dels seus serveis⁴⁷. Es poden resumir en els apartats següents:

En primer lloc, la representació institucional del municipi i el govern polític de l'ajuntament, que inclou la presidència dels seus òrgans col·legiats, la capacitat de dictar bans o la de fer complir les resolucions municipals.

En segon lloc, la direcció del govern, de l'administració i dels serveis municipals, incloses les funcions de cap superior de tot el personal de l'ajuntament. En realitat, aquest tipus d'atribucions i les esmentades al paràgraf següent⁴⁸ són més pròpies d'una gerència que d'un òrgan més estrictament polític com és l'alcaldia. Tanmateix, aquest és el model que es va consolidar durant els primers anys d'ajuntaments democràtics, a la primera meitat de la dècada de 1980.

En tercer lloc, el desenvolupament de la gestió econòmica i l'execució del pressupost, inclosa la possibilitat de concertar operacions de crèdit, contractar i adquirir béns, fins al 10% dels recursos ordinaris del pressupost, i també la venda de patrimoni en determinades circumstàncies.

En quart lloc, l'alcalde o l'alcaldesa és l'autoritat de seguretat ciutadana de l'àmbit municipal i li correspon la direcció superior de la policia municipal, el nomenament i la possibilitat de sancionar funcionaris que porten

45 Els articles 22.4 LRBRL i 52.4 TRLMRLC especifiquen quines atribucions del ple són indelegables, per la seva especial importància; la resta, que són les que tenen una importància menor, són delegables si així ho decideix el mateix ple. Cal tenir en compte que les delegacions només són eficaces jurídicament a partir de la seva publicació al BOP.

46 Sí que ho permeten els articles 122.4 i 123.3 LRBRL per als municipis als quals s'apliqui el règim especial de les grans ciutats, i també l'article 17 de la Llei 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona.

47 Estableixen la llista de les atribucions dels alcaldes i de les alcaldesses els articles 21 LRBRL, 53 TRLMRLC i 41 ROF.

48 Són les que s'inclouen als apartats f), g) i h) de l'article 21.1 LRBRL.

49 A banda del que estableixen els apartats 21.1.i) LRBRL i 53.1.j) TRLMRLC, cal tenir en compte les responsabilitats que, en matèria de seguretat, atribueixen a l'alcaldia les lleis de seguretat ciutadana, protecció civil i policies locals, com s'exposa a l'apartat 3.6.

50 No són delegables per part de l'alcalde o l'alcaldesa les atribucions qualificades d'indelegables pels articles 21.3 LRBRL i 53.3 TRLMRLC. Els articles 43 a 45 ROF estableixen el règim aplicable a aquestes delegacions.

51 El règim de funcionament del ple (que en gran part també és aplicable a la resta d'òrgans col·legiats de l'ajuntament que depenen d'ell) és regulat pels articles 46, 47 i 70 LRBRL, 97 a 114 TRLMRLC, pel ROF i, en aquells municipis que en tenen, pel ROM.

armes, l'adopció de mesures excepcionals en casos de necessitat o, si s'escau, presidir la junta local de seguretat⁴⁹.

En cinquè lloc, és competència de l'alcaldia l'exercici de les competències sancionadores de l'ajuntament, l'atorgament de llicències municipals i l'aprovació d'instruments menors de planejament i de gestió urbanística.

Finalment, corresponen també a l'alcaldia les altres responsabilitats que li puguin atribuir lleis sectorials que incideixen en la regulació de competències municipals, cosa que és força habitual, i també totes les atribucions que corresponguin genèricament a l'ajuntament i que les lleis no assignen expressament a un altre òrgan municipal. És a dir, l'alcaldia té una competència oberta residual general, mentre que les atribucions del ple es limiten a les assignades expressament per les lleis.

L'alcaldia pot delegar bona part de les seves atribucions⁵⁰ a la junta de govern local, als tinents d'alcalde i als regidors o a les regidores de l'ajuntament. De fet, el que defineix el cartipàs municipal són precisament aquestes delegacions, amb les quals es concreta la mesura de poder i de responsabilitat de cada membre del govern municipal. Com veurem en els apartats referits a la junta de govern local i als tinents d'alcalde, aquests òrgans no tenen atribucions pròpies, només les delegades per l'alcaldia.

Tal com s'ha dit a l'apartat anterior, pel que fa a les delegacions del ple, les de l'alcaldia es fan per decret de la persona que n'és titular i han de complir el requisit de la seva publicació al BOP, per tenir eficàcia jurídica, i també han d'especificar clarament el seu abast. L'alcaldia té plena discrecionalitat per dur a terme aquestes delegacions i també per revocar-les en qualsevol moment. Tot plegat fa que la supremacia de l'alcaldia en el govern municipal sigui absoluta: decideix lliurement què i a qui delega i en qualsevol moment pot revocar la delegació.

1.10. El funcionament del ple

Les normes de funcionament del ple tenen una gran importància, atesa la seva composició políticament plural i el fet que diverses persones participen en l'adopció dels seus acords, sovint amb interessos oposats. Per això les lleis posen molta cura en la regulació d'aquesta qüestió⁵¹. Amb caràcter general, la regulació del funcionament del ple ha d'atendre les dues grans necessitats i principis següents:

En primer lloc, assegurar el dret de participació de tots els membres de l'ajuntament en el desenvolupament de les sessions i en l'adopció dels acords del ple. Aquest objectiu té un seguit de manifestacions bàsiques: conèixer amb antelació suficient el dia i l'hora de la sessió i el seu ordre del

dia, tenir accés a la documentació, poder participar en els debats, poder presentar-hi iniciatives, participar en les votacions.

En segon lloc, tenir en compte els criteris de transparència i de participació ciutadana, que comporten la necessitat que la convocatòria i l'ordre del dia de les sessions siguin públics i que la ciutadania pugui assistir al seu desenvolupament, i que, en determinats casos, fins i tot hi puguin presentar iniciatives i participar-hi.

El més important és que les **sessions del ple** se celebrin amb una periodicitat raonable. Amb aquesta finalitat, les lleis⁵² estableixen una periodicitat mínima de les seves sessions ordinàries, per garantir oportunitats bàsiques de participació en el funcionament de l'ajuntament a tots els regidors i regidores. Cal insistir en el fet que aquesta periodicitat mínima fixada per les lleis és això, mínima, de manera que cada ajuntament pot decidir-ne una superior, ja sigui mitjançant el seu ROM o per acord del mateix ple.

A banda de les sessions ordinàries, que són les que tenen una periodicitat preestablerta i en les quals s'ha de preveure obligatòriament un tràmit de control dels òrgans municipals, el ple també es pot reunir en sessió extraordinària, bé per iniciativa de l'alcaldia, o bé perquè ho demana una quarta part dels membres de l'ajuntament. A més de no tenir periodicitat preestablerta, les sessions extraordinàries també es caracteritzen pel fet que s'hi tracten únicament els punts previstos expressament al seu ordre del dia, sense que hi càpiguen iniciatives de control per part de l'oposició.

Tret de casos molt puntuals en què les lleis requereixen que determinats acords siguin adoptats en sessió extraordinària, aquesta mena de sessions solen tenir justificacions diferents, segons si són convocades a iniciativa de l'alcaldia o de l'oposició: si són convocades a iniciativa de l'alcaldia, solen obeir o bé a raons d'urgència o similars, que aconsellen no esperar que toqui la propera sessió ordinària per tractar un tema determinat, o bé a motius d'oportunitat, per tractar una qüestió determinada en un ple sense tràmit de control; si són convocades a iniciativa d'una quarta part dels membres de l'ajuntament, solen respondre a la voluntat de l'oposició de fer que el ple es pronunciï sobre alguna qüestió incòmoda per a la majoria de govern⁵³.

Tant les sessions ordinàries com les extraordinàries han de ser convocades per l'alcaldia, amb especificació de l'ordre del dia i amb un mínim de dos dies d'antelació. La documentació íntegra relativa a cada un dels punts de l'ordre del dia ha d'estar a disposició de tots els membres de l'ajuntament, des d'abans d'enviar la convocatòria, a la secretaria de l'ajuntament. A vegades es plantegen conflictes entre l'alcaldia i l'oposició, sobre si la documentació posada a disposició dels membres de l'ajuntament és o no

52 Articles 46 LRBRL, 98 TRLMRLC i 77 i següents del ROF. Aquesta periodicitat mínima és d'un ple al mes en els municipis de més de 20.000 habitants, un ple cada dos mesos en els municipis de 5.000 a 20.000 habitants i un ple cada tres mesos en els de menys de 5.000 habitants.

53 Els articles 46.2 LRBRL, 98.a) TRLMRLC i 78 ROF regulen la capacitat que tenen una quarta part dels membres de l'ajuntament de demanar a l'alcaldia la convocatòria d'una sessió extraordinària del ple, de manera que si l'alcaldia no la convoca per a dintre dels 15 dies següents a la sol·licitud, queda convocada automàticament i es pot celebrar encara que no hi assisteixi l'alcalde o l'alcaldesa. Per evitar que s'abusi d'aquesta possibilitat, les lleis limiten aquesta capacitat de l'oposició de manera que un mateix regidor o regidora no pot demanar més de tres sessions extraordinàries l'any.

54 La convocatòria, l'ordre del dia i l'esborrany d'acta de la sessió anterior s'ha d'enviar al domicili de cada un dels regidors i les regidores. Cal entendre que, amb la conformitat dels interessats, es pot substituir per comunicacions electròniques.

55 En els ajuntaments acollits al règim especial per a les grans ciutats regulat al Títol X de la LRBRL, l'alcaldia pot delegar la presidència del ple en un altre membre de l'ajuntament, i així pot participar més intensament en els seus debats. A la resta de municipis, no hi ha aquesta possibilitat; això no treu que si l'alcalde o l'alcaldesa hi està absent presidirà el ple el tinent d'alcalde que el substitueixi.

56 Articles 93 a 108 ROF.

57 Tot i que els debats del ple s'articulen a través dels grups municipals, també tenen dret a participar-hi els regidors no adscrits, si n'hi ha.

58 Articles 91 a 97 ROF.

59 Aquest és el principi general que estableixen els articles 47 LRBRL i 114 TRLMRLC, que tot seguit inclouen la llista de les excepcions a aquest principi, és a dir, dels casos en què cal majoria absoluta de vots per adoptar determinats acords municipals.

suficient per poder estudiar a fons els antecedents dels temes sobre els quals s'haurà de pronunciar el ple⁵⁴.

Amb caràcter general, el ple només pot **adoptar acords** si han estat posats formalment en el seu ordre del dia, i sempre que prèviament hagin estat tractats per la corresponent comissió informativa, com veurem en el proper apartat. Aquests requisits són molt importants per permetre a l'oposició de documentar-se i preparar-se suficientment de cara als debats del ple. Excepcionalment, l'alcaldia pot proposar l'adopció d'acords que no han passat per la comissió informativa corresponent o que no consten a l'ordre del dia, i el ple els pot adoptar només si per majoria absoluta considera que hi ha raons d'urgència que justifiquen incomplir aquests tràmits.

Les sessions del ple s'han de celebrar a l'edifici de l'ajuntament, han de ser presidides per l'alcalde o l'alcaldesa⁵⁵, assistides pel secretari o la secretària, i només són vàlides si hi assisteixen com a mínim una tercera part dels membres de l'ajuntament.

Els acords del ple es poden adoptar per assentiment o mitjançant votació. En cas d'empat, cal fer una segona votació i si l'empat es manté decideix el vot de qualitat de l'alcaldia. Amb caràcter general, les votacions són ordinàries (alçant el braç, per mitjans electrònics, o mètodes similars), tret que el mateix ple acordi, a iniciativa d'un grup municipal i per a una qüestió concreta, fer la votació nominal. Si la votació té com a objectiu nomenar o destituir persones, pot ser secreta⁵⁶.

Prèviament a la seva votació, les propostes d'acord són debatudes pel ple. El debat comença amb la presentació de la proposta sorgida de la comissió informativa corresponent, a cura d'un dels seus membres (normalment, de l'equip de govern). Tot seguit, els grups hi poden intervenir i manifestar la seva posició i les raons en què es basa⁵⁷. Després de votar, els grups que no hagin intervingut prèviament i els que hagin canviat el sentit del seu vot poden intervenir en un tràmit d'explicació del vot⁵⁸. Tanmateix, a la pràctica, molts assumptes acordats pel ple, de caràcter més o menys rutinari o d'escassa transcendència política, no són objecte de debat, i menys si prèviament han estat consensuats en una comissió informativa.

El to dels debats dels plens municipals, la majoria de casos, sol ser molt formalista; sovint els membres de l'ajuntament hi llegeixen els acords literals de les comissions informatives prèvies, amb ús abundant dels tractaments protocol·laris. Aquest estil no ajuda a la desitjable comunicació i comprensió del públic i la ciutadania en general.

Com a principi general, els acords del ple s'han d'aprovar per majoria simple de vots, és a dir, amb l'únic requisit que hi hagi més vots a favor que en contra⁵⁹. Això vol dir que les absències o les abstencions no compten, de

manera que, si més no en teoria, podria passar que un ple aprovi un acord amb un únic vot a favor, sempre que no n'hi hagi cap en contra.

Aquest principi és el que millor s'adiu amb el caràcter representatiu i amb les necessitats de govern dels ajuntaments. Tots els membres de l'ajuntament tenen la possibilitat d'assistir als debats i votar. Partint d'aquesta dada, si hom requereix un mínim de vots per adoptar els acords municipals, podria passar que les propostes del grup majoritari, malgrat que siguin les més votades, quedessin paralitzades per faltes d'assistència o per l'abstenció, en detriment del bon govern municipal. Exigir majoria absoluta, de vegades, posa a mans de la minoria la capacitat de paraitzar la majoria. Per aquest motiu, la majoria simple és el sistema habitual i la regla bàsica per adoptar els acords municipals.

Tanmateix, hi ha assumptes de transcendència especial per a l'aprovació dels quals les lleis exigeixen el vot favorable de la majoria absoluta del nombre legal de membres de l'ajuntament⁶⁰. Aquests casos de majoria qualificada formalment tenen caràcter excepcional, de manera que només es pot exigir en els supòsits expressament previstos per lleis en sentit estricte, i no per simples reglaments.

Abans ens hem referit al tràmit de **control i fiscalització** de la resta d'òrgans de l'ajuntament, que obligatòriament s'ha de preveure en l'ordre del dia de les sessions ordinàries del ple. És un tràmit important per al debat polític municipal, i una de les millors oportunitats que té l'oposició municipal per demanar comptes al govern i per presentar i defensar les seves iniciatives.

Tots els plens ordinaris han de preveure una part de la sessió, separada formalment de la resta, dedicada al control dels altres òrgans de l'ajuntament, en el decurs de la qual tots els grups poden formular prec, preguntes i mocions⁶¹. Els prec són propostes d'actuació que poden ser debatudes, però no votades, i el seu compliment és discrecional per part de l'òrgan que en sigui destinatari. Les preguntes serveixen per obtenir informació o posar en evidència el seu destinatari, normalment un membre de l'equip de govern, i poden ser contestades a la mateixa sessió o a la següent. Les mocions són propostes de resolució que se sotmeten a votació del ple; tanmateix, encara que siguin aprovades, la seva eficàcia jurídica és molt incerta, fins i tot es pot dir que nul·la si el seu objecte són atribucions de l'alcaldia.

Cal redactar una acta del desenvolupament de cada sessió del ple, en la qual cal que hi constin els assistents a la sessió, els temes que s'hi han debatut i els acords que s'hi ha pres, els membres del ple que hi han intervingut, amb indicació breu del contingut de la seva intervenció, i el resultat de les votacions. Tot membre de l'ajuntament té dret a fer constar

60 Són els inclosos a la llista dels articles 47 LRBRL i 114 TRLMRLC, que de fet és ampliada per nombrosos preceptes legals dispersos, els quals, per a casos concrets, també requereixen aquesta majoria absoluta. Majoria absoluta del nombre legal de membres o la meitat més un dels membres de l'ajuntament són expressions que volen dir que si la llei electoral assigna a un ajuntament una composició, per exemple, de nou o vint-i-un membres, caldrà el vot favorable de cinc i onze membres, respectivament, per aprovar l'acord sotmès a aquesta majoria qualificada.

61 Articles 46.2.e) LRBRL, 98.e) TRLMRLC i 97 i 104 i següents del ROF.

62 Regulen les actes els articles 109 i 110 ROF.

63 Regulen aquestes comissions els articles 20.1.c) LRRL, 6o TRLMRLC i 134 a 138 ROF. També solen ser regulades pels ROM dels municipis, si en disposen.

64 En el cas de les mocions, que també han de ser debatudes i aprovades pel ple, com que es tracta més d'iniciatives de control polític que de gestió, el seu pas previ per la comissió informativa corresponent no és obligat legalment.

expressament en acta el contingut exacte de la seva intervenció (a aquest efecte, el més pràctic és lliurar-lo per escrit) i el sentit del seu vot. Les actes són redactades i custodiades pel secretari o la secretària de l'ajuntament, i han de ser aprovades pel mateix ple en la sessió ordinària següent⁶².

1.11. Les comissions del ple

A la majoria d'ajuntaments, hi sol haver comissions especialitzades del ple, integrades per representants de tots els grups municipals, de manera que reflecteixen la seva composició política. Aquestes comissions, que les lleis anomenen d'estudi, d'informe o de consulta, són obligatòries en els municipis de més de 5.000 habitants i en aquells que són capital de comarca, i opcionals a la resta⁶³.

El nombre i l'especialització d'aquestes comissions, determinats pel ROM o i per acord del ple, poden variar molt d'un ajuntament a un altre. És habitual que cada comissió correspongui a una de les grans àrees de govern municipal, però també hi ha casos d'altres opcions, com ara d'una única comissió que informi tots els assumptes del ple. En qualsevol cas, s'ha de respectar el requeriment legal segons el qual la seva composició ha de reflectir el pluralisme del ple.

Per aconseguir que les comissions del ple reflecteixin la composició política d'aquest es poden utilitzar diverses solucions. La més habitual sol ser la d'atribuir a cada grup una representació proporcional a la seva presència al ple; aquesta fórmula funciona bé si l'ajuntament té pocs grups municipals, ja que si està molt fragmentat, per assolir la proporcionalitat de cada grup a les comissions, es pot acabar requerint que aquestes tinguin pràcticament el mateix nombre de membres que el ple. Especialment per a aquests casos d'elevada fragmentació política la solució més adequada seria que cada grup designi només un representant a cada comissió i que aquest tingui vot ponderat segons el nombre de membres que representa. Tant una com l'altra solució són perfectament legals.

El paper d'aquestes comissions és estudiar i dictaminar els temes que s'han de sotmetre al ple (o a la junta de govern local, en el cas que exerceixi delegacions del ple, de manera que tota qüestió que el ple hagi d'aprovar ha d'haver estat examinada i dictaminada abans per una comissió informativa del ple⁶⁴.

La utilitat d'aquestes comissions és doble. D'una banda, serveixen per facilitar la feina del ple i fer possible l'aprofundiment en els temes, la negociació i l'acord en els punts susceptibles de transició entre els grups, de manera que el debat del plenari es pugui centrar en aquells en què hi ha discrepància. De l'altra, juguen també un paper essencial per facilitar als

membres de l'oposició un coneixement millor i més anticipat dels temes que hauran de votar en el ple. Atesa aquesta segona utilitat, seria desitjable l'obligatorietat de les comissions informatives a tots els municipis, i no només en els de més de 5.000 habitants.

Una comissió del ple que té una importància i un tractament legal especial és la comissió especial de comptes⁶⁵. La particularitat d'aquesta comissió, a més del seu caràcter obligatori a tots els ajuntaments, és que té unes funcions específiques determinades per les lleis: examinar, estudiar i informar els comptes anuals de l'ajuntament abans de la seva aprovació per part del plenari. Així doncs, és un òrgan polític intern de control de la gestió econòmica municipal. Pel que fa a la seva composició, ha de complir el criteri de reflectir la composició del ple, com la resta de comissions.

1.12. La junta de govern, les tinències d'alcaldia i les regidories delegades

Aquests òrgans tenen en comú el fet que depenen de l'alcaldia i que tenen com a finalitat principal la col·laboració amb l'alcalde o l'alcaldesa en l'exercici de les seves atribucions. Són òrgans de govern municipal subordinats a l'alcaldia.

La **junta de govern local** és obligatòria en els municipis de més de 5.000 habitants, i en els altres que tenen la condició de capital de comarca. Els de menys població la poden instituir opcionalment, bé perquè així ho estableix el seu ROM, o bé per acord del seu plenari⁶⁶.

Els membres de la junta de govern local són designats lliurement per l'alcaldia, amb els únics requisits de comunicar les designacions al ple i que el seu nombre no superi un terç del nombre total de regidors del municipi. A més, els membres de la junta de govern local han de tenir necessàriament la condició de regidor o regidora⁶⁷.

La junta de govern local no té atribuïdes competències pròpies per la legislació de règim local, de manera que les seves funcions es limiten a donar suport a l'alcaldia i a exercir les competències que li deleguin l'alcaldia o el ple⁶⁸. A la pràctica, la seva funció principal és la col·laboració amb l'alcaldia i, sobretot, la coordinació entre les tinències d'alcaldia i les regidories delegades, és a dir, entre els membres de l'ajuntament responsables del govern municipal. Per dir-ho d'una altra manera: la junta de govern local és l'expressió més clara de l'equip de govern de l'ajuntament.

A cada municipi, com a mínim, hi ha d'haver una **tinència d'alcaldia**, amb una funció bàsica elemental: substituir l'alcalde o l'alcaldesa en cas d'absència (vacances, viatge, malaltia) o de vacant (mort, renúncia). Si n'hi

65 La comissió especial de comptes és establerta obligatòriament a tots els ajuntaments per l'article 116 LRRL, i és regulada pels articles 212 LRHL, 58 i 101 TRLMRLC i 127 ROF.

66 Regulen la junta de govern local els articles 23 LRRL, 54 TRLMRLC i 112 i 113 ROF. Aquests darrers s'hi refereixen com a comissió de Govern, que és el terme amb què era designada fins a la modificació de l'LRRL de 2003.

67 L'article 126 LRRL estableix que fins a un terç dels membres de la junta de govern local dels municipis inclosos al règim especial de grans ciutats podien no ser regidors o regidores, facilitant d'aquesta manera una certa professionalització del govern d'aquests ajuntaments. Aquesta previsió va ser declarada inconstitucional per sentència del Tribunal Constitucional, sobre la base del fet que segons l'article 140 de la Constitució el govern dels municipis ha de ser exercit específicament per alcaldes i regidors.

68 En el cas de municipis sotmesos al règim especial de grans ciutats, l'article 127 LRRL sí que atribueix determinades competències pròpies a la junta de govern local.

69 Regulen la figura de la tinència d'alcaldia els articles 23.3 LRBRL, 55 LMRCL i 46, 47 i 48 ROF.

70 Si bé el ROM és l'instrument amb el qual els ajuntaments desenvolupen la seva organització interna, formalment no té capacitat jurídica per condicionar la configuració organitzativa a què donen lloc les delegacions de l'alcaldia, ja que aquest òrgan té autonomia respecte del ple (i el ROM emana del ple) per decidir com exerceix les seves atribucions.

71 Els articles 44, 45 i 114 a 118 ROF regulen el règim jurídic d'aquestes delegacions.

ha més d'una, s'hauran d'identificar amb el número d'ordre corresponent, precisament als efectes de tenir clar quin és l'ordre de substitucions de l'alcaldia.

L'alcaldia té plena llibertat per decidir el nombre de tinències d'alcaldia i per nomenar els regidors o les regidores que ostentaran aquesta condició. L'única limitació legal és que els tinents i les tinents d'alcalde siguin membres de la junta de govern local, en els municipis que tinguin aquest òrgan⁶⁹.

A banda de la seva funció bàsica de substitució de la persona titular de l'alcaldia, les tinències d'alcaldia també serveixen per exercir competències delegades per l'alcalde o l'alcaldesa. Normalment aquestes delegacions configuren una estructura amb diverses àrees polítiques o de gestió, amb una tinència d'alcaldia al capdavant de cadascuna. En tot cas, es tracta d'un model totalment opcional per a l'alcaldia⁷⁰.

L'alcaldia també pot delegar les seves atribucions en els altres regidors i regidores membres de la junta de govern local, encara que no tinguin la condició de tinència d'alcaldia. A la pràctica, a la majoria d'ajuntaments mitjans i grans l'alcaldia sol fer delegacions a tots els membres de l'equip de govern, formin part de la junta de govern local o no. Legalment, les regidories que no són membres de la junta de govern local només podrien rebre delegacions per a encàrrecs específics; a la pràctica, però, les regidories delegades solen desbordar els límits de les juntes de govern local.

Totes aquestes delegacions de l'alcalde o l'alcaldesa (a la junta de govern local, a les tinències d'alcaldia o a les regidories) s'han de fer per decret de l'alcaldia⁷¹, i perquè siguin eficaces cal que hagin estat publicades al BOP. També poden ser revocades en qualsevol moment, amb els mateixos requisits.

1.13. Els altres òrgans complementaris municipals

Els apartats anteriors es refereixen als diversos òrgans necessaris o mínims de tots els ajuntaments, o, si més no, d'una part significativa d'ells. A més dels que s'especifiquen, els ROM o els plens dels ajuntaments poden decidir instituir altres òrgans complementaris o addicionals, els que considerin convenients o necessaris els ajuntaments interessats. Les lleis condicionen poc aquesta capacitat municipal d'autoorganització. A banda de la dels òrgans de descentralització i de participació, que analitzem a l'apartat següent, les referències legals més significatives que afecten l'organització complementària municipal es refereixen a la figura de les sindicatures municipals de greuges.

Entre els possibles òrgans municipals complementaris, l'article 48.2 del TRLMRLC, en una relació que no és tancada, cita els òrgans de participació ciutadana, el síndic o la síndica municipal de greuges, el consell assessor urbanístic i la junta local de seguretat (que és analitzada a l'apartat 3.6) **72**. Cal insistir en què aquesta relació de possibles òrgans complementaris és merament a títol d'exemple, ja que cada ajuntament pot establir els que consideri pertinents, hagin estat apuntats o no per les lleis.

La figura del **síndic o la síndica municipal de greuges**, anomenada també en alguns municipis defensor o defensora de la ciutadania, ja fa anys que està instituïda per diversos ajuntaments catalans, ja sigui mitjançant el respecte ROM o un altre tipus d'acord plenari. Des de fa un cert temps, la legislació catalana de règim local li dedica un article, que fixa determinats requeriments a aquells municipis que vulguin instituir-la, tot i que la seva institucionalització és sempre voluntària per als ajuntaments **73**.

Segons la Llei municipal de Catalunya, el nomenament del síndic o de la síndica ha de ser per cinc anys, per tal que la durada del seu mandat quedi desvinculada de la de l'ajuntament, i ha de ser escollit o escollida pel ple, amb el vot favorable de les tres cinquenes parts dels seus membres, en una primera votació, o de la majoria absoluta, en una segona votació.

La llei també defineix les seves funcions mínimes: defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques del veïnatge. A la pràctica, les seves activitats són la defensa de tota mena de drets i interessos de la ciutadania, quant a l'activitat municipal.

Segons la llei, la sindicatura de greuges municipal també té capacitat per supervisar les activitats de l'ajuntament, però no defineix prou clarament l'abast que poden tenir aquestes potestats de supervisió.

1.14. Els òrgans de descentralització i de participació

El fenomen de la descentralització municipal està relativament consolidat a diverses ciutats grans, normalment vinculat a la finalitat de promoure-hi la participació ciutadana. Tanmateix, malgrat que s'acostumi a parlar de descentralització, en realitat el que hi sol haver en l'àmbit municipal són fenòmens de desconcentració, que no és ben bé el mateix **74**.

De tota manera, si tenim en compte que els municipis ja són l'entitat de govern i d'administració més propera a la ciutadania, i que les seves dimensions, especialment a Catalunya, ja solen ser prou reduïdes, el marge que hi ha per a possibles operacions de descentralització dels ajuntaments és francament limitat.

72 Els òrgans de descentralització i participació són regulats pels articles 61 a 65 TRLMRLC i el consell assessor urbanístic ho és per l'article 8.2 del Decret legislatiu 1/2010, que aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, i per l'article 24 del Decret 305/2006, que aprova el seu reglament.

73 La regulació legal del síndic municipal de greuges la va fer per primera vegada la Llei 21/2002, de setena modificació de LMRCL; actualment està regulat per l'article 59 TRLMRLC. Per la seva banda, l'article 132 LRBRL estableix que en els municipis de gran població ha d'existir una Comissió especial de suggeriments i reclamacions, amb finalitats molt similars a la de les sindicatures de greuges municipals.

74 La descentralització comporta apropar capacitat de decisió a la ciutadania; en canvi, la desconcentració comporta apropar a la ciutadania la gestió dels serveis o les dependències de l'administració. La descentralització municipal, perquè sigui autèntica, hauria de permetre generar polítiques de govern municipal substancialment diferents entre barris o districtes, cosa que el règim local vigent prou feines permet, amb moltes limitacions.

75 L'article 24 LRBRL comença literalment en els termes següents: "per facilitar la participació ciutadana en la gestió dels assumptes locals i millorar-la, els municipis poden establir òrgans territorials de gestió desconcentrada". En els mateixos termes, l'article 61 TRLMRLC.

76 En el cas dels municipis de gran població, l'article 128 LRBRL els obliga a crear districtes. També els obliga a determinar el percentatge dels seus recursos municipals que hauran de gestionar els districtes.

77 Article 61 TRLMRLC. Els membres de l'ajuntament, que no poden superar un terç del nombre total de membres del consell de districte, han de ser representatius dels resultats electorals al districte. Els representants del veïnatge, que han de ser designats pels partits polítics en funció dels resultats que hagin obtingut en el districte, també. I els de les entitats han de guardar proporció amb la seva implantació efectiva.

78 A la ciutat de Barcelona, la seva normativa de descentralització reacciona a aquesta eventualitat i estableix una figura de regidor o regidora delegada de l'alcaldia al districte (la qual, com que no presideix el districte, pot ser designada discrecionalment), diferent de la que ostenta, també per delegació de l'alcaldia, la presidència del districte, i que ha d'atendre als resultats electorals en el seu àmbit territorial.

Segons les lleis de règim local, els municipis poden crear òrgans territorials de gestió desconcentrada, amb la finalitat de facilitar-hi la participació ciutadana⁷⁵. Sense citar-los per aquest nom, la llei es refereix als districtes. Aquests òrgans, en els ajuntaments que els creïn, han de servir per exercir les funcions que els encarregui l'ajuntament, sense trencar la unitat de govern i de gestió del municipi. Aquesta última precisió demostra clarament que estem parlant precisament d'òrgans de desconcentració, i no de descentralització.

La creació d'òrgans d'aquest tipus és opcional per als ajuntaments, que la poden decidir amb el seu ROM o mitjançant una altra disposició normativa, com ara el seu reglament de descentralització o de participació⁷⁶. A la pràctica, en solen constituir els municipis grans, per sobre dels 100.000 habitants; de fet, la majoria d'experts coincideixen a l'hora de destacar que aquests fenòmens de desconcentració municipal només poden tenir una certa transcendència en ciutats de més de mig milió d'habitants.

La legislació de règim local de Catalunya estableix que els òrgans de govern dels districtes han de ser integrats per membres de l'ajuntament, per representants del veïnatge i per representants de les associacions veïnals, i que la seva presidència ha de recaure en un regidor o una regidora delegada per l'alcaldia, que ha de ser membre de la llista més votada en el districte a les eleccions municipals⁷⁷. Això vol dir que els districtes han de complir funcions de participació ciutadana i que han de ser representatius de la configuració electoral i associativa del barri. Per tant, no serà estrany que en alguns barris el consell de districte tingui una majoria política i una presidència diferents de la que governa l'ajuntament⁷⁸.

Més enllà de la composició i del govern del districte, el grau de descentralització o de desconcentració que es fa a favor seu es concreta en la transcendència o en el volum de les decisions que els transfereix o delega l'ajuntament. En aquesta qüestió els reglaments municipals tenen plena autonomia, ja que no els condiona cap precepte legal.

Podem parlar d'una certa descentralització en aquells municipis que han previst transferir als districtes la capacitat de prendre decisions més o menys importants per al barri, com ara decidir les inversions municipals que, per les seves dimensions o la seva transcendència, són territorialitzables en els districtes. En canvi, ens trobaríem davant de simples òrgans de desconcentració si els districtes només serveixen de seu d'oficines municipals que es limiten a apropar a la ciutadania la mera gestió de tràmits administratius. I no passen de simple òrgan de participació si l'únic que poden fer és debatre i proposar als òrgans centrals de l'ajuntament les polítiques que demana el barri.

Tret de Barcelona, que disposa d'una regulació específica de la descentralització a la seva Llei de la carta municipal, i que té unes dimensions prou grans per justificar-la, la descentralització i la desconcentració municipals tenen un abast molt limitat a la resta de municipis de Catalunya, malgrat que són diversos els que han instituït districtes.

A més de la figura dels districtes, la legislació catalana també preveu la possibilitat de crear òrgans territorials de participació per a aquells nuclis de població separada dins d'un municipi que no arriben a constituir una entitat municipal descentralitzada⁷⁹.

Els òrgans territorials de participació poden ser creats a iniciativa del veïnatge, sense que sigui un requisit imprescindible la conformitat de l'ajuntament. Les seves funcions bàsiques són les de ser escoltats per l'ajuntament en la presa de decisions que afectin el nucli de població corresponent, a part que també poden exercir competències delegades pels òrgans centrals de l'ajuntament, si ho consideren convenient.

A prou feines tenim experiències d'òrgans d'aquestes característiques en els municipis catalans, malgrat que siguin molts i molts els nuclis de població separada que hi ha, i que, per tant, en podrien fer ús.

1.15. El reglament orgànic municipal (ROM)

Moltes qüestions de l'organització de l'ajuntament poden ser adoptades pel ROM, el reglament orgànic municipal, que és l'expressió més emblemàtica de la capacitat d'autoorganització que les lleis reconeixen als ajuntaments⁸⁰; per exemple: crear òrgans municipals no obligatoris, complementar als establerts legalment; desenvolupar i concretar les disposicions legals que configuren i regulen els òrgans obligatoris; precisar i concretar les normes de funcionament dels òrgans municipals o regular la participació ciutadana. El ROM només està condicionat i limitat per les lleis; tant és així que en qüestions d'organització municipal el ROF i els altres reglaments de l'Estat o de la Generalitat li són d'aplicació supletòria.

El ROM serveix per determinar l'organització política i administrativa més idònia per a cada ajuntament. Les lleis estableixen un marc organitzatiu general molt esquemàtic, que amb poques variacions ha de servir per a ajuntaments de característiques molt i molt diferents. L'adaptació d'aquest marc general a la realitat i a les necessitats de cada lloc només es pot fer mitjançant les normes dels propis ajuntaments, bé sigui el ROM, o bé altres reglaments o decisions municipals⁸¹.

El ROM pot ser molt útil, però no és ni molt menys obligatori. De fet, molts ajuntaments funcionen sense tenir-ne. Les lleis de règim local i el ROF ja

79 Regulen els òrgans territorials de participació els articles 61 i següents del TRLMRLC. No s'han de confondre amb les entitats municipals descentralitzades, que més que òrgans de l'ajuntament són veritables entitats locals, i que són analitzades a l'apartat VII.7.

80 La potestat d'autoorganització municipal, en general, és reconeguda als articles 4.1.a) de la LRBRL i 8.1.a) i 49 TRLMRLC. I la figura i el paper general del ROM és prevista per l'article 20.3 LRBRL. Se sol considerar que la potestat d'autoorganització és inherent a l'autonomia que la Constitució garanteix als municipis.

81 Els ajuntaments que no tenen ROM poden decidir moltes qüestions organitzatives (les comissions informatives, o tenir junta de govern local, si per tenir menys de 5.000 habitants els és opcional, per exemple) mitjançant simples acords del ple.

82 Entre d'altres tràmits, els reglaments i les ordenances municipals han de ser sotmesos a informació pública. Vegeu l'apartat V.2.

83 Pràcticament, les úniques limitacions que els condicionen és que en general les decisions executives han de ser preses per òrgans electes (alcalde, ple o membres i òrgans de l'ajuntament en qui deleguin).

proporcionen una normativa sobre organització municipal amb la qual els ajuntaments poden organitzar-se i funcionar.

Tanmateix, és recomanable l'esforç de sistematitzar en un reglament l'organització municipal en el seu conjunt, per aprofundir en el disseny d'un model plenament adaptat a les necessitats d'un ajuntament determinat, fet que segurament anirà a favor de la seva eficiència. Així ho entenen els ajuntaments grans i mitjans, en general; i també, molts ajuntaments petits.

El ROM és una norma jurídica, un reglament, que ha de ser aprovada pel ple, seguint el procediment previst per a l'elaboració d'ordenances i reglaments⁸². En la seva confecció és especialment aconsellable la participació de tots els grups polítics de l'ajuntament, i l'assoliment del grau de consens més alt que sigui possible: el ROM ha de servir de manera equilibrada tant a les necessitats del govern com a les de l'oposició, ja que tothom sap que els qui avui governen segurament demà seran oposició.

1.16. L'organització de l'administració i dels serveis municipals

Els apartats anteriors analitzen diversos aspectes de l'organització política dels ajuntaments. És el nivell d'organització municipal més condicionat per les lleis i el que sol afectar més la posició i les possibilitats de treball dels membres de l'ajuntament. No podem oblidar, però, que l'activitat ordinària municipal no la fan els òrgans polítics i representatius, sinó el seu personal, de caràcter funcionari o laboral, organitzat en les àrees, serveis, seccions, negociats, unitats administratives o qualsevol altre tipus de concepte organitzatiu que cada ajuntament vulgui utilitzar.

Els ajuntaments tenen una potestat molt àmplia per determinar lliurement l'organització de l'administració i dels serveis municipals que considerin més adient a les seves necessitats⁸³. Les decisions municipals sobre aquesta qüestió poden tenir molta més transcendència per gestionar de manera eficient els recursos o per donar un bon servei a la ciutadania que les seves decisions sobre l'organització política. D'aquí que sigui aconsellable l'esforç en la millora permanent de l'organització administrativa i dels serveis municipals.

En els ajuntaments petits, el marge de maniobra és molt escàs, ja que sovint no passen de tenir uns quants treballadors o treballadores, i fins i tot només un o una de sola, i a vegades a temps parcial, compartit o compartida amb un altre ajuntament. En aquestes poblacions, en les quals els seus càrrecs electes municipals tampoc solen tenir dedicació a l'ajuntament, l'organització de l'administració i dels serveis municipals

queden sovint a mans de la persona responsable de la secretaria/intervenció de l'ajuntament, si és que n'hi ha⁸⁴.

En els ajuntaments mitjans i grans, en canvi, els estudis, les anàlisis, les reflexions i les decisions sobre la millor manera d'organitzar la seva administració interna i de prestar els serveis poden tenir gran importància, ja que se'n pot derivar una organització molt més cara o, per contra, molt més eficient, i uns serveis i una imatge molt millor o molt pitjor de cara a la ciutadania.

La millor manera d'aconseguir una bona organització de l'administració i dels serveis municipals és amb la combinació de les actituds següents:

En primer lloc, fer que aquesta tasca sigui liderada per un òrgan o càrrec polític de l'ajuntament, però escoltar el personal i promoure-hi la seva participació intensa. La millor organització sobre el paper, si no és digerida pels qui més directament l'han d'aplicar, no passarà de ser un artífici; a banda del fet que és el personal de l'ajuntament qui més coneixement pot aportar-hi per millorar el funcionament de l'administració i dels serveis municipals.

En segon lloc, procurar obtenir o contractar un mínim suport expert extern, ja sigui de la diputació o del consell comarcal, o d'una consultora especialitzada, que n'hi ha força. Tret de molt poques excepcions, els membres dels ajuntaments no solen ser experts en organització administrativa, de manera que si no tenen aquest suport extern corren el risc de dependre massa dels punts de vista del seu personal, sovint condicionats per un comprensible corporativisme. La visió experta externa sempre pot ser més saludable, útil i rendible que el cost de la seva minuta, sempre que es limiti a això, a un simple suport extern d'un procés que es porta, dirigeix i gestiona des de dins de l'ajuntament⁸⁵.

Finalment, cal assumir que el procés d'organització, reforma o millora de l'administració municipal és quelcom viu, que no s'acaba mai. Si ens limitem a fer un organigrama i un manual i deixem de pensar-hi, la nova organització serà vella i desajustada pocs mesos després. Per tenir una bona organització administrativa i dels serveis municipals, cal que hi hagi una tensió i una ambició permanents de millora, amb els corresponents dispositius organitzatius, i amb la voluntat i la capacitat d'adaptar-se continuament a l'evolució sempre dinàmica de les necessitats i dels condicionants de la gestió municipal.

En els temps de crisi en què vivim actualment, l'esforç per una millora constant de l'organització administrativa i dels serveis municipals és imprescindible per poder mantenir un nivell raonable de prestacions a la ciutadania, malgrat la davallada dels ingressos dels ajuntaments.

84 A Catalunya, hi ha molts ajuntaments que no tenen coberta la plaça de secretaria i intervenció, de manera que comparteixen aquesta funció obligatòria amb un altre ajuntament, a temps parcial, o aquests serveis els són prestats pel consell comarcal. A més, hi ha molts ajuntaments que només tenen tres o quatre empleats, i fins i tot menys o molts pocs més, de manera que no sembla que siguin susceptibles de tenir gaires opcions d'organització administrativa.

85 Cal vigilar especialment de no caure en l'error massa habitual d'encarregar a experts externs el disseny sencer de l'organització administrativa municipal, i de desentendre-se'n. Els experts us donaran tots els dissenys organitzatius que vulgueu, però si no s'han treballat i dirigit des de dins, no és probable que us serveixin de gran cosa.

86 Així es constata sobretot en els apartats 1.9 i 1.12 d'aquest llibre, sobre l'alcaldia i sobre la junta de govern local, les tinències d'alcaldia i les regidories delegades. Les nostres lleis no faciliten l'atribució de responsabilitats executives a personal de l'ajuntament que no tingui la condició d'electe.

87 La legislació espanyola de règim local anterior a l'LRBRL atorgava a la secretaria i a la intervenció dels ajuntaments, respectivament, la direcció del personal i la gestió econòmica i financera, de manera que aquests funcionaris tenien legalment la responsabilitat de direcció dels recursos bàsics de l'administració municipal.

88 Les atribucions i d'altres aspectes del règim jurídic de les secretaries i de les intervencions de l'administració local són regulades pels articles 92 bis, 98 i 99 LRBRL, pel Reial Decret 1174/1987, modificat pel Reial Decret 731/1993, i pel Decret 195/2008, pel qual es regulen determinats aspectes del règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal a les entitats locals de Catalunya. L'LRBAL ha potenciat i ampliat el paper i la responsabilitat d'aquests funcionaris, especialment dels d'intervenció.

1.17. Els electes, els directius i els funcionaris

Les lleis municipals atribueixen pràcticament totes les responsabilitats executives dels ajuntaments als càrrecs electes, de manera que són els protagonistes indiscutibles no només del govern, sinó també de l'administració municipal⁸⁶. Aquest plantejament legal es correspon amb la pràctica política de bona part dels nostres ajuntaments, en els quals és habitual que siguin els electes qui adopten la pràctica totalitat de resolucions i decisions, des d'aprovar els plans i els programes més complexos, fins a atorgar una llicència o donar un permís a un empleat municipal.

Aquest model ha comportat un grau força elevat de dedicació dels electes a la gestió municipal, amb la corresponent emergència d'una àmplia capa de polítics professionalitzats en el govern local. També ha desincentivat l'especialització i ha restat expectatives de promoció professional als empleats municipals.

El protagonisme dels electes en el govern dels ajuntaments és un fenomen recent entre nosaltres, que s'esdevé progressivament a partir dels primers ajuntaments democràtics (1979), i amb més intensitat a partir de la LRBRL (1985). Fins aleshores, el protagonisme en la direcció de l'administració i de la gestió municipals havia estat més del personal funcionari, especialment dels responsables de secretaria i intervenció, que no pas dels polítics⁸⁷.

El paper reservat per les lleis als secretaris, interventors i tesorers d'administració local és d'assessorament tècnic i legal i de control de la despesa, amb unes funcions mínimes obligatòries⁸⁸.

Per reduïdes que siguin les seves atribucions mínimes, el paper dels funcionaris, especialment dels responsables de les secretaries i de les intervencions municipals, és essencial per assegurar el compliment obligat de la legalitat en l'activitat municipal. A més, molts ajuntaments, gairebé tots els petits, atribueixen també a aquests funcionaris responsabilitats significatives de direcció i gestió dels serveis municipals.

La relació entre polítics i funcionaris no és senzilla, i el tema de la responsabilitat en què uns i altres poden incórrer ho complica encara més. El polític sol estar més condicionat per la immediatesa, per la necessitat de resoldre com sigui les necessitats que percep a la seva comunitat, que és de qui depèn el seu càrrec. El funcionari sap que només se li poden exigir responsabilitats si infringeix les lleis, de manera que el normal és que tendeixi a posar les consideracions de legalitat per sobre de qualsevol altre aspecte. Com que les resolucions dels òrgans i dels càrrecs polítics han de dur els corresponents informes tècnics, d'intervenció o de legalitat, i com que cada cop hi ha més lleis i més difícils de complir, sovint els polítics

desesperen pel temps o pels esforços de tramitació que pot requerir la mínima resolució⁸⁹.

El fet és que difícilment hi poden haver dreceres: els actes i acords dels ajuntaments han de resoldre els problemes i les demandes de la gent, ho han de fer com més ràpid millor, però sempre dins d'una legalitat que no sempre és fàcil de complir. Així doncs, electes i funcionaris estan condemnats a entendre's, per aconseguir un bon funcionament de l'ajuntament.

L'esforç per millorar l'eficiència i el funcionament de l'administració i els serveis municipals, i per afrontar amb èxit les dificultats d'unes organitzacions públiques cada cop més complexes, ha fet emergir un tercer actor que, sobretot en les administracions locals més grans, ocupa un lloc d'intermediació entre els polítics i els funcionaris: els directius o gerents, sigui quina sigui la seva denominació (coordinadors, gerents, directors generals, etc). Es tractaria de personal professionalitzat i format en la gestió pública⁹⁰, amb habilitats properes a la direcció empresarial privada, a qui se li encarregaria la direcció de l'administració i els serveis municipals, sota les instruccions dels òrgans representatius. Cal subratllar que aquest tipus de personal difícilment té justificació més enllà de les administracions locals més grans.

Aquest directiu municipal té un encaix difícil en els nostres ajuntaments. Per començar, perquè les lleis no regulen clarament el tipus de contracte o de nomenament que els ha de vincular amb l'ajuntament, ni els criteris i procediments d'acord amb els quals s'haurien de seleccionar. De manera que a la pràctica s'apliquen fórmules diverses, en alguns casos de dubtosa legalitat, amb confusió freqüent entre els directius i el personal eventual o de confiança política, quan en realitat es tracta de tipologies molt diferents: mentre que els directius formen part de l'estructura i han d'acreditar la seva professionalitat, els eventuais, com veurem en el proper apartat, es caracteritzen per la confiança política i la seva manca d'estabilitat⁹¹.

A més, es fa difícil d'atribuir-los responsabilitats efectives de gestió, ja que les lleis atribueixen la pràctica totalitat de potestats per produir actes, acords o resolucions municipals als òrgans integrats pels electes⁹².

Malgrat tot, la cultura gerencial està cada cop més present en la gestió dels nostres ajuntaments, en què d'una manera o altra troben la forma de nomenar persones capacitades en gestió pública i responsabilitzar-les de la direcció dels serveis municipals. Un àmbit en el qual la cultura gerencial té més presència és el dels organismes i empreses públiques, la direcció de les quals ha de ser atribuïda precisament a personal d'aquest tipus.

89 En el fons, moltes vegades el problema és qui assumeix la responsabilitat si les coses van malament. El funcionari sap que si no fa els informes correctament se li pot acabar reclamant responsabilitat personal. I el polític tampoc no s'atreveix a decidir al marge dels informes dels funcionaris, que podria fer-ho, ja que també és conscient que podria ser un motiu per exigir-li responsabilitats personals, si la resolució és incorrecta.

90 Des de fa ja uns quants anys s'imparteixen a nivell universitari a Catalunya programes de formació de gerents o gestors per al sector públic, amb especial consideració de l'àmbit local. Hores d'ara, ja hi ha un nombre important de promocions formades en aquests programes, de manera que de personal qualificat per gestionar amb criteris empresarials una part significativa dels ajuntaments segur que n'hi ha.

91 Els trets més destacats del personal eventual són regulats pels articles 305 i 305 TRLMRLC i 12 EBEP.

92 Hi ha dues excepcions: al règim especial per als ajuntaments de gran població i a la regulació dels consells comarcals es preveu formalment la figura dels gerents o directius amb contracte gerencial, de manera que aquestes entitats tenen més possibilitats legals per desenvolupar una administració gerencial. En el cas del personal directiu d'ens locals inclosos al règim especial per a les grans ciutats, l'LRBRL preveu el seu nomenament pel sistema de lliure designació entre funcionaris de qualsevol administració. La LOCC, per la seva banda, preveu la lliure designació dels gerents comarcals.

93 La regulació del personal dels ajuntaments és una mica dispersa, en diverses lleis. Amb caràcter general, es regeixen per les bases legislatives estatals (Estatut bàsic de l'empleat públic, EBEP); a més, les lleis de règim local solen dedicar preceptes al personal dels ajuntaments (articles 89 a 104 bis LRBRL, 126 a 177 TRLRL i 282 a 306 TRLMRLC, preceptes que en gran part són anteriors a l'EBEP, a qui s'haurien d'adaptar). També els és aplicable amb caràcter supletori la legislació de funció pública de la Generalitat. I l'Estatut dels Treballadors, pel que fa al personal laboral. A banda de diverses regulacions sectorials especials, com ara la de la policia municipal.

94 L'article 92 bis LRBRL reserva les funcions de secretaria i intervenció a funcionaris públics amb habilitació de caràcter estatal. També han de ser funcionaris els membres de les policies locals.

95 A la pràctica, funcionaris i personal laboral solen negociar amb els ajuntaments les seves condicions de treball, si bé en el cas dels laborals la figura dels convenis col·lectius té més consistència jurídica que els acords de condicions de treball que poden negociar els funcionaris. De tota manera, l'aspecte més important de les condicions de treball, el salari, està fortament condicionat pels límits estrictes de creixement imposats cada any pels pressupostos generals de l'Estat, que són vinculants per als ajuntaments, i afecten tot el seu personal, sigui quin sigui el seu règim jurídic.

96 El règim dels funcionaris locals amb habilitació de caràcter estatal és establert pels articles 92 bis, 98 i 99 LRBRL, pel Reial Decret 1174/1987, modificat pel Reial Decret 731/1993, i pel Decret

1.18. El personal dels ajuntaments

Segons les lleis vigents, el personal dels ajuntaments pot ser funcionari o laboral. Fins als primers ajuntaments democràtics, el normal és que fos funcionari. Com que a partir de mitjans anys vuitanta la legislació va permetre qualificar bona part dels empleats públics com a laborals, els ajuntaments varen tendir a contractar sobretot personal laboral. Els darrers anys la situació s'ha equilibrat força, de manera que en els ajuntaments solen coexistir personal laboral i personal funcionari, sovint fent tasques similars, dualitat que complica encara més la ja difícil gestió dels recursos humans municipals⁹³.

Tot i que l'LRBRL proclama que amb caràcter general els llocs de treball de l'administració local han de ser ocupats per funcionaris, a la pràctica els ajuntaments tenen un marge força ampli d'autonomia per decidir si bona part dels seus llocs de treball han de ser ocupats efectivament per funcionaris o poden ser-ho per personal laboral. L'únic límit legal concret és que les activitats municipals que comporten exercici d'autoritat o de potestats públiques només poden ser exercides per personal funcionari ⁹⁴.

El personal funcionari té més garantia d'estabilitat que el personal laboral, i així ha quedat demostrat en alguns casos extrems d'ajuntaments que han tingut que afrontar expedients de regulació com a conseqüència de la crisi actual. Però cal matisar una mica aquesta afirmació, perquè a la pràctica el personal laboral amb contracte indefinit a l'administració té una estabilitat propera a la dels funcionaris, i aquests tampoc no tenen una garantia del cent per cent de poder jubilar-se a l'administració.

D'altra banda, les potestats de direcció dels ajuntaments sobre els seus funcionaris són superiors de les que poden exercir sobre el seu personal laboral, el qual té una millor configuració dels seus drets a l'Estatut dels Treballadors, especialment els seus drets de negociació col·lectiva⁹⁵.

Els funcionaris municipals poden ser de diverses classes. Les tres categories generals són les de funcionaris de carrera, funcionaris interins i funcionaris eventuais.

Els funcionaris de carrera són els que han estat nomenats per ocupar una plaça en propietat i tenen garantida la seva estabilitat per temps indefinit. Un tipus especial de funcionaris locals de carrera són els funcionaris locals amb habilitació estatal, que han d'ocupar les places de secretaria i intervenció, i que abans de ser seleccionats per a un ajuntament han d'haver passat unes oposicions d'àmbit estatal, convocades i resoltes per l'Estat o per la Generalitat⁹⁶.

Els funcionaris interins ocupen una plaça reservada a un funcionari de carrera de forma interina, mentre no sigui ocupada en propietat. En teoria,

la situació d'interinitat és excepcional i hauria de ser curta en el temps, però a la pràctica pot durar anys i anys. Quan el seu titular ocupa la plaça en propietat, l'interí queda cessat automàticament. La situació d'interinitat, molt estesa en diverses administracions, implica una gran inestabilitat.

Els funcionaris eventuais són els que han estat nomenats per raons de confiança política, per fer funcions d'assessorament i suport polític als principals càrrecs representatius dels ens locals. A diferència de les altres categories, no cal que superin cap procés de selecció, ja que poden ser nomenats discrecionalment per l'alcaldia. No tenen cap garantia d'estabilitat ni de permanència a l'ajuntament, ja que l'alcaldia els pot cessar lliurement en qualsevol moment, i en tot cas cessen quan cessa qui els va nomenar. L'article 104 bis LRBRL limita dràsticament el nombre d'eventuals que pot tenir cada tipus d'ajuntament en funció de la seva població (a títol d'exemple, els ajuntaments de més de 5.000 habitants només en poden tenir un, i els de més de 500.000 habitants, fins al 0,7 per cent de la seva plantilla).

El personal laboral pot estar contractat amb qualsevol modalitat prevista per l'Estatut dels treballadors.

Els principals instruments d'administració i de gestió del personal dels ajuntaments són la **plantilla i la relació de llocs de treball**⁹⁷.

La plantilla és la relació abstracta de les places de personal de què consta un ajuntament, amb indicació de la categoria i dels requisits bàsics que han de complir les persones que les ocupin i la retribució prevista. Els ajuntaments solen aprovar la seva plantilla cada any, conjuntament amb el pressupost. No poden nomenar o contractar personal si no és per cobrir una plaça vacant prevista a la plantilla. Sí que poden, en canvi, tenir places de la plantilla vacants. Per tant, la plantilla no necessàriament reflecteix la realitat del personal d'un ajuntament, sinó només el màxim que pot tenir.

La relació de llocs de treball és més útil per a la gestió del personal. S'elabora a partir de les necessitats de personal per a cada servei de l'ajuntament, amb indicació detallada del perfil de cadascun i dels complements retributius aplicables a cada lloc.

Els ajuntaments han de **seleccionar el seu personal**, tret dels funcionaris eventuais, segons principis d'igualtat, mèrit i capacitat, que es concreten en els procediments de selecció determinats per les lleis. Per als funcionaris de carrera, el procediment normal de selecció és l'oposició, si bé en determinats casos també s'hi aplica el concurs/oposició. En el cas dels interins, el sistema de selecció sol ser el concurs⁹⁸.

El concurs també és el sistema general de provisió de llocs de treball, és a dir, per assignar un lloc de treball concret entre els possibles diversos

195/2008, pel qual es regulen determinats aspectes del règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal a les entitats locals de Catalunya.

97 Segons l'article 22.2.i) LRBRL, la plantilla i la relació de llocs de treball han de ser aprovades pel ple de l'ajuntament. Les diputacions i altres entitats de suport a la gestió municipal poden facilitar-ne als ajuntaments els models corresponents.

98 L'oposició se centra a valorar la capacitat de les persones aspirants, mitjançant exercicis que tenen com a objectiu demostrar els coneixements i les habilitats. El concurs valora els mèrits, i, per tant, se centra a ponderar els currículums professionals.

99 Una situació que moltes vegades causa tensió en els processos de selecció és quan es tracta de cobrir places ocupades interinament. La possible coincidència de voluntats dels interins, dels representants sindicals i de l'administració a l'hora de facilitar que els mateixos interins siguin els qui guanyin la plaça en propietat pot dur a processos de selecció fets a mida, que no resisteixen eventuais recursos judicials en contra.

100 Vegeu l'apartat 5.5.

101 A vegades també són designats instituts públics municipals, ja que aquesta era la seva terminologia tradicional prèvia a l'LRBRL.

aspirants del mateix ajuntament, i per facilitar la promoció laboral o de carrera dins de la mateixa administració. També es pot aplicar a aquests efectes el sistema de lliure designació, especialment per cobrir els llocs de més responsabilitat.

Els procediments de selecció de personal i de provisió de llocs de treball sovint donen lloc a polèmica i a conflictes laborals, polítics o judicials, sobre si s'ha comès favoritisme en benefici dels uns i perjudici injust envers els altres o no. Tot i que aquestes polèmiques segurament són impossibles d'evitar, la millor manera de minimitzar-les és definir prèviament i de manera detallada els requisits i els mèrits que cal valorar, i fer-ho objectivament, pensant en les necessitats de l'organització i no en les característiques de determinades persones aspirants, i confiar la direcció del procés de selecció a tribunals amb les màximes garanties d'imparcialitat i de transparència⁹⁹.

Els pressupostos i les plantilles dels ajuntaments determinen les **retribucions** que ha de percebre el seu personal. Tanmateix, el marge de discrecionalitat que tenen els ajuntaments en aquesta qüestió és molt limitat. D'una banda, les retribucions dels empleats locals han de tenir l'estructura retributiva que fixen les lleis (sou base, triennis, diversos tipus de complements, alguns d'obligatoris i d'altres d'opcionals), i la majoria d'elements d'aquesta estructura retributiva estan vinculats bé a la categoria bé al lloc de treball.

D'altra banda, els increments (o decrements) retributius que cal aplicar-hi anualment són decidits pels pressupostos generals de l'Estat per a tot el sector públic, incloses les administracions locals. D'aquí que moltes vegades la negociació col·lectiva en els ajuntaments no se centra en les qüestions directament retributives, sinó en altres aspectes de les condicions de treball (formació, horaris, beneficis socials, etc.).

1.19. Els organismes i les empreses municipals

Tot i que aquestes figures se solen tractar amb les formes de gestió dels serveis municipals¹⁰⁰, la possibilitat que tenen els ajuntaments de crear organismes autònoms o entitats empresarials és una manifestació més de la seva capacitat per desenvolupar una organització adequada a les seves necessitats.

Els **organismes autònoms** municipals¹⁰¹ són entitats de naturalesa pública, amb personalitat jurídica pròpia que l'ajuntament pot crear mitjançant acord del ple, amb la finalitat de gestionar les activitats previstes als estatuts respectius, aprovats també pel ple de l'ajuntament. L'organisme autònom pot desenvolupar les seves activitats amb un grau molt important d'autonomia, i pot tenir el seu patrimoni, el seu

personal i el seu pressupost, tot i que depèn en última instància de l'ajuntament que l'ha creat¹⁰².

L'ajuntament pot atribuir a un organisme autònom pràcticament tota mena de serveis o activitats municipals. A Catalunya, n'hi ha exemples d'allò més variat: cultura, educació, serveis socials, urbanisme, recaptació, mitjans de comunicació social municipals, etc.

L'organisme autònom ha de ser presidit per un membre de l'ajuntament i ha de tenir un consell en el qual s'hi poden integrar, a més de membres de l'ajuntament, d'altres persones en representació de sectors econòmics o socials, o expertes, designades en tot cas pel ple de l'ajuntament. A més, l'ajuntament controla l'activitat dels organismes autònoms amb l'aprovació dels seus pressupostos, que es consoliden en els municipals, i dels seus comptes, a banda dels altres mecanismes addicionals de control que poden establir els estatuts.

Tret dels organismes autònoms, els ajuntaments també poden crear entitats públiques empresarials, de naturalesa pública¹⁰³, i societats mercantils o empreses públiques municipals, de naturalesa mercantil, és a dir, privada, de capital íntegrament municipal.

Les societats mercantils o **empreses públiques municipals**, com que tenen naturalesa privada, no poden exercir potestats públiques, de manera que la seva utilitat resta limitada a la gestió de serveis de contingut essencialment empresarial: transport públic de viatgers, neteja, etc.

Les societats mercantils o empreses públiques municipals són creades pel ple, tenen personalitat i recursos propis i autonomia per gestionar-los. Els seus òrgans de decisió són nomenats per l'ajuntament, que també pot controlar la seva activitat a través de l'aprovació del seu pressupost i dels seus comptes¹⁰⁴.

La creació d'organismes autònoms, entitats públiques empresarials i empreses mercantils públiques només té justificació raonable, amb caràcter general, en les administracions locals mitjanes i grans, especialment si tenen assumida la gestió directa de diversos serveis de la seva competència. En els darrers anys hi ha hagut una multiplicació segurament desmesurada d'entitats d'aquests tipus, sovint amb justificació escassa en termes d'eficiència. L'LRSAL ha reaccionat durament contra aquesta proliferació, imposant mesures molt dràstiques de supressió d'entitats empresarials i empreses mercantils locals que no acreditin la seva sostenibilitat (disposició addicional 9ª LRBRL), i dificultant que se'n creïn de noves.

102 Podeu consultar el règim jurídic bàsic dels organismes autònoms a l'article 85 bis LRBRL i, en tot allò que no s'hi oposi, als articles 199 a 210 ROAS.

103 Les entitats públiques empresarials són molt similars als organismes autònoms, tenen també naturalesa pública, però la seva activitat es pot regir per normes de dret privat. També són regulades per l'article 85 bis LRBRL. És una figura prevista des de fa poc temps per la nostra legislació de règim local (2003), i a la pràctica a prou feines ha tingut ocasió de ser utilitzada.

104 Les societats mercantils municipals són regulades per l'article 85.ter LRBRL i, en tot allò que no s'hi oposi, pels articles 255 a 266 TRLMRLC i 211 a 227 ROAS.

1.20. La gestió directa i l'externalització dels serveis municipals

Una altra gran decisió, amb evidents conseqüències organitzatives, que poden prendre els ajuntaments és la de quines tasques de la seva competència gestionen directament (bé sigui mitjançant l'organització municipal ordinària, bé a través d'organismes autònoms, entitats empresarials o empreses públiques o societats mercantils municipals), i quines externalitzen, és a dir, gestionen a través de terceres persones.

A la pràctica, hi ha solucions molt diferents entre uns ajuntaments i uns altres. I si bé aquesta diversitat d'opcions és indiferent per a l'organització política municipal, pot condicionar molt l'estructura administrativa, ja que pot donar lloc a volums molt diferents de personal i de recursos per atendre la prestació de serveis i activitats molt similars.

Bona part dels serveis d'un ajuntament són susceptibles de gestió directa o d'externalització, la qual tant és possible a empreses o a entitats privades (que és quan podem parlar més pròpiament d'externalització), com fer-se amb la col·laboració d'altres administracions públiques, mitjançant man-comunitats, consorcis, convenis, delegacions o encàrrecs.

Estudiem aquestes diverses opcions de gestió dels serveis i de les activitats locals a l'apartat 5.5, però no és sobrer fer-hi ara aquesta breu referència, per la incidència directa que tenen aquestes decisions, preses discrecionalment pel ple de l'ajuntament, en el tema de l'organització interna municipal.

02

La ciutadania

2.1. Els drets i els deures del veïnatge

2.2. El padró municipal

2.3. L'Ajuntament i les persones estrangeres

2.4. La participació ciutadana

2.5. Les consultes populars

2.6. Informació i transparència

Tot i que el concepte de ciutadà o ciutadana ha servit tradicionalment per fer referència al subjecte que gaudeix de la plenitud de drets polítics i cívics en relació amb l'Estat¹⁰⁵, cada vegada està més estesa la utilització d'aquest terme per designar en general les persones, tant en la seva dimensió cívica com en les seves relacions amb tota administració pública.

En l'àmbit de les relacions locals està molt estès el concepte de veí o veïna, que en sentit estricte correspon a les persones d'un municipi que estan inscrites al seu padró municipal¹⁰⁶.

Per tant, les nocions de ciutadania, en un sentit més ampli, i de veïnatge, en un sentit més estricte, són les que emprem per referir-nos a les persones com a subjectes de drets i deures en relació als ajuntaments.

2.1. Els drets i els deures del veïnatge

Les lleis de règim local defineixen els drets i els deures de veïns i veïnes amb el respectiu ajuntament¹⁰⁷, els més significatius dels quals es poden resumir en els apartats següents:

En primer lloc, els drets de participació, en el seu doble vessant de participació política plena i de participació en l'activitat municipal o més administrativa. La participació política plena té la seva expressió en el dret de la ciutadania major d'edat a ser electora i elegible en les eleccions municipals. La participació ciutadana en l'activitat municipal, anomenada també participació administrativa, i que cada cop és més important per aprofundir en la democràcia, es concreta en les institucions que s'analitzen en els propers apartats, sobre participació ciutadana i sobre consultes populars municipals.

En segon lloc, els drets relatius a l'accés als serveis i activitats de l'ajuntament. El veïnatge d'un municipi té dret a accedir als seus serveis i a beneficiar-se de les activitats del seu ajuntament, d'acord amb criteris d'igualtat i de no discriminació. A més, i això només està garantit en l'àmbit de l'administració municipal, el veïnatge té dret a exigir jurídicament al seu ajuntament l'establiment i la prestació de tot servei que tingui la consideració legal de servei obligatori municipal¹⁰⁸. Les lleis fins i tot arriben a regular el procediment amb el qual el veïnatge pot arribar a exigir davant dels tribunals aquestes prestacions obligatòries. No és habitual que s'arribin a donar casos d'aplicació d'aquest procediment, però la seva existència ja posa de manifest la voluntat legal de reconèixer a la ciutadania el dret de poder exigir determinades prestacions al seu ajuntament¹⁰⁹, fins i tot jurídicament.

En tercer lloc, els drets a rebre informació sobre les activitats municipals i a tenir accés a la documentació, als arxius i als registres municipals. Els veïns

105 En un sentit estricte, es podria considerar que són requisits de la ciutadania la majoria d'edat civil i la nacionalitat, en la mesura que ho són per exercir els drets de participació política.

106 Així ho disposa textualment l'article 15 LRBRL.

107 Trobem una regulació sistemàtica dels drets i deures de veïns i veïnes en els articles 18 LRBRL i 43 i 44 TRLMRLC. A més del que preveuen aquests preceptes, s'ha de tenir en compte el que les mateixes lleis estableixen quant a la participació ciutadana, els drets que la legislació general de procediment administratiu reconeix a la ciutadania davant de les administracions públiques i el que estableixen lleis més singulars, com ara la de protecció i defensa de consumidors i usuaris, de la transparència o la de protecció de dades de caràcter personal, entre d'altres.

108 Vegeu l'apartat 3.3.

109 Estableixen els serveis obligatoris, que són els que poden ser exigits pel veïnatge, l'article 26 LRBRL i el 67 TRLMRLC.

110 Sobre les ordenances i els reglaments municipals, podeu consultar l'apartat 5.2.

111 Regulen el padró municipal d'habitants els articles 15 a 17 LRBRL, 39 a 42 del TRLMRLC i 60 i següents del Reglament estatal de població i demarcació territorial dels ens locals. També hi són d'aplicació diverses instruccions de l'Administració general de l'Estat i la normativa sobre protecció de dades de caràcter personal.

112 Aquests efectes distorsionadors del fet de donar o prioritzar l'accés a serveis públics determinats ha estat molt evident en determinats processos d'empadronament d'immigrants.

113 Vegeu l'apartat 4.3.

i les veïnes han de tenir coneixement i poder assistir a les sessions del ple de l'ajuntament, ja que són públiques.

Quant als deures del veïnatge, els més significatius són els fiscals, és a dir, els de pagar els impostos, taxes i contribucions especials, i els de complir els reglaments i les ordenances municipals¹¹⁰.

Les ordenances i els reglaments municipals poden concretar i establir deures que només estan previstos més o menys genèricament a les lleis. Seria el cas, per exemple, de la utilització obligatòria dels serveis de recollida de brossa, del manteniment net dels solars o de complir normes elementals de convivència.

2.2. El padró municipal

El padró municipal és el registre de caràcter públic en el qual consten inscrites les persones que resideixen en un municipi i que constitueixen, per tant, la seva població. La gestió i el manteniment del padró és una responsabilitat de l'ajuntament, que ha de complir d'acord amb el que preveuen les lleis i sota les instruccions de l'Institut Nacional d'Estadística¹¹¹.

La funció del padró és doble: d'una banda, és un instrument estadístic molt important, imprescindible per conèixer amb exactitud la població d'un municipi i les seves característiques bàsiques (edat, gènere, titulació acadèmica), de manera que és molt útil per poder planificar i gestionar amb rigor i amb previsió molts serveis públics; de l'altra, és el registre oficial de la població del municipi i serveix per poder acreditar la residència d'una persona determinada, als efectes que li puguin interessar.

A banda d'aquestes dues funcions principals, el padró també pot ser utilitzat per regular l'accés, o com a mínim per donar prioritat d'accés, a determinades prestacions o serveis individualitzables de l'ajuntament (escoles bressol, prestacions socials, etc.). Cal ser moderats en la utilització del padró com a clau d'accés als serveis públics, ja que les disfuncions que això provoca poden posar en risc la seva utilitat com a registre estadístic fidedigne¹¹².

Per als ajuntaments, el padró també té una utilitat pràctica molt important: fixa el nombre d'habitants que s'utilitza per determinar la participació de l'ajuntament en les transferències econòmiques de l'Estat i de la Generalitat, que són d'una importància decisiva per al finançament municipal¹¹³.

La gestió del padró no és fàcil, tot i que la informatització hi ajuda molt. La població canvia constantment i un bon padró hauria de reflectir aquests canvis de manera puntual i fidedigna. L'ideal seria que el veïnatge infor-

més puntualment dels seus canvis de residència als ajuntaments afectats, però no sempre ho fan, ja sigui per desídia o oblit, o ja sigui per interès (per exemple, el manteniment fictici de la residència formal en un municipi que té la fiscalitat més baixa que el de la residència efectiva)¹¹⁴.

A partir de les dades aportades per la ciutadania, els ajuntaments han de tenir cura d'actualitzar i mantenir al dia el seu padró, en coordinació amb l'Institut Nacional d'Estadística. Aquesta coordinació ha de servir per poder detectar i eliminar duplicitats, i també per utilitzar les dades del padró per formar altres registres de població, especialment el cens electoral¹¹⁵.

Una qüestió delicada relacionada amb el padró és la utilització de les seves dades com a base per reconèixer a la població immigrant l'accés a determinats serveis i altres avantatges (assistència sanitària, acreditació de l'arrelament, etc.). Aquest plantejament ha provocat dinàmiques lesives per a la funció estadística i més neutra que hauria de tenir el padró: la immigració il·legal ha tendit a empadronar-se per accedir als serveis que hi estan més o menys vinculats, i sovint ho ha fet als municipis que hi posaven més facilitats, que no sempre eren els de residència efectiva. Així mateix, l'autoritat d'estrangeria ha procurat tenir accés a les dades del padró per combatre la immigració il·legal, la qual cosa ha generat el recel d'aquesta immigració a empadronar-se, de manera que cada cop hi ha més factors que distorsionen el padró com a registre fidedigne de la població resident efectivament als municipis, que és el que ha de ser, i prou¹¹⁶.

Tant per protegir el dret a la intimitat de les persones, com per evitar que esdevingui un registre massa pesant i complicat de gestionar, el padró només pot incloure amb caràcter d'obligatòries per a cada inscripció les dades personals establertes amb aquesta finalitat per la legislació de règim local¹¹⁷.

2.3. L'Ajuntament i les persones estrangeres

El fenomen de les migracions provoca que a moltes ciutats hi hagi una presència creixent de ciutadania originària de diverses nacionalitats, la qual també té els seus drets i deures quant a l'activitat municipal, si bé amb certes particularitats.

Per començar, cal distingir entre diversos tipus de situacions jurídiques de les persones d'origen estranger al nostre país: la de les que tenen la nacionalitat d'un país de la Unió Europea, la de les d'altres nacionalitats que tenen els permisos d'estada o de residència exigits per les lleis espanyoles i la de les persones que es troben a Espanya en situació irregular, sense permisos o sense tenir els papers en regla¹¹⁸.

114 Tot i que l'article 15 LRBRL defineix formalment la inscripció en el padró del municipi de residència habitual com una obligació de la ciutadania, no s'hi estableixen sancions o altres conseqüències determinades pel seu incompliment.

115 La gestió del padró és regulada pels articles 6o i següents del Reglament de població i demarcació territorial dels ens locals, aprovat pel Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, i per diverses resolucions i instruccions de diferents organismes de l'Administració de l'Estat. L'aportació de dades municipals per actualitzar mensualment el cens electoral és regulada pel Reial decret 157/1996, de 2 de febrer, modificat pel Reial decret 423/2011, de 25 de març, i per les normatives tècniques que els desenvolupen.

116 La Llei orgànica 14/2003, de 20 de novembre, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social utilitza el padró per regular l'accés a determinades prestacions i beneficis i facilita l'accés a les seves dades per part d'altres administracions.

117 L'article 16.2 LRBRL especifica les dades obligatòries de les inscripcions al padró.

118 Les situacions jurídiques dels estrangers a Espanya estan regulades per la Llei orgànica 4/2000, sobre drets i deures dels estrangers a Espanya (modificada per les lleis orgàniques 8/2000, 2/2009 i 14/2003), i desenvolupada pel Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, que n'aprova el reglament.

119 Només poden participar a les eleccions municipals si es reconeix aquest dret mitjançant un conveni amb el seu país d'origen. Vegeu l'apartat 1.1.

120 Article 13.2 de la Constitució: “només els espanyols seran titulars dels drets reconeguts en l'article 23 (participació política), llevat d'allò que, amb criteris de reciprocitat, fos establert per tractat o per llei per al dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals”.

121 Així ho preveu el Reglament de la Llei d'estrangeria, aprovat pel Reial decret 557/2011.

122 La Llei catalana 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya estableix diverses responsabilitats municipals en aquesta matèria.

La posició jurídica i els drets i deures que la ciutadania d'altres països de la Unió Europea resident a Espanya té envers el seu ajuntament és pràcticament idèntica a la de la ciutadania espanyola; fins i tot poden exercir el sufragi actiu i passiu a les eleccions municipals. Pràcticament l'única restricció que tenen és la d'accedir a determinats llocs de la funció pública local que comportin l'exercici de prerrogatives d'autoritat pública.

Les persones de nacionalitats de fora de la Unió Europea que resideixen a Espanya amb els permisos i les autoritzacions exigits legalment tenen davant de l'ajuntament els mateixos drets i deures que la ciutadania espanyola, tret dels de participació política¹¹⁹ i d'accedir a llocs de la funció pública (sí que poden, en canvi, aspirar a un contracte laboral amb l'administració).

És freqüent el debat sobre si totes les persones estrangeres residents a Espanya han de tenir reconegut el seu dret a participar a les eleccions municipals o no. Probablement aquest reconeixement afavoriria la seva integració social. Tanmateix, la Constitució el condiciona a la reciprocitat amb els espanyols residents als seus països d'origen, i al fet que així s'estableixi formalment amb un tractat internacional¹²⁰.

Qui planteja una situació més complicada per als ajuntaments són les persones estrangeres que resideixen efectivament a Espanya, però que no hi tenen permís d'estada o de residència. La legislació d'estrangeria no reconeix a aquestes persones l'exercici de bona part dels drets i l'accés a molts serveis públics. Només se'ls reconeix expressament l'accés als serveis socials d'atenció primària, l'educació obligatòria i determinades prestacions sanitàries (condicionades al seu empadronament).

La gestió i el control dels fluxos migratoris és una competència estatal, i fins i tot europea, en la qual les comunitats autònomes poden intervenir poc, i els ajuntaments menys encara. Les autoritats municipals que hi estiguin interessades, com a molt, poden participar en els informes necessaris per al reagrupament familiar o per acreditar l'arrelament requerit per obtenir la residència en determinats supòsits¹²¹. Hi ha opinions divergents entre governants municipals sobre si els ajuntaments s'han d'implicar en aquests assumptes o no.

Tanmateix, vulguin implicar-s'hi més o menys, els ajuntaments més afectats no poden desconèixer la realitat d'aquesta immigració il·legal, que sovint es troba en situacions més o menys greus de necessitat, la qual cosa la porta a demanar prestacions dels serveis socials, municipals, o a cercar l'ajut dels serveis de primera acollida, que en molts casos també són municipals, i, en general, a adreçar-se a l'ajuntament com a porta més propera on demanar auxili¹²².

I tampoc no es pot desconèixer un fenomen que la crisi posa cada cop més de manifest: la desconfiança i la irritació creixents de sectors cada vegada més amplis de la ciutadania espanyola que perceben en la immigració la destinació de molts recursos socials que d'altra manera serien per als grups socials autòctons menys afavorits. El ressò electoral obtingut per algunes propostes xenòfobes no és més que una de les manifestacions d'aquestes percepcions. Que no s'ajusten a la realitat? certament; però els ajuntaments s'haurien d'esforçar més a demostrar-ho, si volen evitar posar massa en risc la cohesió social.

2.4. La participació ciutadana

La participació ciutadana és considerada un requisit essencial per aprofundir en la democràcia i per apropar a la ciutadania l'exercici de l'activitat política i administrativa. I també per facilitar un control social més alt sobre l'exercici del poder. D'aquí que en les societats modernes les constitucions, les lleis i els discursos polítics solen insistir no només a facilitar la participació ciutadana a l'administració, sinó també a promoure-la, i així tendir al fet que la participació de la ciutadania en els afers públics no es limiti a votar cada quatre anys¹²³ o més.

Podem constatar també que la demanda d'un poder més proper i d'una participació ciutadana més alta en els afers públics és una de les peticions més destacades en l'anomenat moviment dels indignats, que des de mitjan mes de maig de 2011 va tenir un destacat protagonisme a molts espais de les nostres ciutats i ha acabat inspirant noves organitzacions polítiques que situen la participació en l'eix central del seu discurs.

Quan parlem de participació ciutadana no ens referim a la participació política clàssica dels sistemes representatius (votar i ser elegible en els processos electorals), sinó a la participació més quotidiana i menys transcendent, que es manifesta en el diàleg i en la presència més o menys estable de ciutadans i ciutadanes o de representants d'entitats en les instàncies polítiques i administratives. Entesa d'aquesta manera, la participació ciutadana no pot suplir ni anul·lar els mecanismes de representació política, ni restar-los legitimitat, però sí que pot enriquir-los i millorar-los, i pot servir per apropar govern i funció pública a la ciutadania i per canalitzar les aspiracions, les demandes, les queixes o les reclamacions de la societat davant del poder, sovint percebut com quelcom massa misteriós i llunyà.

Per la seva proximitat i pel caràcter comunitari de moltes de les seves activitats, els ajuntaments són les administracions públiques més idònies per a la participació ciutadana. Així, és normal que les lleis de règim local incloguin diversos mecanismes orientats a aquesta finalitat¹²⁴. En els

123 L'article 29 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya defineix una llarga llista de manifestacions del dret de participació. A més, la Llei 1/2006, de 16 de febrer, d'iniciativa legislativa popular, la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, i molt especialment la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, són manifestacions significatives d'aquesta orientació.

124 Articles 24, 69 a 71, 128, 131 i 132 LRBRL; 61 a 65 i 154 a 161 TRLMRLC i 227 a 236 ROF. Ultra aquests preceptes, molts ajuntaments regulen la participació ciutadana en el seu ROM o amb reglaments específics de participació ciutadana.

125 Els articles 72 LRBRL i 158 TRLMRLC defineixen les principals responsabilitats municipals quant a les entitats de participació ciutadana.

126 La Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, regula la figura del Registre de grups d'interès, que han de crear tant la Generalitat com els ens locals, per inscriure-hi bàsicament les entitats de participació ciutadana; amb aquesta mesura s'eleva a obligació legal el que molts ajuntaments ja venen fent des de fa temps.

127 La representació municipal en els òrgans de participació ha d'incorporar membres de l'ajuntament que reflecteixin el pluralisme polític del ple. Per definició, no tindria gaire sentit promoure la participació social i marginar alhora la política.

municipis de gran població, són obligatoris els districtes, el Consell Social de la Ciutat i la Comissió de Suggeriments i Reclamacions. Pel que fa a la resta, tot seguit comentarem diverses previsions legals sobre aquesta qüestió, i també certes pràctiques de participació ciutadana utilitzades de manera efectiva, malgrat que no siguin regulades legalment.

Una de les institucions principals de participació ciutadana són les associacions de veïns i d'altres **entitats ciutadanes**. Sens dubte, la manera més efectiva d'articular la participació ciutadana és a través d'entitats representatives d'interessos col·lectius, en les quals la ciutadania es pot integrar de manera voluntària i lliure. La participació ciutadana sovint és molt més cosa de les entitats que de les persones considerades individualment, i en tot cas per als ajuntaments és millor així.

Les entitats de participació ciutadana han de ser reconegudes formalment pels ajuntaments, que a més han de facilitar-los mitjans i suport per a l'exercici de les seves activitats (locals, ús d'espais públics i de mobiliari, accés als mitjans locals d'informació i de difusió, etc.). També han d'informar-les de les activitats municipals, i en tot cas de les convocatòries dels plens, per facilitar-hi la seva participació¹²⁵.

Per tal d'objectivar les seves relacions amb les entitats de participació ciutadana, molts ajuntaments han establert i gestionen un registre d'entitats, amb les dades bàsiques respectives de cadascuna, per poder tenir elements que serveixin per ponderar la seva diferent representativitat¹²⁶. També és habitual que els reglaments municipals incloguin una certa capacitat d'iniciativa o de participació d'aquestes entitats a les sessions dels plens, i també la seva presència als òrgans de participació que hagi constituït l'ajuntament (districtes, consells de participació, comissió de festes, etc.).

Molts ajuntaments, en el seu ROM, mitjançant reglaments específics de participació o amb altres acords han creat i regulat **òrgans de participació**, normalment de caràcter sectorial, amb la finalitat d'incorporar de manera estable representants de les entitats o del sector social de què es tracti en el procés de definició i execució de les polítiques municipals. Els exemples més típics d'aquests òrgans de participació, que en alguns casos són regulats per les seves lleis sectorials, són els consells d'educació, de joventut, de la gent gran, de cultura, de la infància, econòmic i social, de sostenibilitat, etc. que s'institueixen a diverses poblacions.

Els consells de participació integren representació de l'ajuntament¹²⁷ i de les entitats i dels sectors socials afectats, d'acord amb el procediment que l'ajuntament hagi establert, prèvia consulta amb les representacions socials afectades. Aquests consells sovint creen el seu reglament de funcionament, aprovat per ells mateixos, tot i que les seves funcions no tenen caràcter executiu, sinó que es limiten a les de consulta, informe, proposta o debat.

Els darrers anys, uns instruments que han servit en molts casos de promoció de la participació ciutadana són els plans estratègics de ciutat o de poble, en la mesura que han estat capaços de ser el resultat d'un procés d'anàlisi, reflexió i debat, amb participació d'entitats, associacions, empreses, experts i ciutadania en general, amb l'objectiu compartit de definir els reptes i els objectius del desenvolupament de la localitat, a llarg i mig termini.

La planificació estratègica sol ser liderada pels ajuntaments, preferiblement amb altres entitats i institucions, moltes privades, ja que aquests processos també serveixen per coordinar i concertar iniciatives i esforços dels sectors públic i privat de la ciutat. Més enllà dels acords concrets o de la planificació concertada, sovint el més important de la planificació estratègica és precisament la dinàmica participativa que genera.

Una tècnica de participació que també s'ha assajat els darrers anys a diversos ajuntaments són els anomenats nuclis d'intervenció participativa, o també consell ciutadà. Es tractaria de seleccionar més o menys científicament una mostra ciutadana representativa de la configuració social de la ciutat, tenint en compte els seus vectors més significatius (edat, gènere, nivell cultural, poder adquisitiu, sectors professionals, etc.), i constituir un grup o consell al qual es consulten les propostes que l'ajuntament consideri adients. És un procediment que pot servir per ponderar anticipadament la reacció ciutadana davant de determinades propostes, però no està al servei de dinàmiques participatives, perquè aquestes no són el reflex de la configuració ciutadana, sinó el resultat de la voluntat de participar, que no té perquè distribuir-se equitativament en el conjunt de la societat local.

Un altre mecanisme de participació utilitzat per uns quants ajuntaments són els **pressupostos participatius**, a partir de l'experiència iniciada a la ciutat brasilera de Porto Alegre. Consisteix a articular la participació del veïnatge (a través de les entitats representatives, dels nuclis d'intervenció assenyalats al paràgraf anterior o de qualsevol altre procediment prou representatiu) en el debat del pressupost municipal, de manera que puguin incidir a l'hora d'assenyalar criteris de política fiscal, prioritats de despesa i prioritats d'inversió.

També sol ser valorada positivament l'experiència dels consells de la infància o d'altres instruments adreçats a promoure-hi la participació dels nens i les nenes que fa anys que força ajuntaments porten a terme. La seva finalitat és convidar els representants de la infància per decidir qüestions de l'ajuntament que els afecten especialment i perquè opinin sobre altres aspectes de la ciutat. Aquestes experiències, a més de servir de participació ciutadana, també tenen finalitats educatives¹²⁸.

Una via clàssica i més espontània, i per tant poc sistemàtica, de participació ciutadana és l'audiència que la majoria d'ajuntaments donen al públic

128 Els consells d'infants i d'altres mecanismes de participació de la infància en els afers públics són promoguts per la UNESCO, especialment a través de la seva iniciativa "municipis amics de la infància".

129 A més dels procediments comentats a les dues darreres pàgines, la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, a part de regular les consultes com a via indiscutible de participació ciutadana, també regula molt breument les següents altres modalitats participatives: enquestes, audiències públiques ciutadanes i fòrums de participació.

amb ocasió de la celebració dels plens municipals. Com que formalment la intervenció del veïnatge no pot formar part del desenvolupament del ple, l'audiència se sol celebrar abans de començar el ple o al seu acabament. Si el que es vol és promoure aquestes audiències, és millor posar-les abans de començar el ple. Si el que es vol és que hi hagi públic al ple, per damunt de l'objectiu de la participació ciutadana, llavors les audiències es posen al final.

Una altra línia per promoure la participació ciutadana passa per utilitzar les possibilitats que ofereixen les **noves tecnologies** de la informació i el coneixement: informació immediata de les activitats municipals, canalització igualment ràpida de demandes i propostes ciutadanes, interacció, debats en temps real amb múltiples actors, etc. No hi ha dubte que les noves tecnologies proporcionen canals molt més àgils de comunicació entre ciutadania i governs i que, per tant, faciliten la participació ciutadana; tanmateix, cal continuar mantenint obertes les altres vies més tradicionals, ja que avui dia bona part de la població no té accés real a Internet, sigui per manca de formació o per altres motius.

En resum, hi ha vies i procediments molt diversos per canalitzar la participació ciutadana¹²⁹. Tots tenen en comú una cosa: la bona participació ciutadana, la que realment suma, contrasta i serveix per construir consensos, costa d'aconseguir. Els processos útils de participació ciutadana requereixen temps, sensibilitat, saber escoltar i les habilitats necessàries per dirigir-los adequadament. Si la participació ciutadana es redueix a complir l'expedient, probablement no serveix de gran cosa. No és infreqüent que iniciatives municipals que han passat per tots els filtres participatius, a l'hora de la veritat, conciten el rebuig de la ciutadania afectada. En aquests casos caldria preguntar-se si realment s'ha buscat la participació o l'ajuntament s'ha conformat al formulisme a poder dir que s'ha consultat el veïnatge.

Sense voler restar de cap manera importància a la participació ciutadana, que en té molta, des de l'ajuntament s'ha de saber relativitzar també la seva representativitat real. I és que la participació no té com a finalitat representar la societat en el seu conjunt, ni ho aconsegueix; només hi participa la ciutadania que vol, que en té interès o que en té l'oportunitat; la majoria probablement mai no farà ús de procediments de participació ciutadana. Per tant, ens enganyem quan pensem que allò que expressa la participació ciutadana reflecteix el parer majoritari del veïnatge.

Per això els mecanismes de participació ciutadana no treuen el fet que els responsables de governar l'ajuntament i de prendre les decisions són les persones que han estat elegides amb aquesta finalitat, que són les úniques legitimades per fer-ho. La participació ciutadana serveix per millorar

i enriquir les decisions públiques, per millorar el sistema democràtic, però no per substituir els mecanismes de representació política.

2.5. Les consultes populars

En teoria semblaria que les consultes populars són un procediment molt escaient per a la participació ciutadana: quina participació pot ser millor que consultar directament els veïns i les veïnes sobre les seves preferències en relació amb qualsevol qüestió més o menys important de la seva vila? A la pràctica, però, entre la desafortunada regulació constitucional i legal d'aquesta figura, i la seva posterior desmesurada politització, es pot dir que les consultes populars s'han acabat gairebé cremant com a eina efectiva de participació ciutadana.

L'article 149.1.32 de la Constitució atribueix a la competència exclusiva de l'Estat l'autorització per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum. Sobre aquesta previsió, la legislació estatal, avalada per la jurisprudència del Tribunal Constitucional, ha sotmès qualsevol consulta popular municipal a la necessitat d'obtenir l'autorització prèvia del Consell de Ministres, a part de la intervenció igualment necessària del Govern de la Generalitat, requerida per la legislació catalana. Davant d'un procediment tan complex, i que requereix la intervenció d'òrgans polítics de tanta transcendència, amb prou feines hi ha hagut casos de convocatòria formal de consultes populars municipals tramitades de conformitat amb la normativa que les regula¹³⁰, i si que hi ha hagut, en canvi alguns casos, tampoc masses, de consultes populars municipals informals sobre assumptes locals, convocades per entitats ciutadanes amb el suport de l'ajuntament.

Per una altra banda, el recurs a les consultes populars per part del procés sobiranista que els darrers anys protagonitza la política catalana ve comportant un grau molt elevat de politització d'aquest procediment de participació ciutadana, que l'ha dut a desbordar en ocasions el seu àmbit municipal¹³¹ i a fer-lo objecte d'un intens conflicte jurídic i polític entre l'Estat i la Generalitat per a la seva regulació. Com a resultat d'aquest procés, la Generalitat regula les consultes populars mitjançant dues lleis diferents: una per a les consultes populars referendàries (Llei 4/2010, de 17 de març) i una altra per a les consultes populars no referendàries (Llei 10/2014, de 26 de setembre); mentre que per a les primeres caldrà autorització de la convocatòria per part del Govern de l'Estat, les no referendàries poden ser convocades pel President de la Generalitat o, si són d'àmbit local, pels alcaldes.

La qüestió està en saber determinar amb seguretat quan una consulta és referendària i quan es pot titllar de no referendària. En general, es consi-

130 Fins a la recent promulgació de la Llei 10/2014, de consultes populars no referendàries, la regulació legal de les consultes populars municipals és la que estableixen els articles 71 LRBRL i 31 i següents de la Llei 4/2014, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum.

131 La dimensió local de les consultes populars municipals es va veure desbordada al llarg del 2010 i del 2011, amb les convocades a l'àmbit municipal sobre la independència de Catalunya per part de diverses entitats, amb o sense suport municipal. Els intents de les forces polítiques majoritàries de Catalunya de sotmetre a consulta popular la possible independència d'aquest país han acabat d'associar aquesta tècnica a qüestions de profunda transcendència política.

132 La transparència, fins i tot més que la participació ciutadana, és el gran repte per assolir una democràcia de qualitat. Ho és arreu, però de manera especial en els països del sud d'Europa, on es ve d'una cultura d'opacitat en l'exercici del poder. Des de fa uns quants anys, la transparència té un altre contrincant que cal batre: la protecció de dades de caràcter personal, cada cop més aliada de l'opacitat.

133 L'accés ciutadà als documents, arxius i registres administratius ve ser tradicionalment emparat i regulat per l'article 37 LRJPAC, a banda d'altres regulacions més especialitzades. Les lleis sobre transparència comentades en aquest mateix apartat ofereixen majors garanties per fer-lo efectiu, fins al punt de poder parlar d'un veritable dret subjectiu d'accés a la documentació pública.

134 Exemples d'institucions vinculades a la comunicació local, de les quals es poden obtenir dades i informació, són els següents: el Consorci de Comunicació Local (www.ccl.es) i el Consell Audiovisual de Catalunya (www.cac.cat).

derarà referendària quan s'adreci al conjunt del cens electoral o tingui per objecte una qüestió política de caràcter general. En canvi, pot ser considerada no referendària, i gaudir en conseqüència d'una molt major flexibilitat de convocatòria, si la consulta té per objecte alguna qüestió sectorial i s'adreça a algun col·lectiu o col·lectius especialment afectats que no coincideixin amb el cens electoral de l'àmbit territorial corresponent. En tot cas, la llei que regula les consultes populars no referendàries és massa recent per valorar els aspectes pràctics de la seva aplicació i per aventurar fins a quin punt servirà per normalitzar aquesta tècnica de participació ciutadana.

En qualsevol cas, les consultes populars municipals no són vinculants, la qual cosa és coherent amb el nostre sistema de democràcia representativa; i poden ser tant a iniciativa de l'alcalde o del ple de l'ajuntament, com de la ciutadania.

2.6. Informació i transparència

La difusió de la informació municipal i el seu accés efectiu, a més de condicions bàsiques per a la transparència¹³², són requisits per a la veritable participació ciutadana. Sense informació difícilment hi pot haver participació. La informació sobre l'activitat municipal es tradueix en diverses institucions i procediments.

Una de les més tradicionals és la **publicitat de les sessions** del ple i d'altres òrgans col·legiats de l'ajuntament (tret de la junta de govern local, les sessions de la qual no són públiques, llevat de quan exerceix competències delegades pel ple). Com a conseqüència del principi de publicitat del ple, tota persona pot assistir a les seves sessions, i, per fer-ho possible, també cal donar publicitat a les seves convocatòries.

Aquest principi de publicitat també s'ha traduït tradicionalment en el dret de la ciutadania a accedir als documents, arxius i registres administratius, i a obtenir-ne còpia, llevat dels casos en què les lleis limiten aquest accés per protegir la intimitat de les persones o d'altres valors determinats¹³³.

La legislació de règim local insisteix en el principi que els ajuntaments han de donar la difusió més gran que sigui possible a la seva activitat. Això ha donat lloc al desenvolupament de tota una dinàmica i de diversos tipus de mitjans de comunicació social que depenen de les administracions locals. Els més consolidats són els butlletins, les ràdios i les televisions municipals¹³⁴. I també, tot i que en fa menys temps, és creixent l'ús dels webs municipals, amb la mateixa finalitat.

Com a principi general, els mitjans de comunicació social que depenen dels ajuntaments han de garantir el pluralisme polític i social en els

seus continguts, per exigència directa de la Constitució¹³⁵. Això es pot traduir en l'existència de consells més o menys oberts (tant políticament, com social) vinculats d'alguna manera als mitjans de comunicació de l'ajuntament, o simplement garantir quotes d'accés dels diversos grups municipals, i a vegades també de les entitats ciutadanes, als mitjans de comunicació social municipals.

El proper apartat 3.35 analitza les competències municipals en matèria de mitjans de comunicació.

Després de reiterades demandes socials de major **transparència** dels poders públics, i com a reacció davant dels nombrosos casos de corrupció i de la crisi del nostre sistema polític, tant l'Estat com la Generalitat han promulgat els darrers mesos sengles lleis sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern (lleï estatal 19/2013, de 9 de desembre, i llei catalana 19/2014, de 28 de desembre). Aquesta legislació s'aplica també als ens locals, si bé se'ls dóna un major marge de temps per complir les seves determinacions¹³⁶.

La legislació sobre transparència obliga totes les administracions i entitats i empreses públiques, així com també les empreses i entitats privades que presten serveis públics o estan finançades amb recursos públics, a oferir a través dels seus llocs web amplíssima informació i documentació sobre tota la seva activitat i el seu funcionament intern; aquestes lleis detallen la informació que han d'oferir, que inclou, entre d'altres qüestions, l'organització interna, els pressupostos i la gestió econòmica, els contractes i els convenis, la plantilla, les retribucions dels seus càrrecs i del seu personal, els informes i estudis, les subvencions, els plans, dades estadístiques, tota mena d'informació jurídicament rellevant, etc.

També s'exigeix que tota aquesta informació, a més de ser actualitzada i fidedigna, ha de ser presentada de manera que es garanteixi la seva comprensió i accessibilitat per a qualsevol persona interessada. Tot plegat, sens dubte, comportarà una tasca de treball intensa per part de les diverses administracions i d'altres entitats obligades.

135 Article 20.3: "La llei regularà l'organització i el control parlamentari dels mitjans de comunicació social que depenguin de l'Estat o d'una entitat pública, i garantirà l'accés a aquests mitjans dels grups socials i polítics significatius, tot respectant el pluralisme de la societat i de les diferents llengües d'Espanya".

136 La regulació de la transparència per part de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, no entra en vigor per als ens locals de Catalunya fins al cap d'un any de la seva promulgació al Diari oficial de la Generalitat de Catalunya (31 de desembre del 2015).

03

Les compétències municipals

- 3.1. Les lleis determinen les competències municipals**
- 3.2. Sobre els diversos tipus de competències municipals**
- 3.3. Les competències municipals a la legislació de règim local**
- 3.4. El principi de subsidiarietat i la capacitat municipal per crear nous serveis**
- 3.5. L'autonomia i les competències pròpies i delegades**
- 3.6. Policia i seguretat**
- 3.7. Els espectacles i la pública concurrència**
- 3.8. El trànsit**
- 3.9. La protecció civil**
- 3.10. La prevenció i l'extinció d'incendis**
- 3.11. L'urbanisme**
- 3.12. L'ordenació del territori**
- 3.13. L'habitatge**
- 3.14. Les vies i els espais públics**
- 3.15. El patrimoni historicoartístic**
- 3.16. El medi ambient**
- 3.17. L'atmosfera i l'espai aeri**
- 3.18. La biodiversitat, els espais naturals i la protecció dels animals**
- 3.19. Els residus**
- 3.20. L'aigua**
- 3.21. L'energia i l'enllumenat**
- 3.22. El transport**
- 3.23. Els serveis funeraris**
- 3.24. La sanitat**
- 3.25. Els serveis socials**
- 3.26. Les polítiques per a la igualtat**
- 3.27. La immigració**
- 3.28. La cultura**
- 3.29. Els esports i el lleure**
- 3.30. L'educació**
- 3.31. La promoció econòmica i l'ocupació**
- 3.32. El comerç**
- 3.33. La defensa dels consumidors les consumidoras**
- 3.34. El turisme**
- 3.35. La comunicació i les noves tecnologies**

Les competències municipals expressen la mesura de poder, de capacitat d'intervenció i de responsabilitat dels ajuntaments. Quan parlem de responsabilitat, s'ha d'entendre en la seva dimensió institucional i política, però també jurídica¹³⁷.

En una societat democràtica i basada en l'economia de mercat, com és la nostra, les competències municipals serveixen per legitimar i per definir els poders de regulació i d'intervenció de l'ajuntament sobre la societat local i les activitats de la població.

En una societat basada en el model d'estat del benestar, com és la nostra, les competències municipals assenyalen la responsabilitat dels ajuntaments a l'hora d'assegurar l'existència i el funcionament dels serveis col·lectius i socials que els corresponen.

En una societat en la qual coexisteixen diversos nivells de govern i d'administració pública, com és la nostra, les competències municipals també serveixen per delimitar l'àmbit de poder i de responsabilitat dels ajuntaments i del sistema polític local pel que fa als de les altres instàncies de govern i administració.

La determinació de les competències, per tant, té una gran transcendència, per diversos motius. I sovint no és una tasca fàcil.

3.1. Les lleis determinen les competències municipals

Les competències públiques són atribuïdes i determinades per l'ordenament jurídic. Per la Constitució (en el cas de les de l'Estat i les de les comunitats autònomes), per l'Estatut d'autonomia i per les lleis. En el cas de les competències municipals han de ser necessàriament determinades per les lleis¹³⁸.

Són diverses les lleis que incideixen en la determinació de les competències municipals. D'una banda, les lleis de règim local (l'LRBRL i el TRLMRLC), que fan un plantejament general sobre la capacitat d'intervenció dels ajuntaments, dels diversos tipus de competències municipals i de les matèries que n'han de ser objecte; de l'altra, les diverses lleis sectorials (sobre urbanisme, seguretat, educació, serveis socials, habitatge, transport, etc.)¹³⁹, que fan una definició normalment més detallada de les competències que corresponen als ajuntaments en l'àmbit material que regulen.

Aquesta concurrència de lleis de diversos tipus (generals o de règim local per una banda, i sectorials per l'altra) i de diversos àmbits (de l'Estat i de la Generalitat) provoca casos freqüents de contradicció entre unes i altres

137 No és infreqüent que els tribunals utilitzin el factor objectiu de la competència per assenyalar l'administració que ha d'indemnitzar algú pels danys patits en una infraestructura, servei o espai públic. O per imputar penalment alguna autoritat pública.

138 Així ho estableix expressament l'article 7 LRBRL. Tanmateix, l'article 84 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya inclou una llista de matèries sobre les quals els ens locals han de tenir atribuïdes competències, però són les lleis les que han de determinar-les.

139 Aquestes lleis sectorials de vegades són de l'Estat i de vegades de la Generalitat, segons a qui correspongui la competència legislativa sobre la matèria en qüestió.

140 Tot i que aquesta distinció no sempre és clara, ja que moltes competències poden tenir alhora caràcter administratiu i caràcter polític, a banda que tampoc no té conseqüències significatives, pot ser útil fer-hi referència tant per reivindicar el caràcter polític i no merament administratiu del govern local, com per posar de manifest la gran diversitat qualitativa que pot haver entre les diverses competències municipals.

lleis, o de definició insuficient o poc clara de les competències municipals, la qual cosa genera els conflictes polítics i jurídics corresponents. Les competències, juntament amb el finançament, concentren bona part de les discussions i dels conflictes institucionals que hi sol haver entre les entitats representatives dels ajuntaments i els poders estatals i autonòmics. A més, són molt habituals recursos jurisdiccionals motivats per desacords sobre l'abast de competències municipals.

Les lleis que determinen les competències municipals no són les que estableixen i regulen els seus recursos; és més: sovint emanen de parlaments diferents, ja que mentre que la legislació sobre finances locals és necessàriament estatal, la que atribueix i regula les competències la majoria de vegades és de la Generalitat. Aquest fet comporta que amb freqüència hi hagin lleis que atribueixen competències als municipis sense tenir en compte, ni tan sols ser conscients, de com s'haurà de finançar el seu exercici. La darrera modificació de l'LRBRL sembla afrontar aquest problema i obliga les lleis que atribueixen competències locals a anar acompanyades d'una memòria sobre el seu impacte econòmic i a preveure com es finançarà el cost de les competències atribuïdes. Caldrà veure l'eficàcia d'aquesta previsió.

En qualsevol cas, el fet que siguin diverses les lleis que atribueixen i regulen les competències locals comporta la coexistència d'una gran disparitat de models de competències i molts dubtes i incerteses sobre l'abast i el contingut real de les diferents competències municipals. Ara bé, la necessària intervenció del legislador per atribuir o suprimir competències als municipis els proporciona també una mínima solidesa competencial en front de les altres administracions públiques.

3.2. Sobre els diversos tipus de competències municipals

Les competències municipals es poden qualificar de polítiques i administratives, en coherència amb el fet que els nostres ajuntaments compleixen una doble funció general: la del govern i representació de la comunitat d'una banda, i la de l'administració i gestió dels interessos locals de l'altra.

Les funcions de govern i representació de la comunitat s'expressen principalment en l'exercici de competències de naturalesa més política que administrativa, com ara elaborar ordenances i plans urbanístics o definir polítiques públiques d'interès general per a la comunitat local, mentre que les d'administració i gestió solen dur a l'exercici de funcions de gestió de serveis o de tipus burocràtic, com poden ser les llicències, les sancions, els certificats o la prestació material de serveis col·lectius¹⁴⁰.

Se sol afirmar que les competències municipals són de caràcter executiu o administratiu, però això només posa de relleu que comporten l'exercici de funcions públiques pròpies dels poders executius, i no de potestats legislatives o judicials. Tanmateix, això no vol dir que no tinguin caràcter i transcendència política.

De fet, per bé que tradicionalment hom ha tendit a reduir el paper dels ajuntaments a tasques suposadament burocràtiques i de gestió de serveis, i fins i tot és habitual caracteritzar les entitats locals pel seu caràcter eminentment gestor, és inqüestionable que en realitat els correspon també l'exercici de funcions de naturalesa i conseqüències clarament polítiques.

Així, política i administració concorren en la naturalesa dels ajuntaments i de les competències municipals.

A més, de competències municipals, n'hi ha de diferents tipus, i es poden classificar segons diversos conceptes i en diferents grups. Així es pot parlar de competències exclusives, compartides, concurrents o indistintes, pròpies, delegades, etc. No és aquest el lloc per aprofundir en aquestes classificacions i definicions, tasca que pot resultar tan complexa com tediosa.

Hem de saber que l'existència d'aquestes diverses tipologies implica que quan parlem de competències municipals ens podem referir, de fet, a situacions molt diferents. No és el mateix ser titular d'una competència exclusiva, de regulació i control d'activitats econòmiques o socials, per exemple, que només pot ser exercida per l'ajuntament¹⁴¹ (atorgar una llicència de construcció, posar una multa de trànsit o autoritzar un lloc de venda ambulant), que ser-ho d'una competència compartida amb una altra administració, que segurament exigirà negociar amb ella les resolucions (aprovar un pla urbanístic), o ser-ho d'una competència concurrent que poden exercir de forma indistinta diverses administracions, i fins i tot entitats i persones privades (com ara gestionar una escola bressol o fer promoció d'habitatges).

Com a principi general i per raons de seguretat jurídica de la ciutadania, les competències de regulació i d'intervenció i control de les activitats privades han de ser atribuïdes de forma clara i rigorosa, i en qualitat d'exclusives. A més, raons de racionalitat i d'eficiència en la gestió dels assumptes públics aconsellen definir amb una certa exclusivitat les competències de les diverses administracions sobre l'establiment i la prestació dels principals serveis finançats amb recursos públics (educació, sanitat, serveis socials, etc.)¹⁴².

Això no obstant, en la prestació de serveis i en l'exercici d'activitats que poden ser fetes per l'administració o per entitats i persones privades és freqüent trobar-hi fenòmens d'atribució genèrica i indistinta de compe-

141 El que caracteritza les competències exclusives és precisament que només les pot exercir una administració pública: la que n'és titular, amb exclusió de qualsevol altra.

142 L'exclusivitat de les competències pot ser compatible amb el fet de compartir determinades prestacions. Per exemple, en els centres educatius es comparteixen competències exclusives de la Generalitat (la majoria: construir l'escola, contractar i dirigir el professorat, plans d'estudis, etc.) i dels ajuntaments (aportar el solar, neteja i subministraments de l'edifici, participar en la vigilància de l'escolaritat obligatòria, etc.).

143 Articles 2, 7, 25 a 27, i Disposició transitòria 2a LRBRL i articles 9 i 66 a 71 TRLMRLC.

144 L'article 25 LRBRL considera que són d'interès local, de manera que les lleis respectives n'han d'atribuir competències pròpies als municipis, els àmbits materials d'acció pública següents: urbanisme, medi ambient urbà, aigua, vies públiques, serveis socials, policia local, protecció civil, prevenció i extinció d'incendis, trànsit urbà, transport de viatgers, turisme, fires i mercats, comerç, salubritat pública, cementiris i activitats funeràries, esport i lleure, cultura, col·laboració amb els serveis educatius i promoció de les tecnologies de la informació i les comunicacions. L'article 66 TRLMRLC ofereix una llista similar, si bé amb algunes diferències.

145 Articles 26 LRBRL i 67 i 68 TRLMRLC. Sumant les previsions d'ambdues lleis, la llista resultant és la següent: A tots els municipis: enllumenat, cementiri, residus, neteja viària, abastament d'aigua, clavegueres, accés als nuclis de població, vies públiques i control d'aliments i begudes. Als municipis de més de 5.000 habitants, a més: parc, biblioteca, mercat i tractament dels residus. Als municipis de més de 20.000 habitants, a més: protecció civil, serveis socials, prevenció i extinció d'incendis i instal·lacions esportives. Als municipis de més de 30.000 habitants, a més: servei de lectura pública descentralitzada. Als municipis de més de 50.000 habitants, a més: transport col·lectiu urbà de viatgers, servei de transport adaptat i protecció del medi ambient.

146 El caràcter obligatori d'aquests serveis es posa de manifest si tenim en compte

tències, de manera que la capacitat d'intervenció i la responsabilitat dels ajuntaments pot ser concurrent amb altres entitats, tant públiques com privades, amb la conseqüent dificultat per definir polítiques locals en la matèria.

3.3. Les competències municipals a la legislació de règim local

La legislació de règim local¹⁴³ remet bona part de la determinació de les competències municipals a les lleis sectorials reguladores dels diversos àmbits d'activitat administrativa (urbanisme, serveis socials, seguretat, sanitat, transport de viatgers, aigua, medi ambient, educació, etc.). Amb aquest plantejament, el principal paper que assumeix la legislació de règim local és identificar els àmbits materials d'interès local en els quals les lleis sectorials respectives han d'atribuir competències als municipis, més que no pas el de determinar directament aquestes competències¹⁴⁴.

Cal insistir, especialment després del debat sobre aquesta qüestió suscitat per l'LRSAL, que la llista de matèries de l'article 25 LRBRL que han de ser objecte de competències municipals té caràcter de mínims (és a dir: les lleis sectorials esdevenen obligades a atribuir als municipis competències en totes i cada una d'aquestes matèries), però res no impedeix que les lleis autonòmiques de règim local o que les lleis sectorials pel seu compte atribueixin competències als municipis en sectors no citats per l'LRBRL. De fet, en diversos dels apartats següents d'aquest capítol comprovarem que hi ha competències municipals en àmbits d'activitat administrativa no inclosos a l'article 25 LRBRL.

A més d'indicar les matèries en què les lleis sectorials han d'atribuir competències als municipis, la legislació de règim local també fa una atribució directa d'algunes competències als ajuntaments, encara que modesta i probablement massa genèrica, bé sigui amb la determinació d'uns serveis mínims de prestació obligatòria per als municipis, o la reserva als ens locals de la gestió de determinats serveis de contingut econòmic, en els termes següents.

D'una banda, la legislació de règim local fa una llista dels **serveis mínims** que han de prestar obligatòriament els municipis¹⁴⁵. És una llista ordenada per trams de població, de manera que les obligacions dels ajuntaments són més grans en els municipis mitjans i grans que no pas en els petits. Tot i que la finalitat principal d'aquesta llista de serveis mínims obligatoris no és atribuir competències als municipis, sinó assegurar als veïns unes prestacions determinades per part del seu ajuntament, de manera que fins i tot poden exigir-les en via judicial¹⁴⁶, a la pràctica aquesta llista d'obligacions

municipals ha esdevingut també la principal garantia de competències municipals assegurades per la legislació de règim local; en part perquè es tracta d'una llista força concreta de serveis i en part per allò que, si tenen l'obligació de prestar el servei, forçosament cal entendre que disposen de la competència jurídica per fer-ho.

Després de l'LRSA la competència municipal sobre aquests serveis mínims es pot veure compromesa per l'aposta d'aquesta llei d'atribuir a les diputacions precisament la competència per prestar els serveis municipals mínims en els municipis de menys de vint mil habitants (que són la gran majoria). Tot i la insistència en aquest punt dels discursos polítics dels promotors de la llei, la realitat les preceptes legals finalment aprovats per les Corts és molt més ambigua, i no és previsible que a la pràctica passi res que s'assembli ni de lluny a un hipotètic buidament de les competències dels municipis de menys de vint mil habitants per prestar els seus serveis mínims a favor de les diputacions; el més probable és que després de l'LRSA les coses segueixin més o menys igual en aquest punt (veure apartat 7.4).

D'altra banda, a l'empara de l'article 128 de la Constitució, que autoritza el fet que per llei es puguin reservar al sector públic **activitats o serveis essencials**, la legislació de règim local fa una declaració de reserva a favor dels ens locals de diverses activitats o serveis que són qualificats precisament d'essencials¹⁴⁷.

Aquesta declaració de reserva vol dir que la gestió dels serveis corresponents queda sotreta de la iniciativa privada, que només hi pot participar amb una concessió o una altra forma de gestió indirecta dels serveis públics, en els termes que decidirà discrecionalment l'ajuntament, que també pot optar per la seva gestió directa¹⁴⁸. Així, aquesta reserva implica una elevada intensitat de competències municipals sobre els serveis reservats.

3.4. El principi de subsidiarietat i la capacitat municipal per crear nous serveis

Ultra les competències que els són atribuïdes per les lleis, és un fet ja tradicional que els ajuntaments prestin altres serveis o exerceixin altres activitats públiques addicionals a les seves competències formals, si creuen que així ho requereixen les necessitats i les demandes de la seva col·lectivitat. Aquest fenomen existeix des de sempre i respon al fet que, en ser l'administració més propera a la ciutadania, l'ajuntament és la instància pública que primer es fa ressò de les noves necessitats col·lectives, molt abans que les lleis s'aturin a regular-les¹⁴⁹.

que els ajuntaments només poden deixar de prestar-los si obtenen la dispensa de la Generalitat, segons el que preveu l'article 68 TRLMRLC.

147 Article 86 LRBRL, que reserva als ens locals les activitats o serveis essencials següents: abastament i depuració d'aigua, recollida i tractament de residus, i transport públic de viatgers.

148 Vegeu l'apartat 5.5.

149 Tenen aquest origen, entre d'altres, serveis o activitats com ara la informació i la defensa dels consumidors, la planificació familiar, els registres de parelles de fet, la limitació del soroll, els serveis de televisió per cable o la regulació de les antenes de telefonia mòbil, que varen ser dutes a terme pels ajuntaments molt abans que les lleis les reguessin i les atribuïssin sovint a d'altres administracions públiques. A la base d'aquestes iniciatives municipals juga un paper molt important la potestat normativa dels ajuntaments, que s'analitza a l'apartat 5.2.

150 L'article 4.2 de la Carta Europea d'Autonomia Local (tractat internacional en l'àmbit del Consell d'Europa, subscrit per l'Estat espanyol) reconeix als ens locals capacitat plena per intervenir en totes les matèries que no hagin estat excloses legalment de la seva competència. Per la seva banda, l'article 84.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya inclou expressament el principi de subsidiarietat a la llista de criteris que el legislador ha de tenir en compte per atribuir competències locals. Així mateix, el principi de subsidiarietat també és afirmat expressament per l'article 9.5 TRLMRLC.

151 L'article 28 LRBRL autoritzava expressament els municipis a dur a terme activitats complementàries a les pròpies de les altres administracions públiques, especialment en determinats àmbits de polítiques públiques. Per la seva banda, la Disposició Transitòria 2a de la mateixa llei afirma que corresponen als municipis les competències d'execució (és a dir: administratives) no atribuïdes expressament per les lleis a d'altres administracions públiques. Sense citar-lo expressament, està clar que aquests dos preceptes formulen la vigència del principi de subsidiarietat.

Fins a l'LRAL aquesta capacitat d'iniciativa i d'innovació competencial i dels serveis públics dels ajuntaments venia sent clarament reconeguda i potenciada per la legislació espanyola de règim local. Així, l'LRBRL reconeixia als municipis una capacitat general d'iniciativa per promoure tota mena d'activitats i serveis, i especialment per exercir activitats complementàries a les pròpies de les altres administracions públiques, sempre que es justificuessin en els interessos de la comunitat respectiva. Aquestes previsions legals venien donant cobertura jurídica a una capacitat genèrica dels ajuntaments per iniciar actuacions i exercir competències noves, sempre que amb això no afectés competències atribuïdes formalment per les lleis a altres administracions públiques.

La capacitat general que l'article 25.1 LRBRL venia reconeixent als municipis per impulsar tota mena d'activitats i serveis és una característica inherent a les administracions públiques de naturalesa territorial, i es justifica en el seu caràcter representatiu i en la seva capacitat general de govern del territori respectiu. Per ella mateixa, aquesta previsió legal és dubtós que servís per legitimar l'exercici per l'ajuntament de veritables competències públiques, sense perjudici de la seva utilitat per justificar jurídicament iniciatives municipals de naturalesa diversa, sempre que es justificuessin en els interessos municipals i no interferissin competències d'altres administracions públiques.

Major solidesa jurídica té el principi de subsidiarietat per fonamentar serveis i competències municipals mancats d'atribució legal expressa. La dinàmica europea ha popularitzat el concepte de subsidiarietat, que propugna un principi d'atribució preferent de les competències públiques a les administracions públiques més properes a la ciutadania, sempre que això no vagi en detriment del seu exercici eficient. Aquest principi, en el sentit indicat, és afirmat expressament per la Carta europea d'Autonomia Local i és aplicat també per l'Estatut d'autonomia de Catalunya al nostre sistema de govern local¹⁵⁰.

Per la seva banda, la legislació espanyola bàsica de règim local venia incorporant implícitament el principi de subsidiarietat, en la mesura que el seu article 28 reconeixia clarament legitimació municipal per exercir tota mena de competències administratives, amb l'única condició que les lleis no les atribuïssin expressament a altres administracions públiques¹⁵¹. Aquesta capacitat dels ajuntaments estaria especialment reforçada en els sectors de l'educació, la cultura, la joventut, l'esport, la promoció de la dona, l'habitatge, la sanitat, la protecció del medi, l'ocupació i la lluita contra l'atur, els equipaments culturals i les infraestructures i els serveis agraris, matèries en relació amb les quals els articles 28 LRBRL i 71 TRLMRLC atribuïen expressament als ajuntaments la competència per dur a terme activitats complementàries a les pròpies de les altres administracions públiques.

L'LR SAL pren mesures contra la cobertura jurídica que venia tenint aquesta capacitat municipal de fer activitats més enllà de les atribuïdes formalment per les lleis. Aquesta reacció de l'LR SAL obeeix a una doble motivació: per una banda, a la intenció de limitar les competències municipals per l'efecte que això tindria en la contenció de la seva despesa; i per una altra, a la voluntat de clarificar més la titularitat de les competències públiques, amb l'objectiu que tota competència només pugui ser exercida per una administració pública. Amb aquesta doble finalitat, l'LR SAL incorpora a l'LRBRL les dues mesures següents.

En primer lloc, suprimeix el seu article 28, de manera que s'afebleix notablement l'aval jurídic que la legislació espanyola bàsica de règim local donava a l'eficàcia del principi de subsidiarietat amb la figura de les activitats municipals complementàries a les pròpies d'altres administracions públiques, comentades més amunt. De totes maneres, la supressió d'aquest precepte no té massa transcendència, ja que el principi de subsidiarietat segueix sent vigent a la Carta europea d'autonomia local i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i el segueix afirmant el TRLMRLC, l'article 71 del qual segueix mantenint la institució de les activitats municipals complementàries del suprimit article 28 de l'LRBRL.

En segon lloc, l'LR SAL modifica l'article 7 LRBRL en el sentit de reconèixer legitimitat plena només a les competències locals atribuïdes per les lleis o delegades per altres administracions públiques, de manera que limita la capacitat municipal per exercir altre tipus de competències a restriccions i condicionants molt estrictes¹⁵². Aquesta nova regulació de fet comporta que les futures iniciatives municipals per dur a terme activitats o serveis no atribuïts formalment per les lleis necessitaran la conformitat expressa de la Generalitat (sembla clar que les activitats municipals vigents a l'entrada en vigor de l'LR SAL basades en el principi de subsidiarietat o en la capacitat general d'iniciativa dels municipis no hauran de passar per aquest sedàs). Aquesta limitació afecta el principi d'autonomia local, i és possible que així ho declari el Tribunal Constitucional quan resolgui els diversos recursos presentats contra aquest i altres preceptes de l'LR SAL.

Al marge de si es declara o no la seva inconstitucionalitat, caldrà veure la consistència que tindran a la pràctica aquestes restriccions legals a la capacitat municipal per dur a terme activitats i serveis ultra els atribuïts per les lleis. Perquè no cal oblidar que l'ajuntament és l'administració més propera a la societat, a la que representa políticament de forma directa i, per tant, serà la primera que es farà ressò de les noves demandes i necessitats socials, i que procurarà atendre-les, diguin el que diguin les lleis i mentre aquestes no ofereixin regulacions i solucions generals i consistents. Malgrat les restriccions de l'LR SAL, els ajuntaments segueixen tenint base jurídica per legitimar aquestes iniciatives; això sí, mentre que no hi hagi

152 El nou article 7.4 LRBRL estableix textualment que els ens locals només podran exercir competències diferents de les pròpies i de les delegades quan no es posi en risc el conjunt de la seva hisenda i no s'incorri en un supòsit d'execució simultània del mateix servei per una altra administració pública; per controlar que això no passi, caldrà demanar informe vinculant al Departament d'Economia de la Generalitat i a l'administració pública (Estat o Generalitat) competent sobre la matèria de què es tracti.

153 Vegeu l'apartat 5.2.

154 Així ho estableixen els articles 7 LRBRL i 9 TRLMRLC. En el nostre país, l'autonomia municipal ha servit sobretot per a això: fer possible que els ajuntaments tinguin capacitat per prendre les decisions que considerin més oportunes en l'exercici de les seves competències, sotmesos només al control polític de la ciutadania i dels mitjans de comunicació, i al jurídic dels tribunals de justícia. En canvi, en aquelles activitats exercides sense autonomia, és possible el control administratiu d'altres governs o administracions.

155 Un exemple d'aquest supòsit d'autorització legal de la delegació i el seu establiment a través de conveni singular amb cada ajuntament interessat és la possibilitat de delegar als municipis funcions sancionadores en matèria de gossos potencialment perillosos, contemplada per la llei sectorial corresponent, com es pot comprovar a l'apartat 3.18.

atribució legal expressa de competència municipal sobre una matèria, de manera que l'ajuntament hagi de legitimar la seva intervenció en els preceptes i principis generals comentats en aquest apartat, és important que es desenvolupi i concreti aquesta legitimació amb la corresponent ordenança municipal¹⁵³.

3.5. L'autonomia i les competències pròpies i delegades

La legislació de règim local distingeix entre competències pròpies i competències delegades dels ajuntaments, distinció que té conseqüències per a la seva autonomia, ja que les competències pròpies les han de poder exercir precisament en règim d'autonomia només sota la seva responsabilitat, mentre que l'exercici de les delegades pot ser sotmès a mecanismes de control o de supervisió per part de l'administració que les hagi delegades¹⁵⁴.

Com a principi general, les competències municipals són atribuïdes per les lleis com a pròpies, sobretot en tots aquells casos que tenen com a objecte matèries considerades d'interès local. D'aquesta manera la figura de les competències delegades se sol reservar a casos de col·laboració de l'ajuntament en l'exercici de competències sobre matèries més properes als interessos estatals o autonòmics (les competències delegades als municipis sobre jutjats de pau i dipòsits municipals de detinguts a disposició judicial incideixen en una matèria, la justícia, que sembla més pròpia de l'interès estatal que no pas del local).

La delegació d'una determinada competència als municipis ha de ser acceptada expressament pels ajuntaments interessats i formalitzada amb el conveni corresponent. En qualsevol cas la delegació ha d'anar acompanyada de la transferència dels recursos econòmics necessaris per exercir la competència delegada¹⁵⁵.

La cara negativa que té per als ajuntaments rebre competències com a delegades és que no tenen garantit que les podran exercir en règim d'autonomia; la positiva és que amb la competència han de rebre els recursos econòmics per exercir-la, la qual cosa no s'assegura, ni molt menys, en el cas de les competències pròpies.

La delegació de competències als municipis ha estat molt poc utilitzada fins ara. Potser per això l'LRSAL la fa objecte d'una regulació molt més detallada de la vigent anteriorment, convida a utilitzar-la en tot un seguit d'àmbits d'activitat estatal i autonòmica i estableix a més garanties perquè els municipis cobrin efectivament i puntualment les transferències que hagin de pagar-los les comunitats autònomes en concepte de compromisos de

finançament de les competències delegades¹⁵⁶. Caldrà veure si aquesta nova regulació estimula realment la utilització de la delegació i, amb ella, una major col·laboració municipal en l'exercici de competències d'altres administracions públiques, i que això sigui sense perjudici per a les hisendes locals.

3.6. Policia i seguretat

La legislació sobre règim local ve garantint tradicionalment als municipis competències sobre seguretat en els llocs públics. Després de la seva modificació per l'LRSA, l'article 25.2 LRBRL es refereix a les competències municipals sobre policia local, més que sobre seguretat. En tot cas, són les lleis sectorials sobre policia i seguretat les que determinen l'abast de les competències municipals en aquesta matèria¹⁵⁷. De fet, la referència a la policia local no és gratuïta, ja que a la pràctica els ajuntaments només poden exercir realment aquestes competències si disposen de cos de policia, cosa que difícilment es poden permetre la majoria dels nostres municipis.

Les lleis estatals de seguretat i de justícia no atribueixen a les policies municipals la condició de policia judicial, la qual cosa limita moltes de les seves funcions a la col·laboració amb els altres cossos de policia en una posició sovint d'una certa subordinació. En aquest cas, l'àmbit en el qual les policies locals poden tenir més marge de responsabilitat és el de les polítiques preventives, especialment la vigilància dels llocs públics.

A banda de les funcions que poden assumir les policies municipals, també cal tenir en compte que tant la legislació estatal de seguretat ciutadana, com la d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, atribueixen a les alcaldies la condició d'autoritat en matèria de seguretat. Tot i que a la pràctica aquest qualificatiu no els serveix de gran cosa si no tenen serveis propis de policia municipal, sí que els fa merèixer una certa consideració institucional per part de les altres autoritats de seguretat i de les policials que hi hagi al seu municipi.

En els ajuntaments catalans s'ha debatut sovint entre dues grans opcions de política i serveis de seguretat ciutadana: reclamar més protagonisme en matèria de seguretat per a les policies municipals incloent funcions de policia judicial d'una banda, o limitar l'activitat de les policies locals a tasques preventives i de vigilància i d'execució de les competències municipals de l'altra. En definitiva, entre una policia judicial i de seguretat i una policia més administrativa i més limitada a l'àmbit estricte de les competències municipals. La primera opció tenia més adeptes abans del desplegament dels mossos, quan les demandes ciutadanes de seguretat eren mal ateses pels efectius disponibles dels cossos estatals de policia,

156 La delegació de competències als municipis és objecte d'una regulació molt exhaustiva per l'article 27 LRBRL i, en tot el que no se li oposi, pels articles 70 i 138 i següents TRLMRLC. L'article 57 bis LRBRL estableix el règim de garanties que la legislació bàsica de l'Estat ofereix als ens locals per cobrar efectivament de les comunitats autònomes el cost de l'exercici de competències delegades; malauradament, no es preveu un règim similar de garanties quan qui delega és l'Administració de l'Estat.

157 La llei estatal que en major mesura determina les competències municipals i de la policia local en matèria de seguretat és la Llei orgànica 2/1986, de cossos i forces de seguretat de l'Estat. Per la seva banda, la Llei orgànica 4/2015, de protecció de la seguretat ciutadana, també conté algunes referències a les potestats i responsabilitats municipals en aquesta matèria. També incideix en la determinació de les competències municipals sobre la seguretat ciutadana la Llei de la Generalitat 4/2003, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya. En definitiva, en la regulació de les competències municipals en aquesta matèria hi concorren lleis de l'Estat i de la Generalitat.

158 Es pot comprovar a l'article 28 de la Llei 4/2003, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, on es formula una detallada delimitació dels serveis que corresponen als mossos d'esquadra i dels que pertocuen a les policies locals, delimitació que s'haurà de completar en els convenis corresponents.

159 L'article 164.2 de l'Estatut d'autonomia atribueix a la Generalitat la coordinació de les policies locals. És una competència que exerceix des de la primera meitat de la dècada dels vuitanta, i que, entre d'altres resultats, ha donat lloc a criteris comuns d'uniformitat i de comunicacions i, especialment, a uns estàndards mínims de formació, a l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya. La col·laboració de la Generalitat en la formació de les policies locals i el seu accés a les bases de dades d'informació de la policia de Catalunya són els principals reptes que cal resoldre en aquest àmbit de la coordinació de les policies locals.

160 Regula les juntes de seguretat i els plans de seguretat la Llei 4/2003, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya. La competència municipal per coordinar els diversos cossos de policia presents al municipi amb la junta local de seguretat, a més de per les lleis, és reconeguda també per l'article 84.2.e) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

161 Tradicionalment la nostra jurisprudència, fent una interpretació molt restrictiva de la legislació sobre policies locals, ha negat reiteradament la possibilitat de mancomunitats de municipis per prestar serveis de policia local. Aquesta línia s'acaba amb la Llei orgànica 16/2007, de desenvolupament sostenible del medi rural, que precisament es dicta per donar cobertura jurídica a aquesta mena de mancomunitats.

però les lleis vigents es decanten més per la segona opció¹⁵⁸, la qual s'ha acabat de consolidar amb el desplegament dels mossos d'esquadra.

En exercici de les seves competències de coordinació de les policies locals¹⁵⁹, la Generalitat ha procurat que el desplegament progressiu dels mossos d'esquadra en el territori s'hagi acompanyat amb acords i convenis de col·laboració i de coordinació amb els ajuntaments i les policies locals afectades, amb la qual cosa s'ha concretat un model que limita les tasques de les policies locals al trànsit urbà, la vigilància dels espais públics i l'execució de les competències municipals (que són els àmbits específicament propis de la competència municipal en matèria de seguretat), tot i que alhora reconeix un cert relleu polític i institucional a les alcaldies com a autoritat en matèria de seguretat.

Una de les manifestacions més clares del que s'acaba d'expressar són les juntes locals de seguretat, que cal constituir en els municipis que disposin de policia municipal i que han de servir per coordinar la policia local i els altres cossos de policia presents al municipi, sota la presidència de l'alcaldia. Una funció important de les juntes locals de seguretat és la formulació i l'aprovació del pla de seguretat per al municipi respectiu, el qual n'ha d'analitzar la situació de seguretat, definir-ne els objectius generals i les prioritats, els mitjans i els recursos disponibles, inclosos els de seguretat privada, els quals, si escau, es poden utilitzar per assolir-los¹⁶⁰.

Els ajuntaments que no tenen cos propi de policia municipal tenen poques possibilitats de formular i aplicar polítiques de seguretat ciutadana. Això no vol dir que no puguin fer res. De fet, hi ha municipis que per la via dels vigilants cívics fan tasques educatives i preventives molt importants per a la seguretat, i també ajuntaments que han contractat serveis privats de seguretat perquè facin tasques preventives de vigilància. També hi ha la possibilitat que la Generalitat, per conveni, posi a disposició d'un ajuntament efectius dels mossos d'esquadra, o altres tipus de suport tècnic o econòmic, perquè facin tasques de competència municipal sobre seguretat ciutadana. Una altra possibilitat que es poden plantejar els municipis amb recursos limitats és la d'associar-se amb d'altres per prestar conjuntament serveis de policia local¹⁶¹.

En tot cas, sigui a través de recursos propis o sobre la base del suport de la Generalitat, els àmbits més propis d'intervenció dels ajuntaments en matèria de seguretat són la prevenció (una de les seves manifestacions principals són els plans de seguretat locals) i la vigilància dels espais públics, i també l'execució d'altres competències que puguin requerir suport policial (trànsit i mobilitat, espectacles, determinats aspectes de la disciplina urbanística, etc.).

Relacionada amb la seguretat, hi ha la competència delegada per llei als municipis cap de partit judicial perquè tinguin un dipòsit municipal de

detinguts a disposició judicial. Aquest servei, que ocasionalment es fa servir també per complir-hi penes d'arrest, suposa una responsabilitat important per als ajuntaments afectats, a més d'un cost considerable, no sempre prou compensat per les transferències de la Generalitat que tenen la finalitat de cobrir-lo¹⁶².

3.7. Els espectacles i la pública concurrència

Una activitat pública que tradicionalment ha estat vinculada als serveis de policia i de seguretat és la regulació i el control de les condicions de seguretat dels establiments i de les activitats de concurrència pública: bars, discoteques, cinemes, concerts, etc. A banda de les condicions de seguretat, que poden afectar tant els serveis de bombers i de protecció civil (mesures de prevenció d'incendis, sortides i plans d'emergència), com els de policia (control d'horaris, disturbis), altres competències públiques afectades per aquests establiments i activitats són les relatives a la salut pública (higiene i control sanitari de les instal·lacions i dels aliments i begudes, consum d'alcohol i altres drogues, tabac) i al medi ambient (soroll i molèstia als veïns)¹⁶³.

Tradicionalment han coincidit en el control d'aquests establiments i activitats competències i serveis municipals i de la Generalitat. Podem continuar parlant de concurrència de competències d'ambdues administracions, si bé amb una creixent atribució de competències als ajuntaments¹⁶⁴.

Són competències sovint incòmodes per als ajuntaments. No és cap secret que un focus important de conflictivitat en l'àmbit local és entre els qui demanen més oportunitats i serveis per a l'oci i la diversió (i per a l'activitat econòmica associada) i els qui demanen més tranquil·litat (i més límits contra pràctiques de risc). I els interessos dels uns i dels altres no sempre es poden satisfer al mateix temps. A banda que, per exercir amb coneixement de causa les competències sobre aquesta matèria, calen coneixements experts, facultatius i mitjans tècnics que no estan a l'abast de molts ajuntaments¹⁶⁵. També cal tenir en compte que segons quina sigui la seva implicació competencial en aquestes activitats, se'n poden derivar responsabilitats civils o penals per a les autoritats municipals, no només per haver adoptat resolucions inadequades, sinó també per no adoptar-ne quan calia.

Segurament pels dubtes que poden tenir molts ajuntaments sobre la conveniència d'assumir aquestes competències o no, la legislació vigent hi permet una certa flexibilitat. Els ajuntaments tenen competència de regulació mitjançant ordenança i de control previ de tota mena d'establiments

162 La Disposició final 5a LRBRL va establir la responsabilitat dels municipis cap de partit judicial de tenir un dipòsit de detinguts a disposició judicial, en qualitat de competència delegada, i reco-neixia el dret dels ajuntaments afectats a rebre de l'administració penitenciària la compensació econòmica necessària per cobrir el cost d'aquest servei. La determinació de quina ha de ser aquesta compensació ha estat durant anys una qüestió molt controvertida entre els ajuntaments i l'Estat i la Generalitat; les sentències del Tribunal Suprem, de 21 de febrer i 20 de maig de 2003, varen resoldre a favor de les pretensions municipals.

163 En el cas de les sales de joc, que també són de concurrència pública, les competències de control són principalment de la Generalitat, ja que la intervenció municipal es redueix a emetre un informe que pot ser vinculant en determinades matèries (Reglament dels salons recreatius i de joc aprovat pel Decret 37/2010, modificat pel Decret 33/2012).

164 En aquest sentit, un antecedent molt significatiu és l'article 84.2.e) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que estableix la necessitat de competències locals en matèria de regulació de les condicions de seguretat en les activitats organitzades en espais públics i en locals de concurrència pública. D'acord amb aquest plantejament, la Llei 11/2009, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives, fa una àmplia atribució de competències municipals.

165 Per exercir un control adequat de certs establiments de concurrència pública, poden ser necessaris els serveis de bombers (estructura del local, prevenció d'incendis), els de protecció civil (pla d'autoprotecció), els equips per mesurar el soroll, etc.

166 L'article 10 del Reglament d'espectacles públics i activitats recreatives (aprovat pel Decret 112/2010) regula aquestes decisions municipals d'assumpció de les competències sancionadores sobre establiments i activitats de concurrència pública.

167 Els articles 12 i 13.2 de la Llei 11/2009 regulen aquestes delegacions.

168 Llei 16/2009, reguladora dels centres de culte, modificada per la Llei 2/2014 (als efectes d'ampliar el termini d'adaptació dels centres existents), i desplegada pel Decret 94/2010.

169 L'article 84.2.h) de l'Estatut d'autonomia disposa que els ens de govern local han de tenir competències en matèria de circulació, serveis de mobilitat i gestió del transport de viatgers municipal.

170 La principal regulació sectorial en matèria de trànsit és la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat viària (aprovada pel Reial Decret legislatiu 339/1990, modificat per diverses disposicions posteriors). També cal tenir en compte la legislació penal, que tipifica com a delictes determinats comportaments relacionats amb la conducció. La delegació a la Generalitat de competències estatals sobre seguretat viària ha propiciat alguna normativa catalana que incideix en aquesta activitat municipal.

i activitats de concurrència pública (amb llicència o comunicació prèvia, segons els casos), tret dels after hours i de les autoritzacions extraordinàries, que són competència de la Generalitat. També poden assumir i exercir les facultats d'inspecció i sanció dels establiments i activitats sotmesos a les seves competències de control previ, però ho han de manifestar expressament per acord de ple¹⁶⁶, i, si no ho fan, les competències sancionadores i inspectores sobre tota mena d'activitats i establiments de concurrència pública correspondran a la Generalitat.

Per tenir més flexibilitat en l'exercici d'aquestes competències, la llei preveu expressament la possibilitat que la Generalitat les delegui als municipis que les sol·licitin, i que els ajuntaments puguin delegar les seves a la Generalitat, sempre que les entitats implicades es posin d'acord en els termes d'aquestes delegacions¹⁶⁷.

Un dels aspectes que més preocupa els ajuntaments no és l'abast de les seves competències per regular i controlar les activitats i els establiments privats de concurrència pública, sinó l'aplicació a les activitats de concurrència pública organitzades pels mateixos ajuntaments, o per entitats culturals o juvenils, dels requisits materials establerts per la normativa comentada en aquest apartat, en determinats casos, molt estrictes. L'aplicació rigorosa d'aquests nous requisits pot encarrir molt els actes festius, culturals o de lleure organitzats o promoguts pels ajuntaments; ara bé, també cal tenir en compte que aquests requisits tenen l'objecte de protegir la seguretat i la salut de les persones afectades, i que si no s'adopten se'n podrien derivar conseqüències pitjors.

També reuneixen la característica de ser locals de concurrència pública els centres de culte, la instal·lació dels quals (sobretot mesquites) ha provocat debats intensos a diverses poblacions, per raons de prejudicis previs o per altres motius. Segurament per això han estat objecte de regulació legislativa¹⁶⁸. L'obertura de centres de culte resta sotmesa a una llicència municipal específica, que només es pot atorgar si l'equipament reuneix les condicions de seguretat, higiene i prevenció de sorolls, entre d'altres, fixades legalment.

3.8. El trànsit

L'Estatut d'autonomia¹⁶⁹ i la legislació de règim local coincideixen a l'hora d'establir que els municipis han de tenir competències en matèria d'ordenació del trànsit de vehicles i persones per les vies urbanes, en els termes i amb l'abast que regula la legislació sectorial corresponent, que és bàsicament estatal¹⁷⁰.

Les competències municipals en aquesta matèria, que són importants, es limiten a la circulació per les vies que tenen formalment la condició

d'urbanes, és a dir, els carrers i les seves voreres; en canvi, el trànsit de les carreteres és competència de la Generalitat, tret dels trams de carretera que tenen la condició de travessia urbana, en els quals gran part de les competències de control de la circulació són municipals.

Una manifestació molt important de les competències municipals en aquesta matèria és la possibilitat de fer ordenances de regulació del trànsit i la circulació, inclosa la regulació de l'estacionament de vehicles a la via pública. La legislació de seguretat viària atribueix expressament a aquestes ordenances una capacitat significativa de fixar la quantia de les multes de circulació municipals.

També és significativa la potestat sancionadora dels ajuntaments, que tenen en el trànsit el principal motiu d'imposició de multes. L'exercici d'aquesta potestat requereix personal prou qualificat, el qual no sempre tenen els ajuntaments, per això legalment es preveu la possibilitat que la Generalitat pugui assumir les potestats sancionadores dels alcaldes en matèria de trànsit, si ells no poden exercir-les¹⁷¹.

Precisament la potestat sancionadora, que es concreta sobretot en les multes, és una de les altres manifestacions típiques de les competències municipals en matèria de circulació. Un problema força general de les multes de circulació és la seva poca eficàcia, fet que té molt a veure amb la seva massificació: si fossin més eficaces segur que no caldria posar-ne tantes. I un dels requisits per ser eficaces és garantir el seu cobrament efectiu, la qual cosa pot ser molt costosa, si no es paguen voluntàriament i cal arribar a la recaptació executiva. Una mesura molt efectiva per aconseguir el pagament voluntari de les multes, i de retruc més eficàcia, és establir descomptes molt elevats si es paguen voluntàriament i dins d'un termini curt.

D'altra banda, la recaptació executiva pot ser molt problemàtica si l'infractor no resideix al municipi, cas que és molt habitual en les infraccions de circulació. Com que l'ajuntament no pot exercir poders executius fora del seu terme, s'haurà de procurar la col·laboració d'una administració pública competent en el municipi de residència de l'infractor¹⁷².

Un altre instrument d'interès per a l'exercici de les competències municipals sobre trànsit i circulació són els plans locals de seguretat viària i els plans de mobilitat urbana, definits legalment com el document bàsic per configurar les estratègies de mobilitat sostenible dels municipis de Catalunya¹⁷³. Aquests plans, que han de tenir en compte tant les millors solucions per als fluxos de circulació dels vehicles privats, com els serveis de transport col·lectiu de viatgers, poden jugar un paper decisiu a l'hora de millorar un dels aspectes més difícils del funcionament de les ciutats.

171 Les sancions de trànsit són regulades per la Llei de trànsit, modificada sensiblement en aquest punt per la Llei 18/2009.

172 El Servei Català de Trànsit i els organismes de gestió tributària de l'àmbit supramunicipal (com els de les diputacions) ofereixen als ajuntaments interessats el servei de la recaptació executiva fora del seu terme municipal. Els ajuntaments de més de 50.000 habitants també poden concertar aquest servei amb l'Agència Tributària, d'acord amb un conveni amb la FEMP (Resolució de 6 de maig de 2011 de l'Agència Tributària).

173 Els plans de mobilitat urbana són regulats per la Llei catalana 9/2003, de mobilitat.

174 L'article 84.2.f) de l'Estatut d'autonomia inclou en les matèries que han de ser objecte de les competències locals la protecció civil i la prevenció d'incendis. La legislació estatal en aquesta matèria està constituïda per la Llei 2/1985, reguladora de la protecció civil, desenvolupada i aplicada per diverses normes i directrius bàsiques, aprovades normalment per real decret. Les lleis de la Generalitat principals són la 4/1997, de protecció civil, i la 4/2003, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.

175 A més dels plans d'emergència, que tenen un contingut general o transversal, els ajuntaments afectats per situacions especials de risc (inundacions, risc químic, incendis forestals, etc.) poden fer plans específics de protecció civil o participar en plans especials de protecció civil d'àmbit supramunicipal i, en tot cas, incorporar les previsions que els afectin al seu pla bàsic d'emergència municipal.

176 El Decret 155/2014 estableix el contingut mínim que han de tenir per a la seva homologació els plans bàsics de protecció civil municipals i regula el procediment que cal seguir per a la seva aprovació.

3.9. La protecció civil

La legislació de règim local preveu que les lleis sectorials, que en aquesta matèria són de l'Estat i de la Generalitat, han d'atribuir als municipis competències en l'àmbit de la protecció civil. Estem davant d'un cas que els darrers anys ha consolidat un perfil propi, i que pot jugar un paper important en les polítiques locals de seguretat, objecte també de la competència municipal¹⁷⁴.

La prestació de serveis de protecció civil, inclosa l'elaboració de plans bàsics d'emergència municipal, el fet de disposar de centres de coordinació operativa, i en determinats casos de plans d'actuació i de plans específics, és una obligació legal per als ajuntaments dels municipis de més de 20.000 habitants. En els de més de 50.000, a més, els ajuntaments han de fer plans d'autoprotecció i crear-hi una comissió municipal de protecció civil.

El que es pretén amb la protecció civil és assegurar l'existència d'una capacitat de prevenció i de reacció als municipis per preveure-hi i evitar-hi, si s'escau, o poder reaccionar amb celeritat i eficàcia davant de situacions més o menys catastròfiques (aiguats, nevades, terratrèmols, grans accidents, fuites contaminants), que poden posar en perill la integritat de les persones o dels béns.

L'existència de polítiques i serveis locals de protecció civil és especialment important en els municipis més susceptibles de patir situacions de catàstrofe o d'emergència, per les seves característiques. Municipis amb població en zones inundables, municipis amb nevades freqüents, municipis amb indústries químiques o propers a centrals nuclears, etc.

Una de les principals manifestacions de la protecció civil local són els plans bàsics d'emergència municipal, que han d'elaborar obligatòriament els municipis de més de 20.000 habitants i que són opcionals per a la resta¹⁷⁵. És aconsellable que tot municipi utilitzi la seva potestat de planificació sobre aquesta matèria per reflexionar a fons sobre els riscos que poden amenaçar la seva població, i per preveure anticipadament les accions que caldria fer-hi (accions que, si arriba el moment, hauran de ser preses amb gran celeritat, i, per tant, millor que hagin estat planificades), si el perill esdevé tangible. L'increment de la inestabilitat del temps que se sol associar al canvi climàtic fa encara més aconsellable l'aplicació d'aquestes polítiques.

Els plans bàsics d'emergència municipal han de ser elaborats i aprovats pels ajuntaments i homologats per la Comissió de protecció civil de Catalunya, que és un òrgan de la Generalitat amb presència minoritària de representants municipals¹⁷⁶.

Un instrument de planificació aconsellable per a molts equipaments, instal·lacions i serveis són els plans d'autoprotecció, que han de preveure, per a determinats centres, empreses i instal·lacions, les emergències que s'hi poden produir com a conseqüència de la seva activitat i les mesures de resposta davant situacions de risc, de catàstrofes i de calamitats públiques que els poden afectar. Han de tenir plans d'autoprotecció els centres escolars, els hospitals, les indústries que poden generar risc, les discoteques, etc.¹⁷⁷ Els ajuntaments poden jugar-hi un paper important i vetllar perquè els centres i les instal·lacions afectades tinguin el seu pla d'autoprotecció, i en tot cas comprovar que ho facin els de titularitat municipal.

A més de les funcions de planificació, la protecció civil també inclou les activitats i la dotació de material i equipament idoni (comunicacions, vehicles, elements d'identificació i senyalització) per poder gestionar de manera adequada les situacions de risc (aglomeracions, episodis climàtics, etc.) que puguin fer aconsellable l'ús d'aquests serveis. Juguen un paper important en la gestió d'aquestes activitats i serveis les associacions de voluntariat de protecció civil¹⁷⁸, especialment pel que fa a les activitats més importants, que són les d'informació i formació dels col·lectius que poden ser més sensibles a determinades situacions de risc (escoles i instituts, empleats públics, etc.).

Les competències municipals en la matèria analitzada en aquest apartat es veuen reforçades pel fet que l'alcalde té legalment la condició d'autoritat de protecció civil, la qual cosa li permet adoptar les mesures que siguin necessàries, incloses les de caràcter extraordinari (ordres de desallotjament, mobilització d'equipaments i de persones, etc.), si hi ha circumstàncies excepcionals de necessitat que ho justifiquin.

3.10. La prevenció i l'extinció d'incendis

La legislació de règim local estableix que tots els municipis han de tenir competències en matèria de prevenció i extinció d'incendis, competència que, a més, té la condició de servei mínim obligatori en els de més de 20.000 habitants¹⁷⁹.

En aquest àmbit, cal distingir entre dos grans tipus d'activitats i dos grans tipus d'entorns o contextos molt diferents. Activitats de prevenció i activitats d'extinció, d'una banda, i entorn o context natural (incendis forestals) i entorn o context d'activitat humana (incendis en edificis, establiments, infraestructures o activitats), de l'altra. La posició i les responsabilitats dels ajuntaments poden ser molt diferents en ambdós casos.

A més, cal tenir en compte que un servei imprescindible per a les activitats d'extinció i necessari per a moltes activitats de prevenció d'incendis és el

177 El Decret 30/2015, de 3 de març, aprova el catàleg d'activitats i centres obligats a adoptar mesures d'autoprotecció i fixa el contingut d'aquestes mesures.

178 El voluntariat de protecció civil és regulat pel Decret 27/2001, de 23 de gener, pel qual s'aprova el Reglament de les associacions del voluntariat de protecció civil de Catalunya. Només una associació del voluntariat de protecció civil pot estar vinculada funcionalment a l'ajuntament, de manera que aquest ha de determinar quina serà, en el cas que n'hi hagi més d'una, a través de conveni o pacte.

179 A més de la legislació de règim local, l'Estatut d'autonomia de Catalunya considera la prevenció d'incendis com a competència local pròpia (article 84.2.f). Regulen les competències municipals en aquesta matèria la Llei 5/1994 (modificada per la Llei 9/2010), sobre els serveis de prevenció i extinció d'incendis de Catalunya, el Decret 64/1995 (modificat pel Decret 206/2005), de prevenció d'incendis forestals, la Llei 5/2003 (desenvolupada pel Decret 123/2005), de mesures de prevenció d'incendis forestals en urbanitzacions, i la Llei 3/2010, de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis.

180 Ja en l'època de la Generalitat provisional, sobre la base del traspass dels bombers de les diputacions, es va donar un gran impuls als bombers de la Generalitat, amb l'objectiu que tinguessin una capacitat de reacció davant del principal risc d'incendis que hi ha a Catalunya (els forestals), i que difícilment poden assolir els ajuntaments afectats, majoritàriament molt petits. Els elevats costos d'equip i de personal d'aquest servei han fet que bona part d'ajuntaments acceptin de bon grat la seva centralització efectiva en els bombers de la Generalitat.

181 La Llei 3/2010 defineix el paper que poden jugar les ordenances i les llicències municipals en la prevenció d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis.

182 L'article 84.2.a) de l'Estatut d'autonomia defineix la competència municipal d'urbanisme i disciplina urbanística. Els articles 25 LRBRL i 66 TRLMRLC estableixen que els municipis han de tenir competències en matèria d'ordenació, gestió i execució i disciplina urbanística. La legislació sectorial principal que concreta les competències municipals en aquesta matèria és el Decret legislatiu 1/2010, que aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya (modificat a fons per la Llei 3/2012), i el Decret 305/2006, que aprova el Reglament de la llei d'urbanisme (i que ha estat modificat per diverses disposicions, especialment pel Decret 64/2014, que aprova el Reglament de protecció de la legalitat urbanística).

de bombers. A Catalunya, tot i que els municipis tenen reconeguda legalment la capacitat de disposar d'aquest servei, i que els de més de 20.000 habitants hi estan obligats, a la pràctica, tret del de Barcelona, a prou feines hi ha ajuntaments amb servei propi de bombers, de manera que qui se n'encarrega a la gran majoria de llocs és el servei de bombers de la Generalitat¹⁸⁰.

En aquest context, els ajuntaments de més de 20.000 habitants que no disposen de servei de bombers propi poden acomplir la seva obligació legal de tenir-ne amb la contribució al sosteniment dels bombers de la Generalitat, en els termes acordats per conveni.

Els ajuntaments tenen més responsabilitat i més possibilitats d'intervenció en matèria de prevenció d'incendis. En aquest àmbit, hi juguen un paper important les ordenances municipals (d'edificació, d'espectacles i activitats de concurrència pública) i els plans (especialment els de prevenció d'incendis forestals).

Per prevenir incendis forestals, a més de confeccionar els plans corresponents, els ajuntaments són responsables que s'adoptin mesures de neteja i protecció a les seves urbanitzacions, i poden participar a l'hora d'establir moltes altres mesures previstes en els plans de prevenció d'incendis forestals (dipòsits d'aigua, hidrants, accessos adequats). En aquesta matèria, és força habitual la col·laboració entre ajuntaments i agrupacions de defensa forestal (ADF).

Pel que fa a la prevenció d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis, a més de les mesures que poden prendre a través de les ordenances d'edificació i d'activitats, els ajuntaments han de verificar en els procediments d'atorgament de llicències urbanístiques i d'activitat que les construccions i les activitats projectades han adoptat efectivament les precaucions exigides per la normativa aplicable¹⁸¹.

3.11. L'urbanisme

Les competències municipals en matèria d'urbanisme tenen una gran transcendència política i econòmica, però també una considerable complexitat, de manera que per determinar-les amb una certa precisió convé distingir entre planejament, gestió o execució i disciplina urbanística, que és el que fa la legislació de règim local¹⁸².

El **planejament** és l'activitat urbanística que té un grau més alt de discrecionalitat i que pot tenir més conseqüències econòmiques i socials. El seu objectiu és classificar i qualificar el sòl, de manera que té com a resultat determinar els usos i l'aprofitament de cada porció del territori afectada. El

pla és el que permet transformar el sòl i posa les bases per generar beneficis i plusvàlues urbanístiques; però també per cedir a la col·lectivitat una part del sòl edificable generat (per a equipaments, habitatges protegits o d'altres usos públics o socials) i recursos econòmics per finançar-ne la urbanització, la qual, un cop completat el procés, serà municipal.

Fins a l'inici de l'actual crisi econòmica el nostre país va viure uns anys de molta pressió constructiva. Molts propietaris de sòl i molts promotors urbanístics varen fer quantiosos beneficis, i els municipis varen participar en aquests guanys: amb activitat econòmica a la població, amb equipaments i obres d'urbanització, amb l'obtenció de sòl públic, amb fiscalitat, etc. El creixement i dinamisme del mercat immobiliari va generar beneficis privats i públics. I també va estimular pràctiques il·legals i de corrupció, tantes i tan significatives que han estès una espessa ombra de sospita i de desconfiança envers tot allò que fa referència a les qualificacions i requalificacions urbanístiques, que és l'essència del planejament. I que també varen dur a modificacions del Codi Penal, per poder perseguir i castigar els anomenats delictes urbanístics¹⁸³. Costarà recuperar la credibilitat, i només s'aconseguirà amb dosis elevades d'objectivitat i de transparència, imprescindibles en uns processos com l'urbanisme, que tenen un grau molt elevat de discrecionalitat jurídica i política.

Els ajuntaments tenen competència per redactar, tramitar i aprovar els plans urbanístics. Els plans d'ordenació urbanística municipal (o plans generals) han de ser aprovats definitivament per la Generalitat; els plans derivats (plans parcials i plans especials) són aprovats definitivament per l'ajuntament, però previ dictamen vinculant de la Generalitat. Això vol dir que a la pràctica el planejament urbanístic ha de ser acordat o consensuat entre l'ajuntament i la Generalitat¹⁸⁴.

En la tramitació dels plans urbanístics, és important que se sotmetin a informació pública i a consulta dels diversos departaments, organismes i institucions afectades, l'informe de les quals és vinculant en molts casos (medi ambient, carreteres o aigua, per exemple)¹⁸⁵. Aquests tràmits han de servir per coordinar les diverses previsions públiques d'intervenció o de protecció del territori i per fer possible que s'expressi la diversitat d'interessos locals que hi sol haver en relació amb qualsevol projecte de transformació urbana.

Els processos de planificació urbanística, en la majoria de casos, responen a una iniciativa privada dels propietaris de sòl o dels promotors interessats. És el més normal en una societat d'economia de mercat com la nostra, on la propietat del sòl i la capacitat d'inversió són més privades que públiques. Naturalment, en un context de crisi immobiliària i financera com l'actual, això porta a la pràctica paralització de processos de transformació del sòl.

183 La Llei orgànica 5/2010 modifica el Codi Penal, entre d'altres, amb la finalitat de regular millor els delictes urbanístics i ambientals i de poder-los perseguir amb més eficàcia.

184 En la majoria dels casos, la intervenció de la Generalitat en l'aprovació del planejament afecta la Comissió territorial d'urbanisme corresponent, que és un òrgan mixt, amb representació municipal. Si en l'aprovació definitiva del pla hi ha discrepància entre la Generalitat i l'ajuntament, hi preval el parer autonòmic si es fonamenta en consideracions de legalitat o de concurrència d'interessos supra-locales, i el municipal en la resta de casos. Han estat freqüents els litigis entre Generalitat i ajuntaments per aquest motiu.

185 És especialment important la normativa europea aplicada des de fa pocs anys al nostre país, ja que obliga a fer una avaluació ambiental prèvia de determinats plans i programes, i afecta bona part del planejament urbanístic. En aquest sentit, la Llei estatal 21/2013, d'avaluació ambiental, la Llei catalana 6/2009, d'avaluació ambiental de plans i programes i el Decret legislatiu 1/2010, que aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya.

186 Regulen les llicències urbanístiques els articles 187 (amb una llarga llista de les actuacions que les exigeixen) i següents del Decret legislatiu 1/2010, que aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya.

187 L'article 84.2.a) de l'Estatut d'autonomia inclou l'ordenació i la gestió del territori en la llista de matèries que han de ser objecte de la competència local. La Llei 23/1983, de política territorial, que ha estat objecte de diverses modificacions, regula l'ordenació del territori a Catalunya.

188 El Pla territorial general de Catalunya estableix que hi ha d'haver un pla territorial parcial per a cada una de les seves àrees funcionals, que en part coincideixen amb les vegueries. Pel que fa als plans especials, la Generalitat n'ha aprovat diversos, com ara d'espais naturals, de carreteres, d'equipaments esportius, d'infraestructures del transport, de ports, etc.

Un cop aprovat el planejament urbanístic, les decisions públiques necessàries per a la **gestió i l'execució** de les seves previsions (decidir el sistema d'actuació, constituir les juntes de compensació, aprovar les reparcel·lacions, executar les expropiacions eventuais, aprovar els projectes d'urbanització, etc.) són bàsicament competència dels ajuntaments. Aquests processos d'execució i gestió urbanística poden ser molt difícils de resoldre, especialment si afecten diversos propietaris de sòl i no tenen una capacitat inversora prou sòlida ni unes expectatives de benefici prou clares. L'ajuntament no pot fer més que tramitar amb celeritat les resolucions requerides pels promotors, ja que només excepcionalment té capacitat econòmica i de gestió per aplicar-hi un sistema públic de gestió urbanística.

Els ajuntaments tenen la competència exclusiva per controlar el procés d'edificació mitjançant les llicències urbanístiques. Tota construcció, transformació o ús del sòl requereix una llicència prèvia de l'ajuntament¹⁸⁶. I si es tracta de sòl no urbanitzable, a més, també cal l'autorització de la Generalitat. En l'atorgament de les llicències, els ajuntaments tenen un marge molt escàs de discrecionalitat, ja que estan obligats a atorgar-les si el seu contingut no és contrari a les lleis i al planejament, i a denegar-les si ho és.

Els ajuntaments també tenen la responsabilitat de vetllar pel manteniment de la legalitat urbanística, que inclou les inspeccions (sovint en una primera fase a càrrec d'efectius de la policia local), la possibilitat de dictar ordres executives o la declaració de ruïna, la d'aturar o fer demolir obres o construccions il·legals i la de posar multes. Si els ajuntaments no exerceixen les seves potestats de manteniment de la legalitat urbanística, la llei preveu que en determinats casos, i previ advertiment a les autoritats municipals, les pugui exercir subsidiàriament la Generalitat.

3.12. L'ordenació del territori

L'urbanisme està molt vinculat a l'ordenació del territori (o política territorial), que és la funció pública que té com a objectiu ordenar i coordinar les diverses intervencions (urbanisme, infraestructures, grans equipaments, etc.) que tenen impacte en el territori¹⁸⁷.

Les manifestacions més significatives de l'ordenació del territori són el Pla territorial general de Catalunya (aprovat el 1995), els plans territorials parcials i els plans sectorials, tots amb caràcter vinculant per al planejament urbanístic municipal¹⁸⁸.

De fet, el contingut dels plans territorials sectorials, afegit a les zones de domini públic titularitat d'altres administracions públiques (autopistes, carreteres, ferrocarrils, rius, litoral, ports, aeroports), de vegades limita molt les competències urbanístiques dels municipis, que no poden igno-

rar les previsions de planificació territorial ni les mesures de protecció i de servitud exigides per la normativa reguladora dels serveis, equipaments i infraestructures esmentats¹⁸⁹.

Tot i que la competència d'ordenació del territori és de la Generalitat, els ajuntaments han de ser consultats en el procés d'elaboració dels plans territorials, si bé el seu parer no és vinculant.

3.13. L'habitatge

Tant l'Estatut d'autonomia de Catalunya com la legislació de règim local inclouen l'habitatge en la relació de matèries que han de ser objecte de les competències municipals. La legislació catalana de règim local, a més, atribueix als municipis competències complementàries a les pròpies de les altres administracions públiques en matèria d'habitatge¹⁹⁰.

Les polítiques públiques d'habitatge tenen dues grans finalitats, en part complementàries: promoure l'existència d'habitatge assequible per a tothom, d'una banda; i exercir les funcions de regulació i control que garanteixin que els habitatges compleixen uns requisits mínims de seguretat, higiene i habitabilitat, de l'altra. Davant les dificultats que tenen àmplies capes de la societat per accedir a l'habitatge els darrers anys, les prioritats públiques s'orienten en general a servir la primera finalitat.

La promoció d'habitatge assequible acostuma a combinar tres grans tipus de mesures: gestió i promoció pública d'habitatge social, en règim de venda o de lloguer¹⁹¹, mesures (estímul fiscal, subvencions, reserves urbanístiques) que incentiven l'oferta d'habitatges privats amb protecció oficial, i ajuts i incentius a la rehabilitació dels habitatges. La capacitat real dels ajuntaments per intervenir en aquestes polítiques és molt limitada: no tenen l'enorme capacitat econòmica necessària per finançar-les ni potestats fiscals significatives, ni, en la majoria de casos, la capacitat de gestió per construir i vendre o llogar habitatges de promoció pública.

L'instrument principal que han tingut tradicionalment els ajuntaments per fer polítiques d'habitatge és la planificació urbanística, i més concretament les cessions de sòl per a habitatge protegit que han resultat de la mateixa. Mentre que la construcció i el mercat immobiliari varen mantenir el dinamisme anterior a la crisi, la legislació catalana va anar incrementant els deures de cessió de sòl per a habitatge protegit, i d'aquesta manera els ajuntaments varen poder posar a disposició dels promotors d'aquest tipus d'habitatge un volum considerable de sòl edificable¹⁹².

Una altra mesura també destacable de la legislació urbanística dels darrers anys és la previsió que el planejament pugui qualificar com a sistemes

189 La Llei 14/2009 (modificada en diversos dels seus preceptes per la Llei 2/2014) regula els plans d'aeroports, heliports i altres infraestructures, i estableix que el planejament urbanístic s'ha d'adaptar a aquesta planificació sectorial.

190 Segons l'article 84.2.b de l'Estatut d'autonomia, els governs locals han de tenir competències en matèria de planificació, programació i gestió de l'habitatge públic i de planificació de sòl municipal per a l'habitatge de protecció oficial. L'article 25.2.a LRBRL estableix que els municipis han d'exercir competències sobre promoció i gestió de l'habitatge de protecció pública, amb criteris de sostenibilitat financera. L'article 71 TRLMRLC inclou l'habitatge entre les matèries sobre les que els municipis poden prestar competències complementàries a les pròpies de les altres administracions públiques.

191 Les promocions públiques d'habitatge poden ser directes de la pròpia administració (INCASOL, patronats o empreses municipals d'habitatge) o d'entitats privades sense afany de lucre, que fan habitatges en col·laboració amb l'administració (obra social de les caixes, sindicats, etc.).

192 El decret legislatiu 1/2010, que refova disposicions majoritàriament prèvies a la crisi, preveu, especialment per als municipis de més de deu mil habitants, un seguit de mesures de cessió i de reserves de sòl per a habitatge protegit que pràcticament poden arribar a sumar més de la meitat dels habitatges de nova promoció. La Llei 7/2011 suprimeix algunes d'aquestes exigències i la Llei 3/2012, de modificació del Decret legislatiu 1/2010, promulgada en un moment de virtual col·lapse del mercat del sòl, les redueix encara molt més, especialment per als municipis petits.

193 Les àrees residencials estratègiques són creades pel Decret llei 1/2007; actualment es troben regulades al Decret llei 1/2010. Des dels ajuntaments, han estat percebudes en part com una ingerència de competències de la Generalitat en un àmbit tradicionalment municipal, però també s'ha reconegut la seva eficàcia per contribuir a resoldre la mancança crònica d'habitatge accessible.

urbanístics (i, per tant, treure del mercat privat de sòl) reserves de terrenys destinats a habitatges dotacionals públics per a jovent i gent gran.

Així mateix, la legislació urbanística dels primers anys del segle actual va fer una altra aportació per promoure més sòl per a habitatge protegit en la figura de les àrees residencials estratègiques, en les quals l'actuació pública per urbanitzar sòl per a habitatge hauria de ser més expeditiva i concertada entre l'ajuntament i la Generalitat i en les quals també es podrien incrementar les cessions per a habitatge social¹⁹³.

Totes aquestes aportacions de la normativa urbanística tenien el seu sentit i la seva eficàcia en l'entorn anterior a la crisi, quan el que es tractava era d'aprofitar el dinamisme immobiliari per assegurar una certa participació social en els seus beneficis. A partir de l'esclat de la bombolla, i fins a l'actualitat, totes aquestes mesures esdevenen poc més que irrelevants.

La Llei catalana 18/2007, de l'habitatge, defineix amb més rigor que la legislació precedent, i amplia significativament, les competències i les responsabilitats municipals sobre aquesta matèria: competències de regulació i de planificació (ordenances municipals, plans locals de l'habitatge), capacitat per promoure i gestionar habitatge social, en les seves diverses manifestacions, i potestats per protegir la qualitat dels habitatges, per assegurar la seva conservació i el seu manteniment adequat, per promoure la seva rehabilitació, o obligar-la, i per garantir el seu ús correcte.

A la pràctica, la intervenció municipal a les polítiques de promoció d'habitatge protegit sol ser en col·laboració amb la Generalitat: aportar sòl del patrimoni municipal perquè l'Incasòl hi faci promocions públiques, participar en l'adjudicació d'habitatge protegit (Registre de sol·licitants), fer promocions municipals amb recursos de la Generalitat, etc. I també cal destacar diverses iniciatives municipals per promoure el lloguer d'habitatges desocupats, com ara la mediació entre propietat i llogater o les ajudes a l'aval.

En tot cas, la situació generada per l'actual crisi obliga a replantejar les polítiques públiques de promoció dels habitatges. S'han reduït molt les capacitats de finançament del sector públic i hi ha molt d'habitatge privat construït sense sortida al mercat, de manera que no tindria gaire sentit afegir-hi noves promocions d'habitatge protegit. I també ha crescut molt la població que no té capacitat per aspirar a habitatge amb protecció oficial. Tots aquests factors forcen un procés de revisió de les polítiques públiques d'habitatge, fet que sens dubte afectarà les municipals.

En aquest sentit, cal subratllar que la necessitat social més destacada per l'opinió pública en relació amb el dret d'accés a l'habitatge és la protecció de les persones que es veuen afectades en processos de desnonament,

davant la seva incapacitat d'afrontar el pagament d'hipoteques o de lloguers. No es tracta tant de posar més habitatge assequible a l'abast de col·lectius més amplis de beneficiaris, sinó de quelcom molt més elemental: aconseguir que milers i milers de persones assetjades per la crisi no perdin l'habitatge que fins fa poc podien anar pagant. Davant d'aquesta nova necessitat, i malgrat els seus limitats recursos jurídics i econòmics, no és poc el que estan aconseguint alguns ajuntaments, sobretot combinant accions de mediació entre les persones amb risc de desnonament i els bancs creditors, per una banda; i accions de control i sancionadores sobre les entitats financeres que acumulen, sigui per la via del desnonament o altres, habitatges desocupats o infrautilitzats, per l'altra¹⁹⁴.

Quant a les actuacions públiques de control de la seguretat, l'habitabilitat i l'ús dels habitatges, el mecanisme més important d'intervenció és la cèdula d'habitabilitat, que és competència de la Generalitat, però que pot delegar als ajuntaments. Un altre instrument que també pot ser molt important són les inspeccions tècniques dels edificis d'habitatges, de caràcter obligatori, i que els ajuntaments poden exercir en concurrència amb la Generalitat¹⁹⁵. A més de l'estat estructural dels edificis, un aspecte important d'aquestes funcions de control fa referència als usos dels habitatges (pisos pastera, turisme informal, etc.), qüestió en la qual els ajuntaments tenen capacitat jurídica d'intervenir¹⁹⁶, però que a la pràctica demana actuacions i mitjans costosos i de difícil aplicació.

Una figura interessant per gestionar polítiques d'habitatge són les oficines locals d'habitatge, que se solen establir per conveni entre l'ajuntament interessat i la Generalitat, i que exerceixen diverses funcions de control, tramitació d'ajuts, atorgament de les cèdules d'habitabilitat, registre de sol·licitants i altres, etc.

3.14. Les vies i els espais públics

La pavimentació de les vies públiques urbanes i la conservació de camins i vies rurals és una de les competències atribuïdes als municipis per la legislació de règim local, que també considera com a servei municipal obligatori l'accés als nuclis de població, la pavimentació i conservació de les vies públiques i la seva neteja. A més, també té la consideració de servei mínim obligatori per als municipis de més de 5.000 habitants l'existència d'un parc públic¹⁹⁷.

Els carrers i les altres vies i espais públics urbans són béns del domini públic municipal i són titularitat de l'ajuntament, de manera que és normal aquesta responsabilitat municipal sobre la seva pavimentació, conservació i neteja¹⁹⁸.

194 La Llei 18/2007, de l'habitatge, tipifica entre les infraccions greus o molt greus la infrautilització dels habitatges, i és sobre aquesta base jurídica que la Generalitat o els ajuntaments que han desenvolupat aquesta previsió poden sancionar el fet de tenir pisos buits, complint determinats requeriments. Per una altra banda, el Decret Llei 1/2015, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, dona a la Generalitat i als ajuntaments de Catalunya més eines jurídiques per afrontar aquest problema, com ara el seu dret de tempteig i retracte en les transmissions d'aquests habitatges i la seva capacitat per imposar deures de conservació i obres de millora a les entitats financeres que n'esdevenen propietàries.

195 Incideix en les condicions de seguretat i d'habitabilitat dels habitatges la normativa sobre edificació, especialment la Llei estatal 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació, i el Reial decret 314/2006, de 17 de març, pel qual s'aprova el Codi tècnic de l'edificació. El Decret 141/2012 regula les condicions dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat i obliga els ajuntaments a exigir el compliment de les condicions d'habitabilitat establertes per aquesta disposició, quan atorguin les llicències d'obres per a la construcció d'habitatges, i a vetllar per al manteniment de les mateixes condicions, quan exerceixen les seves funcions de control urbanístic de l'ús i manteniment dels edificis d'habitatges. El Decret 187/2010 regula la inspecció tècnica dels edificis d'habitatges.

196 La Llei de l'habitatge atribueix genèricament a la Generalitat i als ajuntaments facultats i responsabilitats per evitar un ús

incorrecte dels habitatges. També cal tenir en compte que les competències d'higiene i salut pública poden servir de base per controlar l'ús dels habitatges. Quant al seu ús amb finalitats turístiques, el Decret 164/2010 atorga als ajuntaments les competències per autoritzar-lo i controlar-lo.

197 Articles 25 i 26 LRBRL i 66 i 67 TRLMRLC. Després de l'LSAL l'article 25.2.b) LRBRL es refereix a aquesta competència en els termes següents: infraestructura viària i altres equipaments de la seva titularitat.

198 L'article 84.2.a) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya defineix com a competència local la conservació i el manteniment dels seus béns de domini públic.

199 A Catalunya s'arrossega des de fa anys el problema de centenars d'urbanitzacions mal acabades, en les quals els promotors s'han fet fonedissos, el veïnatge pateix els déficits i l'ajuntament es resisteix a assumir unes despeses que no li corresponen. De vegades, la solució ha estat la imposició de contribucions especials, amb les quals els propietaris de les parcel·les paguen les despeses d'urbanització. La Llei 3/2009, de regularització i millora d'urbanitzacions amb déficits urbanístics, preveu mesures específiques de millora d'aquestes urbanitzacions, amb la participació dels ajuntaments i de la Generalitat.

200 L'obra pública municipal ha de tenir en compte la normativa de construcció, especialment cada vegada més les implicacions ambientals. També cal tenir en compte els requeriments de la Llei 3/2007, de l'obra pública, en aquells aspectes de planificació, programació i control que puguin afectar aquest tipus d'actuacions municipals (en general aquesta llei no s'aplica a les obres d'urbanització).

Això aconsella que quan un ajuntament formalitza la recepció d'una urbanització cal que s'asseguri que els seus promotors han construït, pavimentat i, si s'escau, arbrat i moblat degudament els carrers i els altres espais públics, perquè les obligacions municipals de conservació no hagin de suplir mancances de construcció. Cal tenir en compte que tota nova urbanització, mentre no hagi estat rebuda formalment per l'ajuntament, és responsabilitat del seu promotor¹⁹⁹.

És una responsabilitat municipal garantir l'accés rodat als nuclis de població tant al nucli únic o principal del municipi com als altres nuclis de població si el municipi en té més d'un. Per accés rodat cal entendre la connexió entre la xarxa de carrers i la carretera o carreteres que comuniquen amb la població. La construcció inicial d'aquests accessos s'hauria d'incloure en els equipaments (sistemes de comunicació) finançats pel procés urbanístic com passa amb els carrers. D'aquesta manera, la responsabilitat municipal seria bàsicament de manteniment, conservació i neteja, com es fa amb els carrers del municipi.

Més dificultat sol suposar el compliment de la competència municipal de tenir cura de la conservació i el manteniment dels camins i vies rurals, especialment si tenim en compte que els ajuntaments amb més quilòmetres de camins rurals solen ser de municipis extensos i poc poblats, amb recursos molt escassos. En aquests casos, el suport econòmic, tècnic o de gestió de la Generalitat, les diputacions i els consells comarcals és imprescindible.

El dinamisme inversor dels anys anteriors a la crisi va generar molt espai públic de titularitat municipal (places, carrers, voreres, camins, parcs, jardins i d'altres zones verdes, espais oberts per a l'esport, etc.). Obtenir aquest espai degudament urbanitzat en general no va comportar despesa ordinària per als pressupostos municipals, ja que es va finançar normalment amb les plusvàlues urbanístiques, i va ser cedit gratuïtament a l'ajuntament. Fins aquí, tot molt bé. El problema es presenta quan tot aquest equipament s'ha de mantenir net, sencer i curós, i la vegetació s'ha de regar i podar; això sí que ho ha de pagar l'ajuntament amb càrrec als seus pressupostos, i per a tota la vida. D'aquí la importància que els projectes d'espais públics tinguin especialment en compte la minimització dels costos de neteja i de manteniment²⁰⁰.

3.15. El patrimoni historicoartístic

La legislació de règim local inclou el patrimoni historicoartístic en les matèries que han de ser objecte de les competències municipals, amb l'abast i en els termes que estableixin les lleis sectorials²⁰¹.

La legislació sobre patrimoni historicoartístic de l'Estat i de la Generalitat preveu que la responsabilitat principal dels ajuntaments és assegurar que els seus plans d'ordenació i altres mesures urbanístiques respectaran i protegiran de manera adequada la integritat dels béns del seu terme municipal inclosos en el catàleg de l'Estat o en el de la Generalitat, a més d'establir-hi bonificacions fiscals²⁰².

Per a l'ajuntament, tenir béns catalogats per l'Estat o la Generalitat al municipi pot esdevenir fàcilment una càrrega, tant des del punt de vista fiscal com pel fet que pot limitar el desenvolupament urbanístic. Tanmateix, també poden aportar molt més valor a la societat local, especialment si el bé s'ho val i se'n treu un benefici cultural, social o d'atracció de visitants adequat.

Per una altra banda, els ajuntaments poden utilitzar instruments de planificació i programació locals (plans especials urbanístics, catàlegs municipals, mapes del patrimoni) per definir, protegir i informar els béns d'interès historicoartístic municipal, categoria adequada per a construccions que tenen un cert interès històric o artístic per a la població, sense que s'arribi a justificar, però, la seva inclusió al catàleg de l'Estat o de la Generalitat. En aquests casos, el planejament urbanístic o les ordenances municipals són les que hauran d'establir el règim de protecció d'aquests béns.

És important tenir en compte que si la catalogació d'un bé de propietat privada implica restriccions per a l'exercici del dret de propietat, el seu titular té dret a les mesures de compensació corresponents²⁰³. Les possibles mesures municipals de catalogació han de preveure aquest equilibri equitatiu, la qual cosa poden fer amb mesures urbanístiques i fiscals. Si no, el conflicte amb la propietat del bé pot dificultar-ne el gaudi amb finalitats culturals i socials. Si el catàleg o mapa municipal és merament a efectes informatius, no cal preveure compensacions a la propietat. Si el bé d'interès historicoartístic s'ho val, la protecció més eficaç és la seva compra o expropiació per part de l'ajuntament.

3.16. El medi ambient

L'Estatut d'autonomia de Catalunya i la legislació de règim local inclouen el medi ambient en la relació de matèries que han de ser objecte de la competència municipal i de la prestació obligatòria de serveis municipals. Després de l'LRSA, l'LRBRL acota les competències bàsiques i les obligacions municipals al medi ambient urbà, però això no limita el fet que tant la legislació sectorial com la catalana de règim local les estenguin més enllà d'aquest medi. Així mateix, el TRLMRLC reconeix als municipis la capacitat per exercir activitats complemen-

²⁰¹ Articles 25 LRBRL i 66 TRLMRLC.

²⁰² Les principals lleis sectorials reguladores del patrimoni historicoartístic són l'estatal 16/1985, reguladora del patrimoni històric espanyol, i la catalana 9/1993, del patrimoni cultural català.

²⁰³ Les lleis de patrimoni historicoartístic de l'Estat i de la Generalitat regulen les restriccions que pateix el propietari dels béns catalogats (en les obres de manteniment i rehabilitació, en l'obligació de facilitar visites públiques, etc.), però també li garanteix certes compensacions, sobretot fiscals.

204 Articles 25 i 26 LRBRL i 66, 67 i 71 TRLMRLC. L'article 84.2.j) de l'Estatut d'autonomia afirma la competència local per a la formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible. L'article 25.2.b) LRBRL estableix, que com a mínim, els ajuntaments han de tenir competències sobre gestió dels residus sòlids urbans i protecció contra la contaminació acústica, lumínica i atmosfèrica en les zones urbanes.

205 La Llei 26/2007, de responsabilitat mediambiental, responsabilitza els qui fan activitats econòmiques o professionals dels abocaments o emissions que causin. Afecta poc els ajuntaments, ja que no s'aplica a les obres i serveis públics.

206 Han tingut un paper molt important en la redacció dels convenis sobre medi ambient les diverses cimeres globals sobre medi ambient i sobre el clima: Rio, Kyoto, Johannesburg, Aalborg, Copenhague.

207 La intervenció municipal en el control ambiental de les activitats és regulada per la Llei 20/2009, de prevenció i control ambiental de les activitats.

208 Els procediments d'intervenció administrativa preventiva de la contaminació són: autorització i declaració d'impacte ambiental, declaració d'impacte ambiental amb una autorització substantiva, llicència ambiental amb un procés de decisió prèvia sobre la necessitat de declaració d'impacte ambiental, llicència ambiental i comunicació prèvia.

tàries a les pròpies de les altres administracions públiques en aquesta matèria²⁰⁴.

Les polítiques ambientals tenen moltes manifestacions, segurament cada vegada més, en la perspectiva del canvi climàtic. Probablement tindran una importància creixent fins que es faci efectiu un principi essencial de sostenibilitat social, que cada vegada qüestiona menys gent, segons el qual les activitats humanes de tota mena, sobretot les productives, però no només aquestes, han d'assumir i interioritzar els seus costos ambientals, per evitar, minimitzar o compensar els seus efectes sobre el medi²⁰⁵.

Això vol dir que, a més de les normes que estableixen les responsabilitats i els procediments per aconseguir aquest objectiu, cal una activitat administrativa a molts nivells diferents: d'educació i sensibilització; de control i disciplina de les activitats privades, per garantir que compleixen els requeriments normatius; i de gestió d'activitats i serveis públics (espais naturals, aigua, residus). Aquestes funcions tenen prou substantivitat pròpia per ser objecte de tractament específic en els propers apartats: atmosfera i espai aeri, biodiversitat, espais naturals i protecció dels animals, aigua i residus.

Les polítiques ambientals afecten tots els nivells de govern i administració, i en tot cas el municipal ja que el control de moltes emissions només és eficaç des de la proximitat, o també la gestió dels serveis ambientals més significatius (els residus domèstics, en especial). Concretament les competències ambientals dels municipis consisteixen a participar en el control general de les activitats privades, en la protecció de l'atmosfera i l'espai aeri, en la protecció de la biodiversitat, en la protecció i la gestió de l'aigua i en la gestió dels residus. A banda de les responsabilitats concretes que els atribueixen les lleis reguladores d'aquestes matèries, els municipis també poden adoptar mesures normatives de protecció ambiental i dur a terme activitats d'informació i sensibilització.

Una de les característiques principals de la normativa ambiental és la seva globalitat i la seva concreció progressiva als àmbits més reduïts de govern. Així, bona part de les normes ambientals són convenis internacionals²⁰⁶, en gran part desenvolupats i concretats per directives europees, que són objecte de més desenvolupament i aplicació al nostre país, a través de lleis estatals bàsiques i de lleis de la Generalitat, i, a més, de vegades poden acabar concretades per ordenances municipals.

Les capacitats i les responsabilitats més generals i transversals que tenen els ajuntaments per intervenir en la protecció del medi ambient són les que preveu la legislació de **control ambiental de les activitats**²⁰⁷. Els annexos de la llei de prevenció i control de la contaminació classifiquen les activitats en diversos grups, segons el seu impacte en el medi ambient, i els connecten a procediments diferents d'intervenció²⁰⁸. Els ajuntaments són els responsa-

bles d'atorgar les llicències i de rebre les comunicacions relatives a les activitats sotmeses a aquests dos tipus de procediments de control.

La intervenció municipal en la prevenció i el control ambiental de les activitats no és gens senzilla. Per diversos motius. D'entrada, per raons tècniques: sovint els projectes d'activitat sotmesos a aquests procediments són d'una gran complexitat tècnica, de manera que la seva verificació i control poden requerir d'especialistes que no hi ha a la gran majoria d'ajuntaments; per aquest motiu, la normativa vigent contempla la intervenció necessària d'òrgans tècnics ambientals municipals (en els ajuntaments de més de 50.000 habitants, i opcionalment en els de més de 20.000) o comarcals (per a la resta de municipis).

Un altre motiu de dificultat és la concurrència habitual de diversos procediments d'intervenció i control públic (llicències, autoritzacions, enregistraments, certificacions) a les mateixes activitats privades²⁰⁹, de manera que es poden multiplicar en temps i en costos econòmics els aspectes burocràtics de les activitats productives, especialment si no hi ha mecanismes mínims de coordinació entre els diversos tràmits requerits (a través d'instruments com ara la finestra única o similars).

I, molt lligat amb això, el dilema habitual entre si cal ser meticulós i intransigent en l'aplicació dels controls previs ambientals, encara que sigui a costa de dificultar i desincentivar les activitats productives, o si cal donar prioritat a la creació de treball per sobre dels escrúpols ambientalistes. No costa imaginar quina serà la resposta majoritària en època de crisi.

A diferència de la normativa anterior, la Llei 20/2009, de prevenció i control ambiental de les activitats, opta per reduir al màxim els controls preventius ambientals. D'aquesta manera, limita els procediments de control previ (autoritzacions i llicències) a les activitats d'impacte ambiental d'una certa importància, i garanteix que les d'impacte més limitat es puguin iniciar amb la comunicació prèvia a l'administració, de manera que la intervenció administrativa de control queda posposada, un cop hagi començat l'activitat²¹⁰. Aquest nou esquema, que posa l'accent en la responsabilitat del titular de l'activitat i dels seus tècnics i en les inspeccions posteriors de l'administració, suposa un canvi radical de plantejament dels controls ambientals de les activitats que s'aplicaven tradicionalment al nostre país.

A més de tenir la competència per atorgar les llicències ambientals i per controlar les activitats sotmeses al tràmit de comunicació prèvia, la Llei de prevenció i control ambiental de les activitats també atribueix als ajuntaments la participació, que en determinats supòsits pot ser determinant, en els procediments d'autorització ambiental (competència de la Generalitat) d'activitats al seu terme municipal.

209 El fet que en una mateixa activitat concorrin regulacions sectorials diverses provoca que moltes vegades s'hi sumin tràmits o requeriments diferents de control administratiu, de la mateixa administració o de diverses: llicència urbanística, llicència ambiental, control de prevenció d'incendis, registres o certificats de seguretat industrial, de seguretat en el treball, etc.

210 Vegeu, a l'apartat 5.3, l'anàlisi comparativa entre els procediments de control previ (llicències) i els de control posterior (inspeccions).

211 Llei estatal 34/2007, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera; en desenvolupament i aplicació d'aquesta llei, el Reial decret 102/2011 estableix objectius concrets de qualitat de l'aire. Llei catalana 22/1983, modificada per la Llei 6/1996, de protecció de l'ambient atmosfèric.

D'altra banda, les polítiques ambientals municipals també poden fer ús de la capacitat de les **ordenances municipals** per establir requisits o condicionants determinats de protecció ambiental, addicionals als vigents, amb caràcter general. No és ni molt menys una potestat il·limitada, ni segurament es pot manifestar amb la imposició de costos ambientals afegits a les activitats productives, però en l'àmbit domèstic, urbanístic, de les relacions socials i dels serveis públics, els ajuntaments poden utilitzar la seva potestat normativa per establir la vigència de requisits especials de protecció ambiental, com ara en l'àmbit de l'edificació (xarxes dobles per al millor aprofitament de l'aigua) o de l'eficiència energètica (panells solars, foment dels vehicles elèctrics).

També és molt el que poden fer els ajuntaments en matèria de sensibilització, informació i educació ambientals, tant a les escoles com en altres àmbits de la societat local.

La consideració del medi ambient com un dels sectors en què la legislació de règim local reconeix formalment la capacitat dels ajuntaments per exercir activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques (article 71 TRLMRLC), legitima eventuais iniciatives dels municipis, com ara les esmentades als dos paràgrafs anteriors, per intervenir en la protecció del medi, en qüestions no atribuïdes a la competència d'altres administracions públiques.

3.17. L'atmosfera i l'espai aeri

Un dels àmbits en els quals més es manifesta la contaminació ambiental, i que més pot afectar la salut de les persones i d'altres organismes vius, és l'atmosfera o, en un sentit més ampli, l'espai aeri. Són diversos els elements i els emissors que poden contaminar aquest àmbit: els gasos de tota mena que contaminen la qualitat de l'aire que respirem, els sorolls, la llum que pot alterar la vida nocturna o les altres radiacions, que poden perjudicar la salut de les persones. Tot i que no podem posar barreres a l'aire, la prevenció d'aquesta mena de contaminació passa normalment pel control dels focus emissors, la majoria de vegades perfectament localitzables en els respectius àmbits locals. D'aquí que els ajuntaments puguin jugar un paper important per protegir la qualitat de l'atmosfera i del medi aeri.

Quant al control i la limitació dels **gasos contaminants**, la legislació de protecció de l'ambient atmosfèric²¹¹ atribueix als ajuntaments competències per establir sensors per vigilar i controlar el grau de contaminació de l'aire, i atorga als alcaldes l'autoritat per decretar la suspensió o l'aturada de determinades activitats si les seves emissions superen els límits permesos

o si el grau de contaminació arriba a situacions de risc. Els ajuntaments de més de 100.000 habitants han d'establir xarxes d'avaluació de la qualitat atmosfèrica, informar la població sobre l'estat de l'aire i fer plans i programes per assolir objectius de qualitat de l'aire. En general, els ajuntaments també poden fer els seus plans de millora de la qualitat de l'aire.

És ben sabut que els emissors principals de gasos contaminants són els motors de combustió dels vehicles. En la mesura que els ajuntaments tenen competències significatives en matèria de circulació i de mobilitat, sens dubte poden utilitzar-les per promoure pràctiques de mobilitat sostenible, que contribueixin a millorar la qualitat de l'aire, sobretot a les ciutats i a les zones metropolitanes. A banda que la legislació sobre qualitat de l'aire els autoritza expressament a posar restriccions totals o parcials a la circulació de vehicles per combatre la contaminació atmosfèrica al seu municipi.

La **contaminació acústica**, la majoria de casos, és una contaminació de proximitat, de manera que els ajuntaments ostenten les competències més significatives en aquesta matèria. De fet, fins fa poc temps l'única normativa que limitava aquesta contaminació era la de les ordenances municipals. Tanmateix, els darrers anys s'han promulgat lleis estatals i de la Generalitat que la regulen.

Segons la legislació sectorial vigent, els ajuntaments han d'elaborar mapes de capacitat acústica (els de menys de 1.000 habitants poden delegar aquesta funció en els consells comarcals o en les diputacions) i aprovar ordenances reguladores de la contaminació per sorolls i vibracions²¹². Els municipis de més de 100.000 habitants, a més, han d'elaborar cada cinc anys mapes estratègics de sorolls. Els mapes i les ordenances municipals serveixen per determinar els nivells màxims de soroll tolerats, de manera que tota emissió que els vulneri pot ser clausurada o sancionada per les autoritats municipals.

Els darrers anys, un element de contaminació ambiental que ha estat objecte de nombroses iniciatives municipals de regulació i control, davant la manca de regulació legal específica, són les antenes de telefonia mòbil, que tenen impacte en el paisatge i que sovint han generat debat social sobre si les seves **radiacions** poden perjudicar la salut de les persones que viuen a la seva proximitat. Després de diverses sentències contradictòries, la normativa vigent permet un cert control municipal sobre la ubicació d'aquestes antenes²¹³.

També cal esmentar en aquest apartat la legislació reguladora de les **emissions lumíniques**²¹⁴, que té com a objectiu limitar-les als efectes de la protecció del medi nocturn. Aquesta legislació reconeix la capacitat dels ajuntaments per establir zonificacions locals per limitar la contaminació

212 Llei catalana 16/2002, de protecció contra la contaminació acústica, desenvolupada pel Decret 176/2009, que n'aprova el reglament. Llei estatal 37/2003, del soroll. Les ordenances municipals sobre soroll han de respectar els límits d'emissió i els objectius de qualitat acústica establerts per a cada tipus d'àrea urbanística pel Reial decret 1367/2007, sobre zonificació acústica, objectius de qualitat i emissions acústiques, i també el previst pel Decret de la Generalitat 176/2009.

213 La Generalitat va regular aquesta qüestió amb el Decret 148/2001, d'ordenació ambiental de les instal·lacions de telefonia mòbil i altres instal·lacions de radiocomunicació, que ha estat anul·lat parcialment per la Sentència del Tribunal Suprem de 22 de març de 2011. La justícia també ha anul·lat nombroses ordenances municipals sobre aquesta matèria.

214 Llei catalana 6/2001, d'ordenació ambiental de l'enllumenament per a la protecció del medi nocturn.

215 Llei estatal 42/2007, del patrimoni natural i de la biodiversitat. Llei catalana 12/1985, d'espais naturals.

216 Llei catalana 8/2005, de protecció, gestió i ordenació del paisatge.

lumínica, i els responsabilitza d'adoptar diverses mesures preventives per evitar que els serveis d'enllumenat públic causin graus innecessaris de contaminació lumínica.

No hi ha dubte que, tant per protegir el medi nocturn com per estalviar energia, la majoria d'ajuntaments tenen marge per millorar l'eficiència i per reduir l'impacte del seu enllumenat públic, tradicionalment pensat només als efectes de procurar una sensació general de seguretat, sense tenir gaire en compte consideracions ambientals.

3.18. La biodiversitat, els espais naturals i la protecció dels animals

Un altre eix de les polítiques ambientals té com a finalitat la protecció de la biodiversitat, és a dir, del conjunt d'organismes vius que comparteixen aquest planeta amb l'espècie humana. Són manifestacions quotidianes d'aquesta línia d'intervenció ambiental, en les quals participen els ens locals, la protecció dels espais i del patrimoni natural i la protecció dels animals.

Quant a la protecció dels **espais i del patrimoni natural**, les competències municipals establertes per la legislació sectorial²¹⁵ són molt limitades, i pràcticament es redueixen a una participació minoritària en els òrgans de gestió dels espais situats en el seu terme. A part d'això, en els procediments de declaració d'espais naturals protegits, cal que les administracions locals siguin consultades, de manera que poden incidir en la seva aprovació i delimitació per part de l'administració de l'Estat o de la Generalitat.

Per la seva banda, la legislació sobre paisatge²¹⁶ atribueix als ajuntaments i als altres ens locals territorials la capacitat per impulsar cartes del paisatge, definides com a instruments de concertació d'estratègies entre els agents públics i els privats per acomplir actuacions de protecció, gestió i ordenació del paisatge, amb l'objectiu de mantenir-ne els valors.

A més, també cal tenir en compte que amb l'exercici de les seves competències sobre el planejament urbanístic els ajuntaments interessats poden delimitar espais de sòl no urbanitzable i aplicar-los mesures de protecció, a través del corresponent pla especial.

Finalment, i pel que fa a la **protecció dels animals**, tot i que la legislació de règim local no fa cap referència explícita a la necessitat de competències municipals sobre aquesta matèria, de fet, des de fa temps, els ajuntaments desenvolupen activitats en matèria de control dels animals domèstics i de companyia, i també de protecció dels animals (sobre la base de les seves competències sobre medi ambient, sanitat, via pública o d'altres). Els

darrers anys, a més, s'ha promulgat diversa legislació sectorial per regular específicament aquesta matèria, segons uns paràmetres de més sensibilitat²¹⁷, amb l'establiment de responsabilitats i competències municipals.

La legislació sectorial preveu l'existència d'un cens d'animals de companyia que servirà per localitzar i, si s'escau, fer efectiva la responsabilitat dels seus posseïdors en cas de pèrdua o abandonament. Aquest cens s'estructura en un doble nivell: un cens municipal en el qual s'han d'inscriure obligatòriament tots els animals domèstics de companyia, que seran identificats amb tatuatge o microxip, i un registre general d'animals de companyia que depèn de la Generalitat al qual cal traslladar les dades dels censos municipals.

La Llei de protecció dels animals estableix la responsabilitat municipal de la captura, la cura i la manutenció dels animals abandonats o perduts, fins que siguin recuperats, cedits o, en casos extrems, sacrificats. Es tracta d'una responsabilitat molt costosa per als ajuntaments, que en molts casos deleguen en els consells comarcals, i que sovint s'exerceix a través d'entitats o associacions de protecció dels animals, mitjançant els corresponents convenis de col·laboració amb les entitats locals.

Els ajuntaments també tenen competències de vigilància, inspecció i sanció en matèria d'animals de companyia i de nuclis zoològics (establiments de venda, guarda, cria o ensinistrament d'animals), i també poden fer intervencions puntuals d'aïllament o decomís d'animals, en casos de malalties transmissibles. Pel que fa a la fauna salvatge, les competències de vigilància, inspecció i sanció corresponen a la Generalitat.

La tinença de gossos considerats potencialment perillosos és objecte de regulació especial²¹⁸, fet que obliga a prendre mesures especials de protecció, sobretot per part de les persones que en són responsables (portar-los lligats i amb morrió per passejar i tenir-los tancats a casa amb tanques segures), però també per part de l'ajuntament (dur un registre especial en el qual constin determinades dades d'aquest tipus d'animals censats al seu terme municipal).

Els ajuntaments poden exercir competències sancionadores en matèria de gossos potencialment perillosos, si els són delegades per la Generalitat²¹⁹.

217 Llei estatal 32/2007, per a la cura dels animals, la seva explotació, transport, experimentació i sacrifici, i Decret legislatiu de la Generalitat 2/2008, que aprova el Text refós de la llei de protecció dels animals.

218 Llei estatal 50/1999 i Llei catalana 10/1999, sobre tinença de gossos considerats potencialment perillosos.

219 L'article 70.3 TRLMRLC preveu la possibilitat que es deleguin als ajuntaments que ho demanin les competències sancionadores en matèria de tinença de gossos considerats potencialment perillosos.

3.19. Els residus

La recollida i el tractament dels residus i la neteja viària constitueixen un sector d'activitat pública que la legislació de règim local estableix que ha de ser objecte de les competències municipals. A més, aquests serveis també tenen la condició de servei mínim obligatori per a tots els muni-

220 D'entre la diversa legislació sectorial que regula els residus municipals, cal posar de relleu la Llei estatal 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats, el Decret legislatiu 1/2009, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora dels residus, la Llei 8/2008, de finançament de les infraestructures de gestió dels residus i del cànon sobre la deposició del rebuig dels residus, així com el Decret 1/1997, sobre el rebuig dels residus en dipòsits controlats.

221 El PROGEMIC és el programa de gestió dels residus municipals de la Generalitat, ha estat elaborat amb participació local i és vinculant per als ajuntaments (Decret 87/2010).

cipis. I la recollida, el tractament i l'aprofitament de residus són definits també com a activitats o serveis essencials afectats de reserva als ens locals, de manera que la seva gestió privada exigeix una concessió prèvia de l'ajuntament.

A més de la neteja dels carrers i d'altres espais públics titularitat de l'ajuntament, la responsabilitat municipal principal en matèria de residus, objecte d'una legislació sectorial molt abundant²²⁰, és la recollida, el transport i el tractament dels anomenats residus urbans, domèstics o municipals, és a dir els generats per les llars. Les competències municipals en aquest àmbit es projecten tant en la gestió del servei com en les activitats de control i disciplinàries, per garantir que el veïnatge farà una disposició adequada dels seus residus.

El plantejament general vigent en matèria de residus coincideix a responsabilitzar-ne el seu productor. En el cas dels residus industrials, aquest plantejament no és difícil d'aplicar: cada indústria s'ha de preocupar dels residus que genera, i segurament hi haurà altres indústries que li oferiran solucions adients. En aquesta lògica, la competència municipal sobre els residus domèstics és l'exercici per part de l'ajuntament d'unes responsabilitats que correspondrien al veïnatge, i que el municipi assumeix en nom seu.

Les polítiques públiques sobre els residus es basen en els criteris i principis d'intervenció que determina la normativa comunitària, que ha interioritzat la nostra legislació, i que es poden resumir en la jerarquia d'accions següent: la prevenció i la minimització; la reutilització; la recollida selectiva; el reciclatge i d'altres formes de valoració; la valoració energètica; la disposició del rebuig i la regeneració dels sòls i espais degradats. És a dir, per sobre de tot, cal procurar que hi hagi la mínima quantitat de residus possible; i, en segon lloc, fer-ne una recollida i una tria selectiva, per facilitar-ne l'aprofitament; i, només en darrera instància, transformar-los (cremar-los per obtenir energia) i dur-los a l'abocador.

La recollida selectiva dels residus domèstics és obligatòria a tota Catalunya, d'acord amb la programació establerta per la Generalitat, que és vinculant per als ajuntaments²²¹. La Llei 9/2008 fins i tot obliga els ajuntaments a consignar en els seus pressupostos els crèdits necessaris per garantir el finançament de la recollida selectiva dels residus domèstics; i si no compleix aquesta obligació, l'Agència de Residus de la Generalitat podria assumir-ne el servei, amb càrrec als ajuntaments afectats. Els ajuntaments de menys de 5.000 habitants poden cedir aquesta competència al consell comarcal o a un consorci.

La recollida selectiva, el tractament i l'eliminació dels residus exigeixen la presència de les infraestructures corresponents, que siguin suficients i que

no estiguin gaire lluny dels punts on es generen els residus, per no incrementar els costos de transport. No és fàcil, i menys si tenim en compte que ja se sap que ningú vol aquest tipus d'infraestructures al seu poble, d'aquí que la Llei 9/2008 hagi disposat la confecció per part de la Generalitat del Pla territorial d'infraestructures de gestió de residus municipals, que té la naturalesa de pla territorial sectorial, amb la finalitat de definir amb criteris objectius i precisos les infraestructures necessàries a cada lloc i la seva ubicació²²².

La recollida selectiva i la gestió i el tractament dels residus tenen uns costos econòmics molt elevats, la qual cosa provoca que el seu finançament, especialment del pla d'infraestructures que acabem de veure, esdevingui un problema de primera magnitud. Això explica que hi hagi una legislació específica de finançament de les infraestructures de gestió dels residus municipals, que crea un fons nodrit amb aportacions de la Generalitat i amb un cànon que han de pagar els ajuntaments, i que grava més els que no fan una gestió sostenible dels seus residus (especialment els que no fan la recollida selectiva de la fracció orgànica).

La majoria d'ajuntaments solen traslladar la gestió dels serveis de recollida i tractament dels residus a altres entitats (consell comarcal, consorcis o mancomunitats), o bé l'externalitzen a una empresa privada, amb una concessió. D'aquesta manera, a la pràctica, la preocupació principal de l'ajuntament és negociar un conveni o una concessió satisfactoris per a la població, i que assegurin a l'autoritat municipal la capacitat de garantir en tot moment la bona gestió del servei, amb independència de qui el gestioni materialment.

A més dels residus domèstics n'hi ha d'altres que els són més o menys assimilats per la normativa vigent (comerços, oficines) o en la gestió dels quals també poden intervenir els ajuntaments (determinats residus de la construcció, envasos i residus d'envasos, diversos residus sanitaris, cotxes abandonats).

En matèria de residus de la construcció, la seva normativa específica²²³ exigeix que els projectes d'obra incorporin un estudi sobre previsió, prevenció i destinació dels residus que generarà la construcció projectada. Els ajuntaments hauran de verificar el compliment d'aquest requisit, quan atorguin llicències urbanístiques, i hauran de complir-lo amb les seves obres. En el cas d'obres menors els residus tenen la consideració d'urbans, de manera que els ajuntaments tenen capacitat per regular-los i per participar en la seva gestió.

Quant a la resta de residus citats al paràgraf anterior, ens remetem a la seva normativa respectiva²²⁴. I en relació amb el tractament i l'eliminació dels residus industrials i dels altres no esmentats en aquest apartat, la

222 El Decret 16/2010 aprova el Pla territorial sectorial d'infraestructures de gestió de residus municipals. Inclou la tipologia següent d'infraestructures de gestió dels residus municipals: plantes de valoració (deixalleries, plantes de transvasament o de transferència, plantes de compostatge, plantes de metanització, plantes de triatge) i instal·lacions d'eliminació o de dipòsit (plantes d'incineració i altres tractaments tèrmics, plantes per a tractaments específics i dipòsits controlats).

223 Reial decret 105/2008, de producció i gestió dels residus de la construcció i demolició, i Decret 89/2010, pel qual s'aprova el Programa de gestió de residus de la construcció de Catalunya (PROGROC), es regula la producció i la gestió dels residus de la construcció i la demolició, i el cànon sobre la deposició controlada dels residus de la construcció. La Llei 8/2008, de finançament de les infraestructures de gestió de residus i dels cànon sobre deposició del rebuig dels residus, estableix un cànon que grava la deposició controlada dels residus de la construcció, i que hauran de pagar els seus productors.

224 Llei estatal 11/1997, d'envasos i residus d'envasos. Decret de la Generalitat 27/1999, sobre la disposició de la gestió dels residus sanitaris. Decret de la Generalitat 217/1999, sobre la gestió de vehicles fora d'ús.

225 Articles 25, 26 i 86.3 LRBRL i 66 i 67 TRLMRLC. Els serveis d'abastament i tractament de les aigües domèstiques també els hem de considerar inclosos dins de l'ordenació i prestació dels serveis bàsics a la comunitat, que segons l'article 84.2.c) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya han de ser objecte de competències locals.

226 La legislació sectorial reguladora de l'aigua i que determina l'abast de les competències municipals en aquesta matèria és constituïda pel Reial decret legislatiu 1/2001, pel qual s'aprova el Text refós de la llei d'aigües de l'Estat, i el Decret legislatiu 3/2003, pel qual s'aprova el Text refós de la legislació en matèria d'aigües a Catalunya.

227 El Programa de sanejament d'aigües residuals (PSARU) és l'instrument de planificació i programació de les infraestructures de sanejament finançades amb els recursos captats per la Generalitat. L'endarreriment freqüent en l'acompliment de les seves previsions ha obert a vegades la porta a l'exigència de responsabilitat als ajuntaments competents sobre les infraestructures afectades.

responsabilitat és sempre dels seus productors, sotmesa a les facultats d'intervenció i control de la Generalitat (Agència de Residus de Catalunya).

3.20. L'aigua

El subministrament d'aigua, les clavegueres i el tractament d'aigües residuals són sectors que han de ser objecte de la competència municipal. A més, l'abastament domiciliari d'aigua potable i les clavegueres també tenen la condició de servei mínim obligatori per a tots els municipis, i l'abastament i la depuració d'aigües són qualificats com a activitats o serveis essencials reservats als ens locals, de manera que la gestió privada d'aquests serveis implica concessió prèvia municipal²²⁵.

La responsabilitat principal dels ajuntaments és **l'abastament domiciliari d'aigua** potable, servei del qual són titulars i que poden gestionar directament o a través d'una concessió, que és el més habitual. En la gestió d'aquest servei, els ajuntaments solen estar en una posició d'una certa subordinació respecte de les veritables autoritats d'aigua, que són els òrgans de conca (confederacions hidrogràfiques) i l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA).

La legislació sobre l'aigua qualifica aquest element com a bé de domini públic de l'Estat, de manera que el règim i la distribució dels seus usos (entre domèstics o municipals, agrícoles i industrials) depèn en primera instància de les disposicions i dels plans estatals. La Generalitat, a través de l'ACA i de les empreses i consorcis de captació i distribució (Aigües Ter-Llobregat, Consorcis de Girona/Costa Brava, Camp de Tarragona, etc.), assumeix la responsabilitat de fer arribar a cada població el cabal que necessita per als seus usos domèstics. Seguidament l'ajuntament n'assumirà el subministrament domiciliari²²⁶.

La figura de les entitats locals de l'aigua, formades normalment per l'associació d'un nombre reduït de municipis, pot servir per apropar a l'administració local interessada més competències en matèria d'aigua, tant pel que fa a la captació com al sanejament.

En matèria de **sanejament de les aigües residuals**, la realitat de les competències i de les responsabilitats municipals no està prou clara. Sobre la lletra de les lleis, els ajuntaments tenen competències de sanejament d'aigües; tanmateix l'exercici efectiu d'aquestes competències depèn d'un finançament que es basa en recursos finalistes (taxes), recaptats i gestionats per la Generalitat, d'acord amb la planificació corresponent²²⁷, de manera que la intervenció dels ajuntaments en la construcció i la gestió d'infraestructures i serveis de depuració està condicionada, a la pràctica, per la necessitat d'obtenir els corresponents recursos de la Generalitat,

recursos que sovint són gestionats per mancomunitats, consorcis o consells comarcals.

Estem davant d'una competència formal municipal sobre el sanejament d'aigües residuals, l'exercici de la qual depèn a la pràctica de recursos gestionats i planificats per la Generalitat. És una situació que pot esdevenir incòmode per a les autoritats municipals, ja que la seva competència formal en la matèria les fa jurídicament responsables de la mateixa, fins al punt de servir de base a alguns casos d'imputació d'alcaldes en processos penals per delictes ecològics amb motiu de la inexistència o insuficiència greu d'infraestructures de tractament d'aigües residuals, malgrat que a la pràctica depenen més de la Generalitat que de la política municipal.

No planteja cap dubte la titularitat i la responsabilitat municipal sobre les clavegueres i els col·lectors urbans.

3.21. L'energia i l'enllumenat

L'enllumenat públic és un sector objecte de la competència municipal i esdevé també un servei mínim obligatori per a tots els municipis²²⁸.

No hi ha una legislació sectorial que especifiqui o desenvolupi amb caràcter general el contingut i l'abast de la competència municipal sobre enllumenat públic, que té bàsicament com a objectiu la gestió i el sosteniment del servei, ja que el seu establiment inicial, com a mínim a les zones de nova urbanització, ha de venir assegurat per les obres d'urbanització.

Es tracta d'un servei que s'ha vinculat tradicionalment a objectius de seguretat a la via pública. Cada vegada més aquests objectius s'han d'equilibrar amb els ambientals i de sostenibilitat, de manera que les prioritats dels ajuntaments s'orienten principalment a trobar i a aplicar solucions tecnològiques i de facturació que minimitzin els consums d'energia i el seu cost econòmic i que redueixin l'impacte de l'enllumenat públic urbà en el medi nocturn.

Els ajuntaments no tenen competències específiques en matèria d'**energia**. Això no treu que puguin definir i aplicar polítiques d'estalvi energètic i de foment d'energies renovables, que és el que fan cada cop més. Les polítiques municipals d'estalvi energètic tenen com a objecte reduir els consums municipals, en enllumenat públic i en altres serveis (dependències municipals, escoles públiques) a càrrec dels ajuntaments. El foment de les energies renovables pot tenir un primer benefici elemental (aprofitar edificis municipals o de serveis que depenen de l'ajuntament per posar-hi plaques solars), i també pot donar lloc a mesures urbanístiques o de

228 Articles 25 i 26 LRBRL i 66 i 67 TRLMRLC. Després de l'LRSL, l'article 25.2 LRBRL ja no conté una referència explícita a l'enllumenat públic com a objecte de la competència municipal; tanmateix podem considerar-lo implícit a la infraestructura viària i altres equipaments de la titularitat municipal, que sí que han de ser objecte d'aquesta competència.

229 La Generalitat, principalment amb el Decret Llei 6/2013, de modificació del Codi de consum de Catalunya, ha intentat adoptar mesures de protecció de les víctimes de la pobresa energètica, prohibint a les empreses subministradores de tallar-los el servei, malgrat l'existència de rebuts pendents. La impugnació per part del Govern espanyol d'aquesta disposició davant del Tribunal Constitucional ha comportat la seva suspensió automàtica, que no ha estat aixecada per aquest Tribunal.

230 Articles 25, 26 i 86 LRBRL i 66 i 67 TRLMRLC. L'article 84.2.h) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya inclou la mobilitat i la gestió del transport de viatgers municipal en la relació de matèries que han de ser objecte de les competències locals.

les ordenances locals ambientals que estimulin la instal·lació de plaques o altres equips de generació d'energies renovables a determinats tipus d'edificis privats, o fins i tot que hi obliguin.

Un servei que té un cost energètic molt alt és la climatització. L'article 86.3 LRBRL ha vingut definint el subministrament domiciliari de calefacció com una de les activitats o serveis essencials reservats als ens locals, de manera que aquests podrien assumir la prestació col·lectiva del servei. És un precepte que ve de lluny en el temps i que ha tingut importància sobretot en algunes conques mineres; en la societat contemporània a prou feines hi ha municipis a les nostres latituds que exerceixin aquesta funció. Tanmateix, les centrals de cicle combinat que cremen residus orgànics amb gas i obtenen energia elèctrica i vapor d'aigua poden tornar a posar d'actualitat un possible servei municipal de portar als domicilis vapor per a la calefacció, aigua calenta i refrigeració, com posen de manifest algunes experiències. En aquest nou context, sobta (o no) que la darrera modificació de l'LRBRL elimini el subministrament de calefacció de la llista de serveis essencials reservats als ens locals per l'article 86 LRBRL.

Una de les necessitats socials que la crisi actual ha fet aflorar dramàticament és l'anomenada pobresa energètica, és a dir l'estat de necessitat en el què viuen moltes persones i moltes famílies que les fa incapaces de pagar el rebut de la llum, del gas o de l'aigua, fins al punt de trobar-se amb què l'empresa subministradora els talla un servei tan essencial. Poc poden fer els ajuntaments davant d'aquesta situació; com a molt, canalitzar ajuts dels serveis socials locals a aquestes persones o fer tasques de mediació i una certa pressió a les empreses subministradores²²⁹.

3.22. El transport

El transport públic de viatgers és un sector d'activitat pública que ha de ser objecte de la competència municipal. També és definit com una activitat o servei essencial reservat als ens locals. A més, el transport col·lectiu urbà de viatgers és un servei mínim obligatori per als municipis de més de 50.000 habitants, i també ho és el servei de transport adaptat a les necessitats de les persones amb mobilitat reduïda (en aquest darrer cas, el servei és obligatori per als municipis de més de 50.000 habitants i per als que tenen la condició de capital de comarca²³⁰).

La prestació del servei de **transport col·lectiu urbà de viatgers** se sol concretar en el servei d'autobusos urbans, que han de prestar els municipis de més de 50.000 habitants, i que voluntàriament presten també molts ajuntaments amb menys població. El caràcter urbà d'aquest servei vol dir que transcorre íntegrament per les vies urbanes, per oposició de

l'interurbà, que va per vies interurbanes (carreteres) i és competència de la Generalitat²³¹.

Els ajuntaments que tenen l'obligació de prestar el servei de transport col·lectiu de viatgers tenen accés a transferències amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, condicionades a aquest servei, que se solen gestionar amb la forma dels contractes programa. D'altra banda, el procés d'integració tarifària impulsat per la Generalitat ha obert la porta a cada cop més municipis a poder oferir serveis de transport col·lectiu atractius i molt subvencionats²³².

El servei d'autobusos urbans és un servei deficitari per a la majoria de poblacions. Perquè sigui atractiu per a la ciutadania i aconseguir que l'utilitzi (objectiu important des del punt de vista de la mobilitat sostenible), s'ha d'oferir amb un nivell alt de qualitat i a preu baix o molt baix, normalment per sota del preu de cost. En aquest context són imprescindibles les subvencions públiques (de l'Estat, de la Generalitat, dels mateixos ajuntaments o altres ens locals). Caldrà veure si aquesta pràctica, que consumeix enormes quantitats de recursos anuals, és sostenible econòmicament. De fet, l'Estat ve reduint dràsticament les seves aportacions al transport metropolità de Barcelona, obligant els ens locals i la Generalitat a sostenir cada vegada més en solitari el dèficit d'aquest servei i a incrementar-ne el cost per als usuaris, amb el risc de fer-lo menys atractiu.

Els ajuntaments poden gestionar el servei de transport col·lectiu urbà de viatgers directament o mitjançant una concessió. En l'àmbit de l'Àrea metropolitana de Barcelona, una part important d'aquests serveis són gestionats en un context metropolità.

L'altre servei de transport de viatgers que també és competència municipal és el del taxi, en relació amb el qual correspon als ajuntaments (o a l'àrea metropolitana, en l'àmbit metropolità de Barcelona) aprovar-ne el corresponent reglament i atorgar-ne les llicències²³³. Si els taxis volen prestar el servei en l'àmbit interurbà necessiten també autorització de la Generalitat.

3.23. Els serveis funeraris

La legislació de règim local inclou els cementiris i els serveis funeraris a la llista de sectors que han de ser objecte de competència municipal. A més, el cementiri és un servei mínim obligatori a tots els municipis. La legislació sectorial atribueix competències significatives als ajuntaments sobre aquesta matèria²³⁴.

231 La legislació sectorial en matèria de transport urbà de viatgers és constituïda per la Llei estatal 16/1987, d'ordenació dels transports terrestres, i per les lleis catalanes 12/1987, de regulació dels transports de viatgers per carretera, i 9/2003, de mobilitat.

232 L'ATM (Autoritat del transport metropolità) va iniciar la dinàmica de la integració tarifària, que permet combinar dos trajectes o més o serveis successius de transport col·lectiu amb la compra d'un únic bitllet. Aquesta pràctica està en procés d'ampliació per part de la Generalitat a les principals zones urbanes de Catalunya, amb l'objectiu d'arribar a cobrir tot el territori.

233 El servei de taxi, que formalment no té la condició de servei públic, és regulat per la Llei 19/2003, del taxi.

234 Articles 25 i 26 LRBRL i 66 i 67 TRLMRLC. La legislació sectorial està constituïda per la Llei catalana 2/1997, de serveis funeraris, i pel Decret 297/1997, que aprova el Reglament de policia sanitària mortuòria.

235 Els serveis mortuoris, concepte que inclou els funeraris, van tenir la condició de servei afectat de reserva als ens locals per l'article 86.3 LRBRL fins al Reial decret llei 7/1996, que va liberalitzar-los. La tradició dels serveis funeraris com a servei reservat als ens locals explica que encara ara hi ha serveis d'aquest tipus que estan gestionats directament per ajuntaments o amb concessió municipal.

236 Articles 25 i 26 LRBRL i 66 i 67 TRLMRLC. L'LR SAL ha suprimit la referència al control d'aliments i begudes de la llista de serveis municipals obligatoris de l'article 26 LRBRL, de manera que aquest servei ha deixat de ser obligatori per als municipis de tot l'Estat; tanmateix, en la mesura que segueixi vigent l'article 67 TRLMRLC, es pot sostenir que ho segueix sent a Catalunya.

L'abast de les competències municipals és diferent segons si es tracta del servei de cementiri o dels serveis funeraris. Com que legalment és un servei mínim obligatori, el cementiri és un servei públic i els ajuntaments són responsables d'assegurar la seva existència i la seva prestació continuada i també de regular-ne l'ús.

Això no treu que, al costat dels cementiris públics municipals, hi pugui haver també cementiris privats, a l'empara de la llibertat d'iniciativa econòmica, sobre els quals els ajuntaments exerceixen les seves competències urbanístiques i sanitàries, que inclouen poder determinar-ne la ubicació, mitjançant el planejament urbanístic, i autoritzar-los. A la pràctica, hi ha molt pocs cementiris privats al nostre país.

El cas dels serveis funeraris és diferent, ja que no constitueixen formalment un servei públic, de manera que queden molt més a mans de la iniciativa privada²³⁵. La seva legislació sectorial defineix els serveis funeraris com un servei essencial d'interès general, l'establiment i prestació del qual ha de ser autoritzat pels ajuntaments. Les ordenances municipals poden regular els requisits i les característiques generals amb què s'hauran de prestar. També s'atribueix legalment als ajuntaments la responsabilitat de garantir la prestació de serveis funeraris a les persones que no disposen de recursos econòmics per poder sufragar el seu cost.

Una necessitat a què els ajuntaments cada cop han de fer front amb més freqüència en la gestió dels cementiris i dels serveis funeraris és garantir la prestació adequada al creixent pluralisme religiós i cultural present a la nostra societat. Això comporta trobar solució per a pràctiques funeràries i espais en els cementiris apropiats a costums i creences diversos, sempre amb el compliment obligat de la normativa sanitària.

3.24. La sanitat

Dins de la sanitat, hi podem distingir dos tipus de serveis i activitats públiques força diferenciades: la salubritat o salut pública, d'una banda, i l'assistència sanitària, de l'altra. Tot i que es tracta de funcions estretament interrelacionades, la primera destaca pel seu caràcter preventiu i, probablement per això, perquè té un grau d'implicació municipal més alt, mentre que els serveis d'assistència sanitària corresponen bàsicament a la Generalitat.

La legislació de règim local estableix que els ajuntaments han de tenir competències en matèria de **salubritat pública**. A més, el control d'aliments i begudes (amb la finalitat òbvia de prevenir-ne la salubritat) esdevé un servei mínim obligatori de tots els municipis²³⁶.

També constitueixen un servei mínim de salut pública que han de prestar els municipis, segons aquesta legislació sectorial, l'educació sanitària i la gestió del risc per a la salut, derivat de la contaminació del medi, de les aigües de consum públic, dels equipaments públics i dels llocs habitats, incloses les piscines, de les activitats de tatuatge, micropigmentació i pírcing, dels productes alimentaris en les activitats del comerç minorista, del servei i la venda directa d'aliments preparats als consumidors, de la producció d'àmbit local i del transport urbà, dels animals domèstics, dels animals de companyia, dels animals salvatges urbans i de les plagues i la policia sanitària mortuòria en l'àmbit de les competències locals²³⁷.

D'aquestes competències en salut pública deriva la responsabilitat municipal a l'hora de prevenir factors de risc per a la salut, com és el cas dels episodis de legionel·losi que de manera recurrent tenen lloc en alguna població catalana. La normativa dictada per combatre aquest bacteri responsabilitza els ajuntaments de controlar les torres de refrigeració i altres elements que poden ser responsables de la seva propagació²³⁸.

Per exercir els serveis mínims de la seva competència definits per la legislació de salut pública, els ajuntaments tenen capacitat per controlar, inspeccionar i intervenir les activitats privades afectades i les alcaldies tenen reconeguda la condició d'autoritat en matèria de salut pública.

La llei de salut pública també preveu que els ajuntaments puguin encarregar per conveni la prestació dels seus serveis mínims a l'Agència de Salut Pública de Catalunya.

Quant a les competències i serveis **d'assistència sanitària**, la posició dels ajuntaments és molt diferent abans i després de l'LR SAL, de manera que cal fer una exposició sobre el règim de competències municipals sobre aquesta matèria fins a finals del 2013, i tot seguit una valoració del que regeix actualment.

Fins a l'entrada en vigor de l'LR SAL, la legislació de règim local venia establint que als ajuntaments els corresponia de participar en la gestió de l'atenció primària de la salut i els reconeixia també la capacitat per exercir activitats complementàries a les pròpies de les altres administracions públiques en matèria de sanitat. La legislació catalana de règim local manté aquestes previsions, però aquestes referències han desaparegut de l'LRBRL²³⁹.

En la línia d'allò que establia la legislació de règim local, les lleis sectorials sobre sanitat atribueixen tradicionalment als ajuntaments la seva participació en l'estructura de gestió i de participació del sistema públic de salut, mitjançant la designació de representants a diversos tipus d'òrgans.

237 La principal norma sectorial reguladora de les competències municipals en matèria de salut pública és la Llei 18/2009, de salut pública. També afecten les competències municipals en aquesta matèria la Llei estatal 14/1986, de sanitat, i les lleis catalanes 15/1990, d'ordenació sanitària de Catalunya, i 15/1983, d'higiene i control alimentaris (part de la qual continua vigent, malgrat la seva derogació majoritària per la Llei 7/2003).

238 El Decret de la Generalitat 352/2004, pel qual s'estableixen les condicions higièniques i sanitàries per a la prevenció de la legionel·losi, concreta quines són les responsabilitats municipals per prevenir aquest bacteri.

239 Articles 25 i 28 (derogat per l'LR SAL) LRBRL i 66 i 71 TRLMRLC.

240 Les principals lleis sectorials que regulen l'assistència sanitària són la Llei estatal 14/1986, de sanitat, i la catalana 15/1990, d'ordenació sanitària de Catalunya.

241 A Catalunya, hi ha nombrosos hospitals que són municipals o de fundacions privades vinculades a l'ajuntament. Aquests centres formen part de la sanitat pública, a través de concert o conveni, si bé amb una forta implicació municipal en la gestió.

242 Així ho preveu expressament la Disposició transitòria 1ª LRSAL, que fixa també un procés gradual de traspàs, dins dels 5 anys citats, i amenaça amb reduir les transferències de l'Estat a les comunitats autònomes que incompleixin aquest calendari.

De totes maneres, la presència de representants municipals en aquesta estructura és molt minoritària, cosa coherent amb el fet que l'assistència sanitària és una competència essencialment autonòmica amb una aportació molt marginal dels ajuntaments²⁴⁰.

Una de les aportacions municipals força habitual als serveis públics de salut és la funció dels ajuntaments de facilitar terrenys o locals per als establiments públics d'assistència sanitària. En el cas dels centres sanitaris de la Generalitat, especialment dels Centres d'Atenció Primària (CAP), aquesta aportació sol ser de terrenys procedents de cessions urbanístiques. En el cas de molts municipis petits, en els quals no hi ha CAP, aquesta col·laboració s'ha vingut concretant en els dispensaris municipals, en els quals l'ajuntament sol aportar el local i el seu manteniment, i l'administració sanitària, el personal.

Alguns ajuntaments, per raons històriques, han tingut una participació molt més destacada en l'assistència sanitària, que fins i tot ha arribat a l'assistència hospitalària²⁴¹. Una part important dels centres hospitalaris de Barcelona i d'un bon nombre de ciutats catalanes són de titularitat municipal o de fundacions privades en les quals l'ajuntament hi té una presència molt destacada. En aquests casos, els ajuntaments vénen assumint una responsabilitat que va molt més lluny del que diuen les lleis.

La participació municipal en l'exercici de competències i la prestació de serveis d'assistència sanitària, modesta en termes generals i més destacada en alguns ajuntaments determinats, pot tenir els dies comptats, vist el que disposa l'LRSAL. Aquesta llei no només suprimeix l'assistència sanitària de la llista de matèries que han de ser objecte de competències municipals, sinó que, a més, obliga el traspàs efectiu dels serveis municipals en matèria de participació en la gestió de l'atenció primària de la salut a les comunitats autònomes, dins del termini de 5 anys de la seva promulgació²⁴². És aviat per ponderar les conseqüències pràctiques d'aquestes previsions legals; a Catalunya no són significatius els serveis municipals de participació en la gestió primària de la salut; ho són més els hospitalaris, que tanmateix no es veuen afectats per aquesta disposició de l'LRSAL.

3.25. Els serveis socials

L'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix que la regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones i dels serveis socials públics d'assistència primària són matèries que han de ser objecte de la competència municipal. Ultra aquesta previsió general de l'Estatut, les referències que trobem a aquesta matèria en la legislació de règim local són molt diferents abans i després de l'LRSAL. Mentre que la legislació bàsica de l'Estat i la de la Generalitat sobre el règim local han vingut atribuint als municipis com-

petències en matèria de serveis socials i de promoció i reinserció social, als quals també han definit com a servei obligatori per als municipis de més de vint mil habitants, l'LRSA substitueix en la legislació bàsica de l'Estat l'expressió “serveis socials i de promoció i reinserció social” per la molt més acotada “avaluació i informació de situacions de necessitat social i atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social”, essent aquesta darrera la que segons la legislació bàsica de l'Estat hauria de ser objecte de la competència municipal i, al mateix temps, servei obligatori per als municipis de més de vint mil habitants²⁴³. Per ponderar degudament aquest canvi legislatiu i la situació en què romanen les competències municipals en la matèria cal analitzar la situació prèvia a l'LRSA i, tot seguit, els efectes reals de les seves modificacions en aquest punt.

Els serveis socials s'han caracteritzat pel fet de ser objecte de responsabilitat compartida entre ajuntaments (i consells comarcals) i la Generalitat: els ens locals com a responsables de l'atenció primària, i la Generalitat de col·laborar en el seu finançament i de prestar els especialitzats.

Els serveis socials són qualificats legalment com a servei públic d'accés universal, garantit a totes les persones²⁴⁴. En l'entorn actual de crisi econòmica i de creixement alarmant de l'exclusió social, aquest plantejament d'universalitat dels serveis socials en fa créixer exponencialment la demanda i posa molta tensió als serveis socials municipals.

El sistema públic de serveis socials funciona de manera integrada i coordinada en xarxa, i és format pels serveis de la Generalitat, els de les entitats locals i els privats concertats amb l'administració. El conjunt de les seves prestacions constitueix el que s'anomena la cartera de serveis socials²⁴⁵.

La legislació de serveis socials atribueix àmplies competències als municipis, especialment per a la prestació dels serveis socials bàsics. En el cas dels municipis de menys de 20.000 habitants, els consells comarcals tenen la responsabilitat de la prestació subsidiària de les competències municipals; això vol dir que els ajuntaments poden prestar-los voluntàriament, però si no ho fan se n'encarregarà el consell comarcal²⁴⁶. Els municipis de més de 20.000 habitants, que venien sent legalment obligats a prestar els serveis socials, han de constituir el respectiu consell municipal de serveis socials o de benestar social, com a òrgan de participació comunitària.

Els serveis socials públics es financen en bona mesura amb les aportacions de la Generalitat, tant les pròpies com les que provenen dels pressupostos de l'Estat. En el cas dels serveis socials bàsics, com a mínim, la Generalitat ha de cobrir dues tercers parts del seu cost, mitjançant conveni amb l'entitat local responsable de l'àrea bàsica (ajuntament o consell comarcal, segons els casos). La resta del cost serà finançat principalment per l'ens local responsable de l'àrea bàsica, a part d'altres possibles ingressos addicionals.

243 Article 84.2.m) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Articles 25 i 26 LRRL i 66 i 67 TRLRMLC.

244 La principal llei reguladora dels serveis socials, que proclama i fa efectiu el principi de la seva universalització, és la Llei catalana 12/2007, de serveis socials. D'acord amb aquesta llei, tenen dret als serveis socials els residents legalment al municipi corresponent, i la resta de població només té dret als serveis socials bàsics.

245 La cartera de serveis socials inclou el detall de les diverses prestacions que ofereix la xarxa de serveis socials d'atenció pública i concreta la població destinatària i el perfil professional dels responsables de les prestacions, entre d'altres punts.

246 L'àrea bàsica de serveis socials és definida legalment com la unitat primària de l'atenció social, als efectes de la prestació dels serveis socials bàsics. Els municipis de més de 20.000 habitants constitueixen àrea bàsica de serveis socials, i l'ajuntament n'és l'administració responsable; els de menys població s'agrupen, per constituir una àrea bàsica de més de 20.000 habitants, i el consell comarcal n'és l'administració responsable.

247 La renda mínima d'inserció és regulada per la Llei 10/1997, desenvolupada pel Decret 339/2006.

248 Els ajuts a les persones de situació de dependència van ser establerts per la Llei estatal 39/2006. Entre la deficient quantificació dels costos de la seva aplicació i la retallada de recursos destinats a aquesta finalitat pel Govern espanyol amb la finalitat de combatre el dèficit públic, a la pràctica aquesta llei ha acabat provocant molta frustració.

249 La Llei 14/2010 regula els drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, i la Llei 33/2010 regula les polítiques de joventut.

Una de les funcions en què els ajuntaments poden intervenir a través dels serveis socials bàsics, en la mida que en siguin titulars, és en la tramitació dels ajuts de renda mínima d'inserció, l'atorgament i el finançament de la qual és competència de la Generalitat. En l'actual situació de crisi moltes persones depenen d'aquests ajuts com a única font de subsistència²⁴⁷.

Els serveis socials bàsics també tenen una intervenció molt important en la tramitació dels ajuts establerts per a les persones en situació de dependència, ja que són precisament els serveis socials que fins ara han depès de les entitats locals els que han de verificar i qualificar la situació de dependència de les persones sol·licitants dels ajuts. L'allau de peticions d'aquests tipus d'ajuts que hi ha hagut des de la promulgació de la llei de la dependència ha dut alguns serveis socials gairebé a una situació de col·lapse, amb els corresponents sobre costos de gestió per als ajuntaments i consells comarcals afectats²⁴⁸.

A més de les competències sobre els serveis socials bàsics, els ajuntaments també poden col·laborar en la planificació i l'impuls dels especialitzats i, en general, en l'exercici de competències de la Generalitat en aquesta matèria, segons acordin ambdues administracions. Especialment important pot ser la col·laboració dels ajuntaments en les polítiques adreçades a l'adolescència i a la joventut en situació de risc²⁴⁹.

Una responsabilitat de tots els ajuntaments en matèria de serveis socials és aportar els solars per a la construcció dels equipaments públics d'assistència social, sempre que l'activitat de l'equipament estigui destinada, com a mínim en un 50 per cent, a atendre la població del municipi.

Tota aquesta destacada responsabilitat i participació dels ajuntaments en l'establiment i prestació dels serveis socials bàsics, amb tantes utilitats per a diverses manifestacions de les polítiques de solidaritat, pot estar en qüestió arran de les modificacions introduïdes per l'LRSA al règim de competències municipals establert per l'LRBRL. Ja s'ha dit més amunt que la tradicional competència municipal (i al mateix temps obligació per als municipis de més de 20.000 habitants) sobre "prestació de serveis socials i de promoció i reinserció social", s'ha convertit arran de l'LRSA en un enunciat molt més llarg en lletres i molt més curt de continguts: "avaluació i informació de situacions de necessitat social i atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social". Aquesta nova competència/obligació municipal és només una part del que vénen fent els ajuntaments en matèria de serveis socials; què passarà amb la resta?

Segons la Disposició transitòria segona de l'LRSA aquesta "resta" s'hauria de traspasar a la Generalitat abans de finals del 2015 i, si no es fa, l'Estat penalitzarà la Generalitat amb retallades a les seves transferències de finançament. Tanmateix hi ha una altra possibilitat: que el que excedeix

del mínim competencial de l'LRSA sobre serveis socials, i vingui sent prestat pels ens locals, els sigui formalment delegat per la Generalitat, i d'aquesta manera poder seguint prestant els ajuntaments i els consells comarcals les mateixes funcions sobre aquesta matèria, si bé amb un embolcall jurídic diferent. Per arribar a aquesta solució, que sembla la més adequada, cal que s'hi posi la Generalitat i ho negociï amb els ajuntaments, ja que les delegacions sempre han de ser pactades.

Finalment, en l'àmbit dels serveis socials també cal parlar d'accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques. La normativa reguladora d'aquesta qüestió atribueix als ajuntaments responsabilitats notables per assolir l'accessibilitat en l'entorn urbà i en els serveis municipals, i també per fer complir el contingut d'aquesta normativa als edificis i establiments privats, en l'exercici de les seves competències urbanístiques. Està clar que aquest repte afecta diverses àrees de l'ajuntament (sobretot urbanisme, via pública i mobilitat), però els serveis socials són els que tenen una major responsabilitat a l'hora de vetllar pel seu acompliment²⁵⁰.

3.26. Les polítiques per a la igualtat

La legislació de règim local ha vingut considerant la promoció de la dona com una de les activitats que poden fer els ajuntaments en qualitat de tasques complementàries a les pròpies de les altres administracions públiques. Després de l'LRSA, la legislació bàsica de l'Estat deixa de contemplar aquesta possibilitat, que tanmateix segueix sent vigent a la legislació catalana de règim local²⁵¹. A la sensibilitat creixent envers la necessitat d'aplicar polítiques que garanteixin la igualtat efectiva d'oportunitats entre dones i homes, cal afegir-hi la urgència de reaccionar amb més eficàcia contra la violència masclista i de donar suport i servei a les seves víctimes. Els ajuntaments participen de les responsabilitats públiques en aquesta matèria.

La legislació sectorial²⁵² responsabilitza els poders i les administracions públiques perquè adoptin mesures específiques a favor de les dones i per corregir les situacions de desigualtat amb què es troben en comparació amb els homes.

La Llei orgànica 3/2007 preveu expressament mesures que tenen com a objectiu una presència equilibrada d'homes i dones en els llocs de responsabilitat i a les plantilles de les administracions públiques, i que tendeixen a conciliar la vida personal i familiar amb la laboral o la professional. També inclou previsions específiques per a les administracions locals, com ara que han d'integrar el dret d'igualtat en l'exercici de les seves competències i col·laborar, a aquest efecte, amb la resta d'administracions

250 Les normes més destacades en matèria d'accessibilitat són les següents: Llei 13/2014, d'accessibilitat. Llei estatal 49/2007, d'infraccions i sancions en matèria d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat; Codi tècnic de l'edificació, aprovat pel Reial decret 314/2006, que va ser modificat pel Reial decret 173/2010 precisament per reforçar les mesures de garantia de l'accessibilitat i no discriminació de les persones amb discapacitat.

251 Articles 28 LRBRL (suprimit per l'LRSA i per tant no vigent) i 71 TRLMRLC (que continua sent plenament vigent).

252 Llei orgànica 3/2007, per a la igualtat efectiva de dones i homes. Llei catalana 5/2008, del dret de les dones a eradicar la violència masclista.

253 Article 84.2.m) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

públiques, o que poden establir plans municipals d'organització del temps a la ciutat.

La Llei catalana 5/2008, del dret de les dones a eradicar la violència masclista, estableix obligacions públiques genèriques d'informació, sensibilització, prevenció, detecció de situacions de risc i actuacions preventives, i també de formació específica per als professionals afectats. També reconeix formalment el dret de les dones en situació de risc o de violència masclista a rebre de forma immediata de les administracions de Catalunya una protecció integral, real i efectiva, les garanties de la qual poden ser mitjans tecnològics o serveis policials. Per donar efectivitat a aquestes garanties, la llei configura una xarxa d'atenció i recuperació integral, per articular els serveis i les activitats públiques posades a disposició de les víctimes de la violència masclista. Els municipis formen part d'aquesta xarxa.

A més, les policies locals de Catalunya han de col·laborar per assegurar el compliment de les mesures acordades pels òrgans judicials i protegir les dones afectades per violència de gènere. Els cossos de policia de la Generalitat i dels ens locals han de prestar atenció específica a les dones que pateixin violència masclista i han de tenir la formació i la capacitat necessàries per fer-ho.

Tot plegat comporta responsabilitats importants per als ajuntaments, sense que se'ls garanteixin els recursos necessaris per poder assumir-les de manera efectiva. D'aquí que l'efectivitat de la legislació sobre igualtat i eradicació de la violència masclista passi per la col·laboració amb les altres administracions públiques.

També cal citar en aquest apartat l'aprovació recent al Parlament de Catalunya de la Llei 11/2014, per garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia. Tot i que no estableix responsabilitats directes per als ens locals, sí que conté diverses referències genèriques a les administracions i als poders públics per assolir els objectius generals d'aquesta llei, de manera que els ajuntaments també s'hi han de sentir concernits.

3.27. La immigració

L'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix que el foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants és una de les matèries que ha de ser objecte de les competències locals²⁵³. Tot i que la legislació de règim local no se'n fa ressò, no hi ha dubte que els ajuntaments assumeixen responsabilitats i que pateixen conseqüències importants en aquesta matèria.

El manteniment de la cohesió social implica que hi hagi oportunitats reals d'integració social de la immigració, la qual cosa no és tan fàcil, i menys

en l'actual context de crisi econòmica. El requisit més important per a la integració és l'accés al mercat de treball, qüestió en què els ajuntaments no poden incidir gaire. L'altre gran requisit és l'accés als serveis i les prestacions bàsiques de caràcter social, com ara la sanitat, l'educació, els serveis socials o l'habitatge.

La legislació sectorial²⁵⁴ reconeix a les persones estrangeres amb permís de residència els mateixos drets socials que a les espanyoles; i a les que són a Espanya en una situació irregular però s'han empadronat se'ls reconeix també determinats drets relacionats amb la salut, els serveis socials i l'educació. No cal dir que l'efectivitat d'aquests drets socials a favor de la immigració correspon en bona mesura als ajuntaments, i que les hauran d'atendre sense generar sensació de tracte discriminatori per a ningú.

A part de donar-los accés als serveis de la seva competència, també correspon als ajuntaments, pel que fa a la immigració, la prestació de serveis d'acollida i la intervenció en els procediments de reagrupament familiar, qüestions totes dues d'una gran importància per a la integració social²⁵⁵. El problema principal, però, és que l'acollida i els altres serveis que els ajuntaments presten a la població immigrant impliquen uns costos extraordinaris que ni l'Estat ni la Generalitat no acaben de compensar²⁵⁶.

3.28. La cultura

La legislació de règim local inclou les activitats i les instal·lacions culturals en la llista de sectors que han de ser objecte de la competència municipal. La cultura i els arxius, les biblioteques, els museus, els conservatoris de música i els centres de belles arts són també àmbits en els quals els ajuntaments poden exercir activitats complementàries a les pròpies d'altres administracions públiques. I, a més, el servei de biblioteca té la condició d'obligatori en els municipis de més de 5.000 habitants, i els de més de 30.000 l'han de prestar de manera descentralitzada²⁵⁷.

En general, les competències municipals en matèria de cultura consisteixen en l'organització i la promoció d'activitats culturals i en la prestació de diversos serveis d'aquesta naturalesa.

D'entre les **activitats culturals** organitzades o promogudes pels ajuntaments hi ha les festes populars i tradicionals i les de foment i dinamització de manifestacions o productes culturals²⁵⁸. La participació de l'ajuntament en aquestes activitats pot adoptar formes molt variades: organitzar directament les activitats, atorgar ajuts o subvencions a les entitats que les promouen i organitzen, construir i gestionar equipaments destinats a activitats culturals, etc.²⁵⁹

254 Els drets i deures de les persones immigrants estan regulats per la Llei orgànica 4/2008, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, que ha estat objecte de nombroses modificacions posteriors, desenvolupada pel seu Reglament aprovat pel Reial Decret 557/2011.

255 La Llei catalana 10/2010, d'acollida de les persones immigrants i de les retornades a Catalunya, regula amb detall les responsabilitats municipals de prestació del servei d'acollida a les persones nouvingudes.

256 En els darrers anys els recursos de l'Estat i de la Generalitat destinats a col·laborar amb les polítiques d'immigració dels municipis no han fet més que disminuir.

257 Articles 25 i 26 LRBRL i 66, 67 i 71 TRLMRLC.

258 Llei 2/1993, sobre cultura popular i tradicional.

259 En el decurs dels darrers anys s'han fet produït alguns canvis normatius o de context general que poden dificultar molt algunes manifestacions d'aquesta activitat municipal: les iniciatives europees que poden acabar limitant les activitats amb foc; la legislació d'espectacles públics i activitats recreatives (Llei 11/2009), que és molt exigent amb els requisits ambientals i de seguretat que han de complir fins i tot les activitats culturals i festives organitzades pels ajuntaments; la legislació sobre protecció dels animals (tot i que en algun cas ha estat modulada precisament en nom de la cultura popular i tradicional: Llei 343/2010, sobre els correbous) i la normativa sobre propietat intel·lectual i artística i l'activitat de l'SGAE i d'altres societats gesto-

res dels drets d'autor, que dificulta i encareix moltes manifestacions culturals populars sense afany de lucre fetes per entitats o ajuntaments.

260 Llei 17/1990, de museus.

261 Llei 4/1993, del sistema bibliotecari de Catalunya. Llei estatal 10/2007, de la lectura, el llibre i les biblioteques.

262 Llei 10/2001, d'arxius i documents.

En matèria de **museus**, són nombrosos els ajuntaments catalans, i no només els més grans, que han assumit la creació i la gestió de museus pel seu compte o en col·laboració amb altres administracions o entitats, ja siguin de caràcter més o menys general, o molt especialitzats, amb la finalitat de preservar i divulgar béns del patrimoni cultural de la localitat. Els ajuntaments tenen plenes competències per fer-ho²⁶⁰, però cal anar amb molta cura i assegurar que hi ha patrimoni que ho justifica, ja que les despeses de gestió d'aquests equipaments poden ser molt elevades.

Les **biblioteques** municipals, que són obligatòries en els municipis de més de 5.000 habitants, s'integren en el sistema bibliotecari de Catalunya i resten sotmeses a potestats de regulació, planificació i inspecció de la Generalitat. També és cert que la Generalitat i les diputacions col·laboren de manera significativa per cobrir les despeses d'aquest servei municipal. Per la seva banda, els municipis de més de 30.000 habitants han de prestar el servei de biblioteca central urbana i el servei descentralitzat, i els de menys de 5.000 habitants reben el suport dels consells comarcals o de les diputacions per poder gaudir també de serveis de lectura pública²⁶¹.

Els municipis de més de 10.000 habitants tenen l'obligació de disposar d'**arxiu** municipal, integrat en el sistema d'arxius de Catalunya, la qual cosa comporta haver de complir tot un seguit de requisits fixats per la normativa d'arxius de la Generalitat. Els de menys població també poden tenir un arxiu municipal, i, si no en tenen de propi, han de vetllar per la protecció i la gestió de la seva documentació, que poden disposar a l'arxiu comarcal²⁶². A banda del seu valor cultural, un bon sistema d'arxiu municipal és una eina molt útil per a la gestió de la informació i del coneixement i, en conseqüència, per a la millora dels serveis administratius i tècnics de l'ajuntament també és un element imprescindible per aplicar els requeriments de la legislació sobre transparència i dret d'accés a la informació pública.

És prou coneguda també l'aportació que fan molts ajuntaments a l'establiment i la gestió de centres d'ensenyaments artístics: conservatoris i escoles de música, centres de belles arts o de dansa i arts escèniques, entre d'altres. En tots aquests casos, es tracta d'una activitat totalment voluntària per part dels ajuntaments, que obeeix a la voluntat d'atendre una demanda ciutadana no coberta per les administracions culturals i educatives d'àmbit superior.

En la majoria de serveis i equipaments culturals, és essencial la col·laboració entre la Generalitat i els ajuntaments, tant per motius de finançament com per assegurar uns elements mínims d'equilibri, de qualitat i d'homogeneïtat entre les parts del territori. L'instrument que millor respon a aquesta fina-

litat és el Pla d'equipaments culturals de Catalunya, amb caràcter de pla territorial sectorial (vegeu l'apartat 3.28), i que canalitza el suport de la Generalitat i de les diputacions als equipaments culturals municipals, d'acord amb prioritats i ràtios objectives, per assegurar l'existència dels equipaments que el pla considera mínims a cada tipus de municipi²⁶³.

3.29. Els esports i el lleure

La regulació i la gestió dels equipaments esportius i de lleure i la promoció d'activitats d'aquesta naturalesa són qualificats per l'Estatut d'autonomia de Catalunya com a àmbits d'activitat pública en els quals cal atribuir competències als municipis²⁶⁴.

A més, les activitats i les instal·lacions esportives i l'ocupació del lleure són àmbits que la legislació de règim local inclou a la llista dels sectors que han de ser objecte de la competència municipal. Les instal·lacions esportives d'ús públic constitueixen un servei mínim obligatori per a tots els municipis, i l'esport també és una matèria sobre la qual la legislació de règim local reconeix la capacitat municipal d'exercir activitats complementàries a les pròpies de les altres administracions públiques²⁶⁵.

En matèria d'**esport**, l'activitat més important que fan la majoria d'ajuntaments és construir i gestionar equipaments esportius d'ús públic per a la pràctica de l'esport o per organitzar-hi competicions. Tret de les més modestes, que poden estar més o menys a l'abast de tots els ajuntaments (un camp de futbol, per exemple), la construcció de les més cares i sofisticades (piscines, poliesportius) sol dependre la majoria de casos de subvencions de la Generalitat o de les diputacions, i l'ajuntament n'assumeix part del finançament i la gestió i el manteniment. Tant per raons financeres com d'eficiència en la gestió, els darrers anys han sovintejat casos de concessió de poliesportius a empreses privades, que fan la inversió (total o parcial) i el manteniment de l'equipament a canvi d'explotar-hi activitats amb forta demanda de mercat (gimnàs, esports aquàtics).

Els ajuntaments també tenen capacitat per organitzar activitats de foment de l'esport i d'educació esportiva, ja sigui pel seu compte o en col·laboració amb les federacions i els clubs o les escoles, entitats amb les quals també solen col·laborar per organitzar celebracions i competicions²⁶⁶.

Pel que fa al **lleure**, els ajuntaments tenen capacitat per organitzar i promoure tota mena d'activitats, que majoritàriament estan adreçades a infants o a joves, com ara colònies escolars, ludoteques, activitats d'esplai, etc. L'aportació municipal a aquesta mena d'activitats també pot consistir en la cessió de locals, equipaments o d'altres ajuts per a les entitats que les organitzen²⁶⁷.

263 El Pla d'equipaments culturals de Catalunya, aprovat pel Decret 40/2010, té una vigència de 10 anys (2009/2019), durant els quals està prevista la inversió de 1.200 milions d'euros, el 50% dels quals han de ser aportats per la Generalitat. A conseqüència de la situació de crisi actual, la seva execució ja pateix endarreriments, i segurament en patirà més els propers anys.

264 Article 84.2.k) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

265 Articles 25 i 26 LRBRL i 66, 67 i 71 TRLMRLC.

266 La normativa sectorial principal de l'esport és la Llei estatal 10/1990, de l'esport, i les lleis catalanes 8/1988, de l'esport i 8/1999, de l'administració esportiva.

267 Regulen part de les activitats més característiques de lleure la Llei 38/1991, d'instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves, i el Decret 137/2003, de regulació de les activitats d'educació en el lleure en les quals participen persones de menys de 18 anys.

268 Article 84.2.g) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

269 Articles 25 i 28 (suprimit per l'LRSAL) LRBRL i 66 i 71 TRLMRLC.

270 La Llei 12/2009, d'educació, fa una regulació general i detallada de les competències educatives dels municipis. En un pla més especialitzat, cal tenir també en compte el que preveu la Llei 5/2004, de creació de llars infantils de qualitat, i el Decret 282/2006, que regula el primer cicle d'educació infantil i els requisits dels centres que la presten. La legislació estatal de referència és la Llei orgànica 2/2006, d'educació, modificada dràsticament per la Llei orgànica 8/2013, per a la millora de la qualitat del sistema educatiu; en relació amb el paper dels ajuntaments, aquesta normativa no afegeix res al que estableix la legislació de la Generalitat.

Des d'una altra perspectiva i també pel que fa al lleure, els ajuntaments exerceixen les activitats previstes a l'apartat 3.7, sobre espectacles públics i activitats recreatives.

3.30. L'educació

L'Estatut d'autonomia de Catalunya inclou en l'àmbit de les competències municipals 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 dels centres públics fora de l'horari escolar i el calendari escolar²⁶⁸.

La legislació de règim local ha disposat tradicionalment la competència municipal sobre participació en la programació de l'ensenyament, cooperació amb l'administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics, intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents i participació en la vigilància del compliment de l'escolarització obligatòria. L'educació també ha estat un sector en què els ajuntaments poden exercir activitats complementàries a les competències que les lleis atribueixen a les altres administracions públiques²⁶⁹. Encara que aquest plantejament és el que continua sent vigent a Catalunya, i el que s'analitza en els paràgrafs següents, l'LRSAL hi ha introduït canvis significatius a nivell de la legislació bàsica de règim local de l'Estat, si bé amb una transcendència pràctica molt incerta, tal i com es pot comprovar al final de l'apartat.

Tot i que l'educació és bàsicament una competència de la Generalitat, els ajuntaments també hi tenen responsabilitats i capacitats significatives, de manera que poden formular i desenvolupar polítiques pròpies en aquesta matèria. La importància que tenen aquests serveis per a la cohesió social i per al desenvolupament humà, social i econòmic fan que la majoria d'ajuntaments hi dediquin esforços importants.

La legislació sectorial és coherent amb el plantejament fet per la legislació de règim local i atribueix als municipis diverses competències sobre educació²⁷⁰, que es poden resumir en els blocs següents:

En primer lloc, competències de participació en la programació de l'ensenyament, que es tradueixen en la possibilitat de participar en la determinació de l'oferta educativa, en la programació de la formació professional, en coordinació amb els agents productius, en la determinació del calendari escolar i en la participació dels ajuntaments en els diferents nivells de consells escolars. Els municipis que tenen consell escolar municipal (on hi ha centres docents) poden exercir una certa capacitat de lideratge en matèria educativa.

En segon lloc, competències de cooperació en la creació, la construcció i el sosteniment dels centres docents públics, és a dir, facilitar solars per construir-hi centres de primària²⁷¹ i assumir les tasques i les despeses de conservació, manteniment i vigilància d'aquests centres. De fet, més que de competència, es tracta d'una càrrega per als ajuntaments.

En tercer lloc, competències d'intervenció i col·laboració amb els centres docents públics, que inclouen la participació en el consell escolar de centre, la col·laboració en les activitats extraescolars (ajudar a programar-les, a connectar les activitats docents amb els serveis i recursos del municipi i ajudar a finançar-les), la participació municipal en l'ús dels centres docents públics fora de l'horari escolar o la seva col·laboració en el servei de menjador o en el transport escolar.

En quart lloc, competències de participació en la vigilància de l'escolaritat obligatòria, que es concreten en la col·laboració dels ajuntaments amb l'administració educativa en el procés de selecció i admissió d'alumnes (matriculació)²⁷² i a l'hora de vetllar per l'assistència efectiva dels alumnes a les escoles (normalment, des dels serveis socials i les policies locals). La participació municipal en el procés de matriculació, que pot ser més o menys intensa segons la voluntat d'implicació i l'habilitat municipal, és un factor molt important per impulsar polítiques d'integració en l'àmbit local.

En cinquè lloc, els municipis també poden participar en l'educació amb la creació i la gestió de centres docents de la seva titularitat, normalment a partir d'un conveni amb la Generalitat. Cal destacar la important aportació municipal a la creació i la gestió d'escoles d'adults i de centres d'ensenyaments artístics. I sobretot de llars d'infants. La Llei 5/2004 integra les llars d'infants dels ens locals a la xarxa de llars infantils de titularitat pública de Catalunya, desenvolupada per les administracions locals i la Generalitat. Aquesta col·laboració es concreta en la participació financera de la Generalitat en la construcció i el funcionament de les llars d'infants municipals²⁷³. En tots els casos, es tracta de serveis voluntaris dels ajuntaments que solen rebre línies d'ajut de la Generalitat. Les aportacions econòmiques de la Generalitat a les escoles infantils municipals ha minvat sensiblement durant l'actual crisi econòmica, de manera que aquests serveis locals han esdevingut molt més costosos econòmicament per als ajuntaments i per a les famílies.

En sisè lloc, competències i responsabilitats municipals de donar suport a l'educació i al seu entorn, per connectar-la amb les polítiques i els serveis socials del municipi. En aquest sentit, els ajuntaments poden participar en l'aplicació de programes educatius adreçats a la immigració, col·laborar amb les associacions de mares i pares i de suport a les famílies, gestionar

271 La legislació sectorial regula l'obligació municipal de posar a disposició de l'administració educativa els terrenys necessaris per construir-hi centres educatius públics obtinguts en els procediments de gestió urbanística, i cooperar amb aquesta administració en l'obtenció de terrenys necessaris per a la mateixa finalitat, mitjançant altres mètodes.

272 El Decret 75/2007 estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres amb ensenyaments sufragats amb fons públics.

273 La voluntat de potenciar una participació destacada dels municipis en el servei de llars d'infants i en el primer cicle d'educació infantil també es posa de manifest al Decret 282/2006, que afirma la responsabilitat compartida per l'Administració de la Generalitat i els ens locals a l'hora d'impulsar una oferta suficient per atendre la demanda de places de primer cicle d'educació infantil. També preveu que la Generalitat, per estimular la implicació municipal en aquell nivell educatiu, pugui delegar als municipis diverses competències en matèria d'educació preescolar (matriculació, autorització de centres privats, participació i regulació dels públics).

programes de qualificació professional inicial i, en general, garantir la coordinació dels serveis socials amb els serveis educatius, amb l'objectiu de vetllar per l'interès superior de la infància.

Finalment, una altra prestació voluntària dels ajuntaments en matèria educativa són els diversos possibles serveis municipals de suport a l'activitat docent, com ara els de suport pedagògic, material i equipament o programes educatius específics.

La figura que probablement plasma millor la implicació municipal en l'educació són els plans educatius d'entorn, instruments que apunten cap un nou model, en què el fet educatiu traspasa els centres, per implicar-hi tots els agents educatius d'un territori. Els plans educatius d'entorn permeten que l'ajuntament exerceixi un lideratge compartit amb la Generalitat i que pugui aprofitar les seves diverses aportacions a l'ensenyament i la seva capacitat de mobilització social per definir polítiques pròpies en matèria d'educació. Caldrà veure si aquesta experiència, encara en un punt incipient, s'acaba de consolidar.

També caldrà veure fins a quin punt les previsions de l'LR SAL sobre educació acaben limitant la posició dels ajuntaments. En primer lloc, aquesta llei fa una reformulació de l'article 25.2.n) LRBRL, eliminant entre les funcions que atribueix als municipis en matèria d'educació les de més relleu polític, com ara la participació en la programació educativa i en la gestió dels centres escolars. En segon lloc, amb la supressió de l'article 28 LRBRL també s'elimina la cobertura jurídica que aquest precepte proporcionava als ajuntaments per fer activitats complementàries a les pròpies de les altres administracions públiques en aquesta matèria. La transcendència d'aquestes dues modificacions pot ser perfectament nul·la, si la legislació catalana de règim local i les lleis sectorials d'educació segueixen disposant el que diuen.

Major relleu podria tenir la Disposició Addicional 15^a LRSAL, que planteja l'objectiu que les comunitats autònomes assumeixin les competències educatives dels municipis reconegudes per la mateixa LRBRL. Tanmateix aquesta assumpció queda diferida a què en fixin els termes les lleis de finançament de les comunitats autònomes i d'hisendes locals, i no sembla probable que aquestes lleis de finançament dediquin massa energies a quelcom que segurament els és tan estrany com les competències educatives.

3.31. La promoció econòmica i l'ocupació

L'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix que els ens locals han de tenir competències per regular l'establiment d'autoritzacions i de promo-

cions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, artesanal i turístic i de foment de l'ocupació²⁷⁴. Ens està parlant de dues coses diferents: fer activitats de control de la iniciativa privada (és la funció de les autoritzacions), d'una banda, i fer activitats de foment i estimul (és a dir, de promoció), de l'altra. Són coses diferents però molt relacionades, ja que segons com s'exerceixin les funcions de control o d'autorització es pot afavorir o entorpir l'activitat econòmica. Per una altra banda, les activitats municipals de control sobre activitats econòmiques han esdevingut pràcticament buides de contingut, arran de la Directiva de serveis (apartat 5.3).

La legislació de règim local reconeix als ajuntaments la capacitat general de promoció dels interessos locals, i amb això n'hi ha prou per legitimar legalment la diversitat existent d'iniciatives locals que tenen com a objecte la promoció econòmica del municipi. A més, l'ocupació i la lluita contra l'atur i el foment de les estructures agràries i la prestació de serveis d'interès públic agrari són àmbits en els quals la legislació catalana de règim local reconeix la capacitat dels ajuntaments per exercir activitats complementàries a les pròpies d'altres administracions públiques²⁷⁵.

No hi ha una legislació sectorial que reguli i atribueixi competències municipals en matèria de promoció econòmica i de l'ocupació, tret de diversos decrets de convocatòria de subvencions i ajuts per al foment de l'ocupació. Però això no impedeix que, a la pràctica, la promoció de l'activitat econòmica i de l'ocupació sigui la prioritat principal de la majoria de municipis, sobretot en una època de crisi com l'actual, i que molts hi contribueixin amb les iniciatives més variades.

De fet, les polítiques i els serveis municipals poden promoure l'activitat econòmica i l'ocupació des de diverses perspectives i amb diferents instruments. Una de les eines més tradicionals és l'urbanisme: els criteris de qualificació i regulació dels usos del sòl sempre poden ser més o menys favorables a les activitats econòmiques, o a determinats tipus d'activitats econòmiques. Una altra és la política fiscal: els ajuntaments tenen una certa potestat tributària amb la qual també poden ajudar a estimular l'activitat productiva. Una altra via amb què poden incidir en el foment de l'economia és amb l'exercici de les seves potestats de regulació i control de les activitats econòmiques privades, per facilitar i afavorir els tràmits burocràtics de les empreses, tant davant del mateix ajuntament com en d'altres administracions²⁷⁶. I també amb un plantejament adequat de la política educativa es pot ajudar molt l'economia local.

A banda de tot això, cada cop més ajuntaments disposen de serveis específics de **promoció econòmica**, amb els quals poden desenvolupar diversos tipus d'activitats de suport a l'economia local: definir estratègies compar-

274 Article 84.2.i) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

275 Articles 25.1 LRRL i 71 TRLMRLC.

276 Una de les reclamacions més generalitzades de les empreses i de l'opinió pública als ajuntaments és la simplificació i l'abaratiment (en temps i en diners) dels tràmits administratius per a la creació, ampliació o modificació d'empreses o centres de treball. Tot i que s'hi han fet esforços importants els darrers anys, encara hi ha molt camí a fer. L'aplicació dels criteris establerts per la Directiva de serveis (vegeu l'apartat 5.3) i de la finestrada única on poder fer de cop els tràmits que corresponguin davant de les diverses administracions poden ser línies de treball molt adequades per assolir aquests objectius.

277 Perquè siguin efectives, les polítiques municipals de promoció econòmica s'han de fer en col·laboració amb els agents econòmics més significatius o representatius de la població, i, si és possible, s'ha de consensuar amb ells estratègies de creixement i d'especialització productiva, ja que en el nostre sistema econòmic el sector privat crea més treball i riquesa que no pas el sector públic. La planificació estratègica pot ser un bon instrument.

278 Reial decret llei 3/2011, de mesures urgents per a la millora de l'ocupació i la reforma de les polítiques actives d'ocupació.

279 Article 84.2.i) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

280 Article 25 LRBRL. L'article 67 TRLMRLC inclou els mercats a la llista de serveis obligatoris dels municipis de més de 5.000 habitants; també ho feia l'article 26 LRBRL, però l'LRAL va suprimir aquesta referència. L'LRAL també va modificar l'article 86 LRBRL, en el sentit de treure la consideració de servei essencial reservat als ens locals als mercats i llotges centrals.

tides de creixement amb els sectors econòmics del municipi²⁷⁷, atreure inversions i empreses, coordinar els diversos serveis i competències municipals en una política integral favorable a l'activitat productiva, prestar serveis d'assessorament a les empreses, etc. Hi ha línies d'ajut i oportunitats de col·laboració amb la Generalitat i amb algunes diputacions per impulsar aquests tipus de serveis municipals.

Dins dels serveis de promoció econòmica, o estretament relacionats, el **foment de l'ocupació** té una substantivitat pròpia destacada. Està clar que si hi ha més activitat econòmica, hi haurà més ocupació, de manera que segurament la millor manera de treballar perquè hi hagi feina és potenciar el desenvolupament econòmic. Això no treu que a la nostra societat hi ha un nivell totalment inacceptable d'atur, i que calen polítiques i serveis específics de suport a les persones aturades, per ajudar-les a entrar una altra vegada al mercat de treball.

Si bé els ajuntaments no tenen competències formals sobre polítiques actives d'ocupació, des de fa temps molts programes d'ocupació són impulsats i gestionats pels ens locals. I també són prou esteses les iniciatives de formació ocupacional liderades per ajuntaments, vinculades a les necessitats del seu mercat de treball, o els serveis municipals d'orientació laboral. A moltes poblacions no hi ha dubte que l'ajuntament és una peça important de la xarxa pública d'ocupació a Catalunya, se li reconegui aquest paper institucionalment o no.

De fet, aquest paper dels ajuntaments cada vegada és més reconegut per la legislació més recent, que estableix que les polítiques actives d'ocupació han de tenir en compte la seva dimensió local, de manera que afavoreixin les iniciatives de generació d'ocupació en l'àmbit local; en conseqüència, la legislació estatal sobre ocupació planteja la necessitat que les comunitats autònomes integrin en les seves polítiques d'ocupació el paper que poden jugar els serveis i les polítiques locals²⁷⁸.

3.32. El comerç

Al primer paràgraf de l'apartat anterior podem comprovar com les activitats comercials i les artesanals són les que de manera especial han de ser objecte de regulacions municipals d'autorització i de promoció de l'activitat econòmica²⁷⁹. I és que el comerç és de bon tros el sector d'activitat econòmica que sempre ha estat més susceptible d'intervenció municipal.

La legislació de règim local vigent preveu la intervenció dels ajuntaments en diverses activitats directament relacionades amb el comerç, i que tradicionalment han estat objecte de la competència municipal: abastos, fires, mercats, llotges i comerç ambulant ²⁸⁰.

Una de les qüestions més debatudes els últims anys, i que ha provocat diversos canvis legislatius i pronunciaments del Tribunal Constitucional²⁸¹, és la de l'abast i els límits de les potestats de la Generalitat i dels ajuntaments per intervenir en la definició del model o de l'estructura comercial. Dit d'una altra manera: el debat sobre si cal protegir el petit comerç tradicional de les nostres poblacions, o si és millor deixar via lliure a un mercat cada cop més dominat per les grans superfícies comercials. I molt relacionat amb això, el debat sobre els horaris comercials, on se suposa que la llibertat d'horaris perjudica especialment el petit comerç tradicional i beneficia les grans superfícies, i determinades modalitats de petit comerç vinculades a la immigració, i també als consumidors, naturalment.

A Catalunya, tant la Generalitat com la majoria d'ajuntaments han coincidit tradicionalment en la defensa de polítiques de protecció del petit comerç tradicional, tot i que també han discrepat sovint en algunes de les seves manifestacions concretes. D'acord amb la legislació sectorial, la Generalitat ha intervingut en el sector per planificar i controlar amb les seves autoritzacions l'establiment de grans superfícies comercials²⁸², mentre que els ajuntaments podien fer-ho amb el control de les llicències dels establiments dels comerços petits i mitjans, i amb programes per promoure la seva modernització i competitivitat. Ara ja no és així.

El Decret llei 1/2009 ja va suprimir el Pla territorial sectorial d'equipaments comercials. Ho va fer en aplicació del dret comunitari i, en especial, de la Directiva de serveis. Des d'aleshores, l'establiment de comerços és controlat només amb la llicència o autorització (en determinats casos, i pot ser de la Generalitat o de l'ajuntament en funció de la superfície del local) o amb la comunicació prèvia. La pressió per facilitar l'establiment d'empreses fa que cada vegada més l'obertura de comerços estigui condicionada només al tràmit de la comunicació prèvia, de manera que la llicència o l'autorització esdevingui excepcional, admissible només quan la justifiquen raons imperioses d'interès general, emparades per la normativa de la Unió Europea²⁸³.

A la pràctica, aquesta evolució de la legislació d'equipaments comercials provoca que el condicionament principal del seu establiment sigui el planejament urbanístic. De fet, el Decret llei 1/2009 aposta molt clarament per vincular els equipaments comercials a la realitat urbana, de manera que posa moltes dificultats a l'obertura de noves estructures comercials fora de la trama urbana. Així s'afavoreix també una mobilitat més sostenible²⁸⁴.

Una activitat comercial sotmesa plenament a la regulació i el control municipal és la **venda ambulant**. La capacitat d'intervenció municipal en aquest tipus de comerç és molt àmplia, i es fonamenta en el fet que la

281 La legislació sectorial que regula els equipaments comercials és el Decret llei de la Generalitat 1/2009, modificat per la Llei 9/2011 (modificació declarada parcialment inconstitucional), per la Llei 2/2014 i pel Decret llei 7/2014. També hi incideix la Llei estatal 1/2010, de reforma de la Llei 7/1996, d'ordenació del comerç minorista, així com la Llei 10/2013, de garantia de la unitat de mercat.

282 Amb la figura del Pla territorial sectorial d'equipaments comercials, la Generalitat ha establert determinacions que posaven límit a la concentració del mercat i a la proliferació de grans equipaments comercials a la mateixa zona. Les institucions europees han considerat aquest pla contrari a la competència i al lliure establiment de les empreses, i finalment la Generalitat el va suprimir amb el Decret llei 1/2009.

283 La Llei estatal 1/2010 incorpora a la regulació espanyola del comerç minorista el règim d'establiment de les activitats productives fixat per la Directiva 2006/123/CE, de serveis, que s'analitza a l'apartat 5.3. Les raons imperioses d'interès general que segons la normativa europea poden justificar l'exigència de llicències o autoritzacions són la seguretat, la salut, la defensa dels consumidors i la protecció de l'entorn urbà.

284 La Sentència del Tribunal Constitucional 193/2013, que declara inconstitucional la modificació del Decret llei 1/2009 duta a terme per la Llei 9/2011, afirma la inconstitucionalitat de limitacions a l'establiment de comerços justificades en la protecció del petit comerç o en altres motivacions econòmiques; en canvi

estima que les mateixes limitacions podrien ser admissibles si es fonamenten en la protecció d'interessos generals vinculats a l'urbanisme o al medi ambient.

285 La venda ambulant és regida per l'article 54 de la Llei estatal 1/2010, d'ordenació del comerç minorista, i el Reial decret 199/2010, de regulació de la venda ambulant o no sedentària.

286 La Llei 9/2000, de 9 de juliol, de regulació de la publicitat dinàmica, sotmet totalment la pràctica d'aquesta publicitat a les ordenances i a les facultats de control municipals.

287 Llei 8/1994, d'activitats firals.

venda se sol fer a la via pública, un espai titularitat de l'ajuntament, sotmès per tant a les seves potestats de regulació, i per a la utilització del qual els firaires han de pagar un preu públic.

La normativa sectorial²⁸⁵ reconeix la plena competència municipal sobre la venda ambulant, si bé obliga els ajuntaments a complir determinats requisits: manté el règim de les autoritzacions municipals als firaires, però com que són necessàriament limitades (per raó de l'espai disponible), de manera que no poden ser indefinides i s'han d'atorgar amb un procediment de concurrència amb publicitat, imparcialitat i transparència. Els ajuntaments, que han d'adaptar les seves ordenances a aquesta nova regulació, tenen plena autonomia per delimitar la zona on es pot practicar aquesta modalitat de venda, tot i que han de respectar certes exclusions.

El problema principal de la venda ambulant que han d'afrontar molts ajuntaments és la seva pràctica il·legal, el top manta. La resposta coherent dels ajuntaments és la persecució policial, però la falta de mitjans, la proliferació i l'organització dels venedors i la impunitat que té aquesta activitat fa que sigui gairebé impossible combatre-la només des dels ajuntaments.

La titularitat de la via pública, com en el cas de la venda ambulant, també és la base jurídica que justifica la capacitat d'intervenció important que la llei reconeix als ajuntaments per controlar l'anomenada **publicitat dinàmica**, que és la que es fa en els espais públics o a les bústies, i que té en la via pública una base imprescindible de propagació²⁸⁶.

Els ajuntaments tenen la capacitat de promoure i gestionar **fires**, amb la finalitat de potenciar l'activitat productiva o comercial del municipi, o amb altres objectius similars. Les fires se solen organitzar en col·laboració amb els sectors productius locals i han de ser autoritzades per la Generalitat, si es vol que tinguin reconeixement oficial i accés als ajuts públics²⁸⁷.

Les activitats municipals relacionades amb els abastaments, els mercats i les llotges centrals i els escorxadors des de fa anys han perdut el sentit que havien tingut tradicionalment, de manera que, llevat dels mercats, són pocs o gairebé cap els ajuntaments que prestin serveis d'aquest tipus. En el cas dels mercats, cada cop més modernitzats i sovint en connexió amb una cadena de distribució, continuen sent equipaments que molts ajuntaments mitjans i grans utilitzen per promoure la pervivència d'una expressió tradicional i popular de petit comerç molt vinculada a la xarxa urbana.

3.33. La defensa dels consumidors i les consumidoras

Els serveis d'informació i defensa dels consumidors i consumidoras tenen una relació molt directa amb l'activitat comercial, fins al punt que la legislació de règim local ha vinculat fins fa poc ambdues matèries a l'hora de garantir competències municipals. La legislació catalana segueix fent-ho, però l'LRSA ha suprimit la defensa d'usuaris i consumidors a la llista de matèries que segons l'article 25 LRBRL han de ser objecte de la competència municipal²⁸⁸.

Al nostre país, els ajuntaments van ser capdavaners en la creació i la gestió d'oficines o serveis d'informació i defensa dels consumidors (OMIC), abans que les lleis en regulessin la protecció. La legislació sectorial vigent reconeix la capacitat dels ajuntaments i de les altres administracions locals per prestar serveis públics de consum en el seu àmbit territorial, per informar, orientar, assessorar, tramitar queixes i denúncies, iniciar procediments sancionadors, fer mediació, fomentar l'arbitratge o educar i sensibilitzar, tot en defensa de les persones consumidoras. Fins i tot es garanteix l'existència, com a mínim, d'un servei públic de consum a cada comarca²⁸⁹.

A la pràctica, molts ajuntaments mitjans i grans, i bona part dels consells comarcals, actualment presten aquests serveis, sovint gràcies a la col·laboració de l'Agència Catalana de Consum de la Generalitat, legalment obligada a potenciar els serveis públics locals de consum.

Un dels serveis amb més interès que es poden prestar en aquest àmbit és el dels serveis o juntes arbitral de consum, que els ajuntaments o les comunitats autònomes poden constituir, si bé només tenen sentit en els municipis molt grans (a més de la Generalitat)²⁹⁰.

3.34. El turisme

Segons l'Estatut d'autonomia de Catalunya, les activitats econòmiques de caràcter turístic han de ser especialment objecte de competències municipals de regulació i de promoció. A més, la legislació de règim local inclou el turisme entre les matèries sobre les quals els ajuntaments han d'exercir competències²⁹¹, especialment de promoció dels recursos turístics.

La normativa sobre establiments d'allotjament turístic estableix que han de complir les determinacions urbanístiques i les de les ordenances locals i que la seva obertura ha de ser comunicada a l'ajuntament, que és també a qui correspon exercir-ne les funcions inspectores, en col·laboració i en concurrència amb la Generalitat²⁹².

288 L'article 66.3.g) TRLMRLC estableix la competència municipal en matèria de diverses activitats comercials i de defensa d'usuaris i consumidors.

289 Reial decret legislatiu 1/2007, que aprova el Text refós de la llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris i la Llei 22/2010, del codi de consum de Catalunya. Aquesta llei crea el Registre de Serveis Públics de Consum de Catalunya, que depèn de l'Agència Catalana de Consum, i on s'han d'inscriure, a efectes informatius, els serveis d'orientació i informació al consumidor de les administracions catalanes.

290 El Reial decret 231/2008 regula el sistema d'arbitratge de consum en què poden participar les juntes arbitral que vulguin crear els ajuntaments.

291 Articles 84.2.i) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 25 LRBRL i 66 TRLMRLC.

292 Decret 159/2012, d'establiments d'allotjament turístic i d'habitatges d'ús turístic.

293 Llei 13/2002, de turisme.

294 La Llei 18/2007, de l'habitatge, fa referència al possible ús d'habitatges amb finalitats turístiques. El Decret 159/2012 té com a objecte la regulació dels habitatges d'ús turístic.

La legislació sectorial regula la figura del municipi turístic, que es defineix a partir del grau d'afluència turística que hi ha a la població. La declaració d'un municipi com a turístic correspon al Govern de la Generalitat i comporta un plus d'obligacions de prestació de diversos serveis, més capacitat d'intervenció en matèria de turisme i prioritat en l'accés a diverses línies de recursos i ajuts. Menys transcendència té la declaració d'un municipi com d'interès turístic²⁹³.

Una qüestió molt debatuda dels municipis turístics és la del seu finançament. El factor principal que caracteritza els municipis turístics és el fet que tenen una població estacional o de temporada molt més elevada que la del seu padró. I com que el seu ingrés estable principal, la participació en els ingressos de l'Estat i de la Generalitat, es determina en funció del padró, per aquesta via reben menys del que realment és la seva població mitjana anual. D'aquí que des de fa temps se cerquin vies específiques que permetin solucionar aquesta mena de problemes de finançament dels municipis turístics. La taxa que grava les pernoctacions turístiques, creada al 2014 per la legislació tributària de la Generalitat, pot servir per aportar més recursos públics per millorar les infraestructures i serveis turístics dels ens locals, encara que és prematur valorar el seu rendiment i els corresponents criteris de distribució.

Els ajuntaments tenen capacitat per declarar i gestionar els anomenats recursos turístics d'interès local, si bé les competències principals que poden utilitzar són les urbanístiques. A banda d'aquesta declaració, les competències municipals en matèria de turisme són bàsicament de promoció i protecció dels recursos turístics del seu àmbit territorial. Un servei freqüent en els municipis turístics és el d'informació i senyalització dels seus recursos d'interès turístic, en el qual poden jugar un paper central les oficines de turisme, sovint de titularitat municipal encara que amb participació habitual dels sectors econòmics interessats.

A partir de la nova legislació d'habitatge de Catalunya²⁹⁴, els ajuntaments, amb les seves ordenances, tenen reconeguda la capacitat de regular, autoritzar i controlar l'ús dels habitatges amb finalitats turístiques. L'exercici efectiu d'aquestes competències, i més si tenim en compte que les denúncies d'usos il·legals dels habitatges amb finalitats turístiques són freqüents, exigeix una activitat inspectora molt costosa que no està a l'abast de molts municipis. Estàriem davant d'un exemple més de normes que atribueixen noves responsabilitats als ajuntaments, sense preveure els recursos necessaris per exercir-les.

3.35. La comunicació i les noves tecnologies

Per a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la regulació de l'establiment d'infraestructures de telecomunicacions i la prestació de serveis de telecomunicacions són matèries que han de ser objecte de les competències municipals²⁹⁵.

La legislació de règim local reconeix genèricament l'existència de competències municipals en l'àmbit de la tecnologia de la informació i de la comunicació, i fins i tot obliga els ajuntaments a gestionar serveis d'informació per divulgar les seves activitats i per promoure la participació ciutadana²⁹⁶.

Les ràdios i les televisions locals constitueixen un fenomen cultural i de comunicació que fins fa poc anava per davant de la seva regulació i del seu reconeixement legal. La normativa vigent reconeix i empara aquests serveis, en la prestació dels quals la posició jurídica dels ajuntaments és diferent, segons si les emissions es difonen per ones o per cable²⁹⁷.

La capacitat municipal per crear i gestionar una emissora de televisió o de ràdio municipal està condicionada al doble requisit d'haver d'obtenir una freqüència i la concessió del servei. En principi, la llei garanteix a tot municipi una freqüència d'emissió (per la via de destinar a aquests serveis una determinada amplada de freqüències), però en determinats casos, a la pràctica, la continuïtat urbana entre les poblacions pot limitar les freqüències disponibles.

En el cas de les emissores per cable, la titularitat municipal de la via pública (pel subsòl o pel vol de la qual circula el cable) situa l'ajuntament en una posició més sòlida, tant que fins i tot els tribunals han reconegut el dret dels ajuntaments a tenir emissores d'aquest tipus, abans que les lleis les reguessin. La legislació vigent garanteix l'existència d'emissores municipals d'entre els serveis que difonguin els operadors per cable²⁹⁸.

Qualsevol emissora de ràdio o televisió necessita la concessió prèvia del servei, que atorga la Generalitat. Tot i que en principi qualsevol ajuntament tindria dret a obtenir aquestes concessions, formalment la seva posició és similar a la de les emissores privades, sotmeses a aquestes facultats d'intervenció prèvia i de control de la Generalitat. L'organisme de la Generalitat que exerceix aquestes funcions i que atorga les concessions és el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (el CAC), configurat com un organisme políticament neutral que depèn majoritàriament del Parlament²⁹⁹.

Les emissores municipals de ràdio i de televisió estan sotmeses a certes restriccions i limitacions de caràcter general que no es poden ignorar: restriccions de publicitat comercial, necessitat de complir la normativa gene-

²⁹⁵ Article 84.2.l) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

²⁹⁶ Articles 25 LRBRL i 66 i 154 TRLMRLC.

²⁹⁷ Legislació sectorial estatal sobre ràdios i televisions locals: Reial Decret 1273/1992, sobre freqüències per a ràdios municipals, Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual i Llei 9/2014, general de telecomunicacions. La Generalitat participa en aquesta regulació sectorial amb el Decret 15/2003, sobre el règim jurídic transitori de les televisions locals per ones terrestres.

²⁹⁸ Llei catalana 8/1996, de telecomunicacions per cable, i Llei estatal 10/2005, de mesures urgents per a l'impuls de la televisió digital terrestre, de liberalització per cable i foment del pluralisme, desenvolupada pel Reial Decret 920/2006, que aprova el Reglament general de prestació del servei de difusió de ràdio i televisió per cable.

²⁹⁹ Llei 22/2005, de comunicació audiovisual de Catalunya.

300 Llei 18/2000, sobre publicitat institucional. També cal tenir en compte el que estableix la legislació electoral (LOREG) sobre limitacions a la publicitat institucional en els períodes electorals.

ral sobre publicitat institucional³⁰⁰ i obligació de garantir el pluralisme polític i social en els seus òrgans de govern i en el seu funcionament, com la resta de mitjans de comunicació de titularitat pública.

Els ajuntaments catalans també juguen un paper molt important en la implantació de les tecnologies de la informació, principalment a través de la seva associació majoritària en el consorci Localret. Entre d'altres activitats, la majoria d'ajuntaments faciliten i promouen la instal·lació de fibra òptica i l'accés i la utilització d'Internet, tant a nivell social com per la potencialitat que té per accedir a la informació i a les gestions municipals, i també per facilitar la participació ciutadana.

04

Els recursos municipals

4.1. Els impostos municipals

4.2. Les taxes, els preus públics i les contribucions especials

4.3. Les transferències de l'Estat i de la Generalitat

4.4. Les subvencions

4.5. El pressupost i la comptabilitat

4.6. Els béns municipals

Els recursos municipals combinen tres grans fonts d'ingressos: els impostos, les taxes, els preus i les contribucions especials i les transferències d'altres administracions públiques, incloses les subvencions. La importància econòmica relativa de cadascuna d'aquestes tres grans fonts d'ingressos pot variar molt d'un ajuntament a un altre, i també en funció de l'evolució econòmica i de les tendències dominants de les polítiques fiscals locals. Tanmateix, es pot dir que tant els impostos municipals com les transferències de les altres administracions públiques solen sumar més d'una tercera part dels ingressos municipals, de manera que les taxes i els preus se solen quedar per sota d'aquest percentatge.

La característica dels impostos és que es basen en indicadors de riquesa local i que el seu producte no es vincula a cap despesa o servei determinat. En canvi, les taxes, els preus i les contribucions especials sí que s'han de justificar en serveis o beneficis determinats, de manera que tenen un cert caràcter de contraprestació. Les transferències d'altres administracions públiques responen més a criteris d'equilibri i de solidaritat interterritorial, i poden ser vinculades o no a despeses determinades, segons si són condicionades o incondicionades³⁰¹.

La suma d'aquestes diverses fonts d'ingressos difícilment permet arribar a una situació de suficiència financera per als ajuntaments³⁰², si més no des del punt de vista municipal. Malgrat les diverses mesures legislatives adoptades des de la transició per millorar la regulació de les hisendes locals, els ajuntaments mai no s'han considerat satisfets amb els resultats obtinguts. Constatada la dificultat d'assolir una legislació d'hisendes locals satisfactòria, aquests darrers anys els ajuntaments comencen a plantejar la possibilitat de reduir despeses i serveis que no són legalment obligatoris, i més quan cada dos per tres les lleis sectorials de l'Estat o de la Generalitat adopten mesures que incrementen la despesa local, sense compensar-la.

4.1. Els impostos municipals

Els impostos suposen de mitjana entre el 30% i el 35% dels ingressos municipals. Hi ha cinc impostos municipals: l'Impost de béns immobles (IBI), l'Impost d'activitats econòmiques (IAE), l'Impost de vehicles de tracció mecànica (IVTM), l'Impost de construccions, instal·lacions i obres i l'Impost d'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana³⁰³.

L'IBI grava la propietat dels béns immobles, tant de naturalesa rústica com urbans. La base de l'impost és el valor del bé, que inclou el del sòl més el de les construccions o edificacions, i que es determina mitjançant el cadastre, en funció d'indicadors que donen un valor que normalment està força per sota del preu de mercat³⁰⁴.

301 Els ingressos municipals i la seva gestió són regulats pel Reial decret legislatiu 2/2004, que aprova el Text refós de la llei reguladora de les hisendes locals (LRHL).

302 L'article 142 de la Constitució afirma el principi de suficiència financera de les hisendes locals.

303 L'IBI, l'IAE i l'IVTM són obligatoris a tots els municipis; els altres dos són potestatis, és a dir, les ordenances fiscals de cada ajuntament poden decidir si els apliquen o no.

304 L'Estat és responsable de la gestió del cadastre que fixa els valors que conformen la base imposable de l'IBI.

305 L'IBI és regulat pels articles 60 a 77 LRHL.

306 Com a conseqüència de les característiques del cadastre i de la seva gestió, l'IBI és un impost al qual costa reflectir l'evolució real de l'economia. En època de crisi com l'actual això és un avantatge per als ajuntaments.

307 La limitació de l'IAE a les grans empreses va anar acompanyada de compensacions estatals als ajuntaments, ja que patien una reducció d'ingressos. A la llarga, aquestes compensacions realment no compensen.

308 L'IAE és regulat pels articles 78 a 91 LRHL.

309 L'impost sobre vehicles de tracció mecànica és regulat pels articles 92 a 99 LRHL.

Les lleis estatals fixen el tipus impositiu mitjà que cal aplicar a la base determinada pel cadastre. Amb les seves ordenances fiscals, i amb un marge d'autonomia que varia segons la seva població, els ajuntaments poden incrementar fins a gairebé el doble, o reduir fins a la meitat, el tipus mitjà fixat per l'Estat. Per tant, tenen una capacitat considerable per establir la pressió fiscal de l'IBI³⁰⁵.

La dificultat principal de l'IBI és la gestió i l'actualització del cadastre que li serveix de base. Aquesta gestió es manté centralitzada en l'Administració de l'Estat, amb l'argument que el cadastre també serveix per a altres finalitats que afecten impostos estatals. Aquest fet, unit a les dificultats tècniques inherents a la formació i l'actualització del cadastre, que requereix una anàlisi periòdica finca per finca, fa que sovint hi hagi endarreriments en les altes i lapses massa llargs de temps entre les revisions, de manera que els increments reals de la riquesa immobiliària local tarden un temps a ser reflectits pel cadastre, i l'actualització dels valors gairebé sempre comporta increments sobtats, amb el descontentament social corresponent³⁰⁶.

L'IAE grava l'exercici d'activitats econòmiques en el terme municipal. Fins a l'any 2002, gravava tot tipus d'activitats empresarials, professionals o artístiques, i a partir d'aleshores només s'aplica a les grans empreses³⁰⁷.

L'impost es basa en tarifes fixades per les lleis estatals per a cada tipus d'activitat empresarial. La quota mínima d'IAE, que correspon a una activitat empresarial determinada, es calcula aplicant a la tarifa de l'activitat el coeficient de superfície que ocupa. Els ajuntaments tenen capacitat per incrementar les quotes, dins d'uns límits fixats per la llei i que depenen de la grandària del municipi. També poden aplicar-hi índex correctors, en funció del tipus de zona de la ciutat o via pública on està radicada l'activitat³⁰⁸.

L'IAE sovint ha estat un impost polèmic, en part perquè té elements que poden dur a considerar-lo redundant amb impostos estatals o amb l'IBI, i en part perquè el sistema de tarifes és massa abstracte i té poc a veure amb el valor i amb els beneficis reals de les activitats gravades. Aquests dubtes segur que varen pesar a l'hora d'impulsar la reforma que l'ha limitat a les grans empreses.

L'impost sobre els vehicles de tracció mecànica grava la propietat dels vehicles aptes per a la circulació per les vies públiques, com ara cotxes, motos, camions o autocars. Es basa en unes tarifes que fixen una quota en funció de la potència i de la classe o tipus de vehicle. Els ajuntaments poden aprovar coeficients sobre aquestes quotes, i, segons la grandària del municipi, poden arribar a multiplicar-les per dos o a reduir-les a la meitat³⁰⁹.

L'Impost sobre vehicles de tracció mecànica té una gestió molt senzilla, en part gràcies a la col·laboració de les autoritats de trànsit: s'exigeix el seu pagament com a requisit previ per a la matriculació, la transmissió o la baixa del vehicle. Com que el factor que el lliga al municipi és el domicili del seu titular, ocasionalment hi poden haver casos de domiciliació fictícia per acollir-se als coeficients més baixos d'un ajuntament, però són casos, en general, poc significatius.

Els altres dos impostos que analitzem tot seguit són potestatus, és a dir, cada ajuntament pot decidir si els aplica o no. A la pràctica, la majoria d'ajuntaments, i en tot cas els mitjans i els grans, els apliquen tots, ja que d'altra manera difícilment arribaran a una situació de suficiència financera. Això no obstant, la seva aplicació ha de respectar les respectives regulacions legals.

L'impost sobre construccions, instal·lacions i obres grava la realització d'aquestes activitats que requereixen llicència urbanística. La quota mínima es determina amb l'aplicació d'un 2% al pressupost de l'obra. Els ajuntaments, en funció de la grandària del municipi, poden incrementar-ne la quota mínima fins a quatre vegades. La seva gestió és molt senzilla, ja que se'n pot exigir el pagament com a requisit previ per a l'obtenció de la llicència³¹⁰.

L'Impost sobre construccions, instal·lacions i obres és independent de la taxa de la llicència urbanística. Aquest impost ha donat una rendibilitat més que notable en aquells municipis que han viscut períodes intensos de construcció immobiliària³¹¹. L'altra cara de la moneda és que el seu producte cau en picat quan hi ha crisi a la construcció, com ara. Per tant, és un impost molt sensible a l'activitat de la construcció, i actualment irrellevant a la majoria de poblacions.

L'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana s'aplica en el moment de la transmissió dels immobles i dels terrenys i grava l'augment del valor cadastral d'aquell sòl (no el de la construcció, si n'hi ha) des del moment de la seva compra fins al de la seva venda, amb un màxim de vint anys. L'impost consisteix a fixar un coeficient anual, especificat per la llei, a l'increment del valor detectat, amb uns tipus màxims, que oscil·len entre el 26% i el 30%, segons la grandària del municipi³¹².

Tot i que la base de l'impost és l'augment del valor cadastral del bé, sempre desfasat i molt inferior al de mercat, en les èpoques passades d'increment sostingut del preu del sòl i de nombroses transaccions immobiliàries, la rendibilitat d'aquest tribut ha estat considerable a força municipis. Actualment, és irrellevant, principalment perquè hi ha molt poques transmissions immobiliàries. De fet, un dels problemes que han destacat alguns ajuntaments en relació amb aquest impost és que el seu resultat sempre

310 Els articles 100 a 103 LRHL regulen l'Impost sobre construccions, instal·lacions i obres.

311 A diferència de l'IBI, l'IAE i l'IVTM, que són d'una gran estabilitat, la rendibilitat del d'obres pot variar molt d'un any a l'altre, en funció de l'activitat constructora. Per tant, els ajuntaments no haurien de comptar-hi com un ingrés estable, sinó destinar-lo més a inversions que no pas a despeses corrents.

312 L'Impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana és regulat pels articles 104 a 110 LRHL.

313 El procediment d'aprovació de les ordenances fiscals és el que es comenta a l'apartat 5.2.

és positiu, encara que el preu del sòl s'hagi reduït, que és el que passa actualment, de manera que l'Estat ha tingut que modificar l'LRHL, en el sentit que com a mínim les persones desnonades, que s'han vist obligades a transmetre el seu pis a un valor inferior al que el varen comprar, no hagin de pagar a sobre l'Impost sobre l'increment del valor del terrenys.

Tant l'Impost de construccions i obres com el d'increment del valor dels terrenys depenen de l'activitat immobiliària. Fins al 2006, amb un mercat immobiliari dinàmic i en expansió, proporcionaven ingressos elevats als ajuntaments; però a partir del 2008, l'aturada de la construcció, la davallada dels preus immobiliaris i l'aturada de les transaccions d'aquest mercat han fet caure radicalment aquests ingressos, fins al punt que per a molts ajuntaments ha suposat una disminució notable, en termes absoluts, dels seus ingressos pressupostaris.

Les decisions municipals sobre l'aplicació d'impostos potestatsius i la determinació dels tipus tributaris quan l'ajuntament té marge per augmentar-los o reduir-los, les prenen les ordenances fiscals, que han d'haver estat aprovades i publicades abans de començar l'exercici econòmic en què s'aplicaran³¹³.

Els ajuntaments són competents per gestionar els seus impostos i recaptar-los, i també per fixar-ne el procediment i els terminis de cobrament, per aplicar procediments de recaptació forçosa i per imposar sancions per infraccions als seus tributs. El règim que s'aplica a aquestes activitats de gestió tributària és el que estableixen la legislació d'hisendes locals i les ordenances municipals.

La gestió i la recaptació dels tributs, especialment si cal recórrer a la recaptació executiva, és una tasca complexa i que requereix funcionaris amb una certa especialització. D'aquí que la majoria d'ajuntaments, fins i tot els grans, deleguin aquestes tasques a les diputacions provincials.

4.2. Les taxes, els preus públics i les contribucions especials

De mitjana, la suma de les taxes, els preus públics i les contribucions especials implica entre el 15 i el 20% del total dels ingressos municipals.

A diferència dels impostos, el rendiment dels quals no està vinculat a cap servei o despesa determinats, les taxes i les contribucions especials, i en menor mesura els preus públics, es justifiquen en serveis o activitats determinats de l'ajuntament o en beneficis obtinguts de l'activitat o de béns municipals, i el seu rendiment, tret del cas dels preus públics, s'ha d'aplicar a finançar les activitats o serveis que les justifiquen.

Els ajuntaments poden establir **taxes** per l'ús privatiu o especial de la via pública o un altre bé de domini públic municipal, per la prestació de serveis o per la realització d'activitats administratives³¹⁴.

Per poder posar una taxa, cal complir els requisits següents: l'actuació municipal que la justifica ha d'afectar o beneficiar particularment el subjecte a qui es liquida la taxa, s'ha de tractar d'un servei o d'una activitat administrativa que no sigui de sol·licitud o de recepció voluntària per a la ciutadania, i ha de ser un servei o una activitat administrativa exclosa de la iniciativa privada.

Les taxes municipals més típiques són les de la brossa, les de clavegueres, les de tramitació de llicències, les certificacions o d'altres actuacions administratives o les d'utilització privativa del subsòl, del sòl o del vol de la via pública per part de les empreses de serveis en xarxa o de terrasses, guinguetes o parades.

La quantia de les taxes i els aspectes de la seva gestió són determinats per les ordenances fiscals. En qualsevol cas, el rendiment previsible d'una taxa per prestació de serveis o per realització d'activitats administratives no pot superar el cost de l'activitat municipal que la justifica. Aquesta correlació s'ha d'acreditar a la memòria econòmica que l'ajuntament ha de redactar abans d'aprovar la taxa.

Els preus públics són ingressos que es basen en un benefici o servei de recepció voluntària que la persona obligada a pagar-los obté de l'ajuntament. De fet, s'apliquen a supòsits similars als de les taxes (aprofitament de béns municipals o serveis o activitats de l'ajuntament dels quals es beneficia de forma individualitzada el perceptor), en els quals, a diferència del que passa amb les taxes, no hi concorren els requisits de tractar-se de serveis o activitats de recepció obligada o exclosos de l'activitat privada. Tot el contrari: la característica dels preus públics és que les activitats o els serveis a què s'apliquen són concurrents amb els privats, i que la seva recepció no és obligada per a la ciutadania³¹⁵.

Els preus públics són fixats per l'ajuntament (sense necessitat d'ordenança fiscal) i, com a principi general, han de cobrir el cost del servei o de l'activitat que els justifica. Fins i tot, l'ajuntament pot aspirar a obtenir benefici dels preus públics. Poden ser exemple de preus públics l'entrada a la piscina municipal, la venda de publicacions, etc.

Les **contribucions especials** es poden posar per finançar obres públiques o per establir o ampliar serveis públics, sempre que comportin un benefici particular o un increment del valor de béns particulars, i poden cobrir com a màxim el 90% del cost de la inversió.

Les contribucions especials poden ser establertes discrecionalment per

³¹⁴ Les taxes són regulades pels articles 20 a 27 LRHL.

³¹⁵ Els preus públics són regulats pels articles 41 a 47 LRHL.

316 Les contribucions especials són regulades pels articles 28 a 38 LRHL.

317 L'article 142 de la Constitució estableix que les hisendes locals han de disposar dels mitjans suficients per a l'exercici de les funcions que la llei atribueix a les corporacions respectives, i que es nodriran fonamentalment de tributs propis i de la participació en els de l'Estat i de les comunitats autònomes.

318 La cessió als municipis de més de 75.000 habitants o que són capital de província de recaptació d'impostos de l'Estat és regulada pels articles 111 a 117 LRHL, i es concreta en els percentatges següents: 2,1336 de l'IRPF, 2,3266 de l'IVA i 2,9220 dels impostos especials. Aquestes cessions es complementen amb el fons complementari de finançament, regulat pels articles 118 a 121 LRHL.

l'ajuntament sempre que s'esdevinguin els requisits esmentats. Els criteris de distribució de les contribucions especials entre els propietaris beneficiats singularment per l'obra o servei han de ser fixats per l'ajuntament, i han de ser objectius³¹⁶.

L'objectiu més habitual de les contribucions especials és el finançament d'obres d'urbanització per part dels residents en el sector afectat. Sovint el seu establiment va acompanyat de polèmica i de contestació veïnal, la qual cosa ha provocat que molts ajuntaments no poguessin aplicar-les, si més no mentre aquestes inversions es podien finançar per altres vies. En l'actual context de crisi, és probable que s'utilitzin més.

4.3. Les transferències de l'Estat i de la Generalitat

Segons la Constitució vigent, les transferències de l'Estat i de la Generalitat formen part de l'estructura bàsica dels ingressos municipals³¹⁷. Parlem de les transferències o de les subvencions incondicionades, anomenades també participacions locals en els ingressos de l'Estat o de la Generalitat, que els ajuntaments poden destinar amb autonomia a cobrir totes les seves despeses, i que són substancialment diferents de les subvencions condicionades, que s'analitzen a l'apartat següent.

Les transferències o subvencions incondicionades obeeixen a una doble justificació: d'una banda, expressen la solidaritat i la corresponsabilitat fiscal entre els diversos nivells de govern i administració, i, de l'altra, asseguren a tots els municipis uns mínims d'ingressos que no estan en funció de la riquesa local, de manera que també fan una funció d'equilibri i solidaritat entre comunitats riques i pobres.

La suma d'aquestes transferències suposa a l'entorn d'una tercera part del total dels ingressos municipals. Tanmateix, és molt diferent la transcendència i el règim aplicable de les transferències de l'Estat (que tenen un volum molt important) i de les de la Generalitat (que són poc més que testimonials).

Les **transferències de l'Estat** als ajuntaments establertes per la llei d'hisendes locals són de dos tipus molt diferents, segons si es tracta d'ajuntaments grans o no. Per als ajuntaments de més de 75.000 habitants o que siguin capital de província o de comunitat autònoma, la seva participació en els ingressos de l'Estat s'instrumenta en qualitat de cessió de recaptació d'impostos estatals, i es configura realment com una participació municipal en l'impost de la renda de les persones físiques, l'impost sobre el valor afegit i els impostos especials generats al seu territori. La cessió es concreta en un percentatge dels rendiments d'aquests impostos que no hagin estat cedits a les comunitats autònomes³¹⁸.

Les transferències estatals a la resta de municipis integren el que s'anomena participació dels municipis en els tributs de l'Estat. L'import d'aquesta participació es determina pels criteris establerts per la mateixa legislació d'hisendes locals, que també preveu un mecanisme d'actualització en funció del creixement dels ingressos de l'Estat, i que cada any es concreta per la Llei de pressupostos generals de l'Estat³¹⁹. La legislació d'hisendes locals estableix també els criteris de distribució d'aquesta participació entre tots els municipis de l'Estat, criteris que es concreten cada any per la Llei de pressupostos. Es tracta de criteris objectius, basats en factors que se suposa que són indicadors de la necessitat de despesa dels ajuntaments, principalment la població. Les ciutats mitjanes i grans reben més participació per habitant en els tributs de l'Estat que les poblacions petites, en consonància amb el fet que també han d'atendre una llista més llarga de serveis obligatoris.

Els ajuntaments reben bestretes o lliuraments mensuals a compte d'aquestes cessions i participacions, determinats a partir de fórmules polinòmiques establertes en els pressupostos generals de l'Estat. En el cas de les participacions, les bestretes són del 95% de les participacions que es calcula que acabaran rebent, i el mes d'abril de l'any següent reben el resultat de la liquidació definitiva³²⁰. Aquest caràcter rigorosament periòdic de les transferències de l'Estat, afegit al seu considerable volum, fan que aquest mecanisme sigui una injecció de tresoreria molt còmoda i previsible per als ajuntaments³²¹.

La Generalitat també té una línia de transferències incondicionades als ajuntaments: el fons de cooperació local de Catalunya. Es tracta de recursos quantitativament molt més limitats que els que provenen de l'Estat (no els arriben ni al 10%). Els criteris de distribució que fixen els pressupostos de la Generalitat per a aquestes participacions són de caràcter objectiu, en funció de determinats indicadors de despesa³²². Com que es garanteix a cada municipi una participació mínima de més de 20.000 euros, la distribució d'aquest fons beneficia principalment els municipis petits.

4.4. Les subvencions

Aquest apartat es refereix a les subvencions condicionades o finalistes que poden rebre els ajuntaments en funció de criteris o de programes determinats, i que els beneficiaris han de destinar a la finalitat concreta per a la qual els ha estat atorgada.

Precisament per aquest caràcter específic i finalista, hi poden haver diferències enormes entre el que poden percebre uns ajuntaments o altres per aquest concepte. Hi ha molts programes diferents de subvencions con-

319 Els articles 122 a 126 LRHL regulen la participació dels municipis en els tributs de l'Estat. Els pressupostos generals de l'Estat fixen els criteris per distribuir el 95% de la participació municipal, mentre que el 5% restant es deixa perquè sigui determinat en funció dels resultats de la liquidació dels ingressos reals de l'Estat, en l'exercici següent.

320 Els ajuntaments de Catalunya reben aquestes transferències a través de la Generalitat, ja que així ho preveu tradicionalment l'Estatut d'autonomia. Tanmateix, la Generalitat es limita a transferir a cada ajuntament la quantitat assignada pel Ministeri d'Hisenda. Segons com es desenvolupin legalment els articles 217 a 221 del nou Estatut d'autonomia, és possible que la Generalitat pugui intervenir en la determinació dels criteris de distribució d'aquestes participacions.

321 Des de l'any 2008, els ingressos de l'Estat han minvat com a conseqüència de la crisi financera. Aquest fet ha provocat que molts ajuntaments estiguin en situació dramàtica: no només no els ha augmentat el volum de les cessions d'impostos estatals o la seva participació en els tributs de l'Estat, sinó que s'han trobat amb la necessitat de retomar al Ministeri d'Hisenda part de la bestreta del 95% rebuda l'any anterior. L'Estat dona facilitats per poder fer efectives aquestes devolucions.

322 El fons de cooperació local de Catalunya està subdividit entre la part destinada als ajuntaments i la destinada als consells comarcals. És regulat pels articles 197 i 198 TRLMRLC i dotat cada any pels pressupostos de la Generalitat, que n'acaben de concretar els criteris de distribució.

323 La Carta europea d'autonomia local exigeix que les subvencions concedides als ens locals no s'han de destinar a finançar projectes específics, si és possible, de manera que la concessió de subvencions no ha de perjudicar la llibertat política dels ens locals en el seu àmbit territorial (article 9.7).

324 El PUOSC és regulat per la Llei 23/1987, que estableix els criteris per determinar les actuacions que pot finançar i les bases del seu finançament. Els criteris d'aquesta llei han estat desenvolupats per diversos decrets, els que concreten els procediments de formació, aprovació i execució d'aquest programa.

325 La subvenció del PUOSC cobreix només una part del cost de la inversió, de manera que l'ajuntament ha de cobrir-ne la resta. En el cas dels ajuntaments petits, el percentatge de la subvenció pot ser més alt que en els mitjans o els grans.

dicionades amb destinació municipal i les possibilitats reals de beneficiar-se'n depenen de les necessitats, característiques i habilitats dels diferents ajuntaments.

Cada programa de subvencions condicionades té el volum de recursos previst en els pressupostos que el doten (que poden ser els de l'Estat, els de la Generalitat o els d'una diputació) i es distribueix d'acord amb els criteris establerts en els mateixos pressupostos o en normes específiques. Tot i que formalment la distribució d'aquestes subvencions es fa en funció de criteris objectius, a la pràctica hi pot haver força discrecionalitat, la qual cosa sovint alimenta sospites de favoritisme en la seva gestió.

L'existència d'aquestes subvencions finalistes es deu a diversos motius, i no hi ha dubte que poden ser vitals per a la majoria d'ajuntaments petits. En general, tots els ajuntaments les veuen com un possible complement molt anhelat de les seves capacitats d'inversió i de despesa. Tanmateix, la seva proliferació minva l'autonomia municipal, ja que el fet que siguin condicionades limita l'autonomia de despesa dels ajuntaments beneficiats³²³.

Passem a veure tot seguit una mostra de les línies de subvenció condicionades més importants en el finançament dels ajuntaments de Catalunya.

El Pla únic d'obres i serveis de Catalunya (PUOSC) és un programa de la Generalitat, finançat parcialment amb aportacions de l'Estat i de les diputacions, que té la finalitat d'ajudar a finançar inversions de la competència municipal en obra pública ³²⁴. Es tracta, per tant, d'un programa de subvencions a la inversió.

El PUOSC té periodicitat quadriennal i uns criteris de distribució que garanteixen a tots els ajuntaments la possibilitat de rebre subvencions a càrrec seu dins de cada quadrienni. Les seves prioritats són les obres i els serveis municipals de prestació legalment obligatòria. A la pràctica, el seu paper més important es desenvolupa en els petits municipis, ja que sense subvencions d'aquest tipus difícilment es podrien permetre per si sols finançar moltes de les obres de la seva competència³²⁵. Les diputacions també financen i gestionen dins del PUOSC programes específics de cooperació amb les inversions en obres i serveis municipals de la respectiva província.

Un altre programa de subvencions condicionades molt consolidat és el finançat pels pressupostos generals de l'Estat per ajudar a cobrir les despeses del **transport públic urbà** de viatgers. Els destinataris d'aquestes subvencions són els ajuntaments (o les entitats metropolitanes) obligats legalment a prestar el servei de transport públic col·lectiu urbà de viatgers (els de més de 50.000 habitants), i també hi poden accedir els que el

prestin efectivament i tinguin més de 20.000 habitants. Aquesta línia de subvenció respon al fet que aquest servei és intrínsecament deficitari a la majoria de ciutats grans i mitjanes, i es considera d'interès públic prestar-lo a preus assequibles, per reduir l'ús dels vehicles privats. Les subvencions es distribueixen i gestionen segons els criteris fixats pels mateixos pressupostos generals de l'Estat, a través de la figura del contracte-programa, és a dir, sobre la base d'un programa d'objectius acordat entre l'ajuntament interessat i l'Estat³²⁶.

Els ajuntaments de més de 20.000 habitants de Catalunya (i els consells comarcals, en relació amb la resta de municipis), que tenen l'obligació legal de prestar els **serveis socials**³²⁷, cobreixen una part important de les despeses corrents ocasionades per aquesta prestació amb subvencions de la Generalitat, en els termes que concreten mitjançant conveni.

També tenen una importància creixent a Catalunya les subvencions de la Generalitat als ajuntaments per contribuir a finançar **escoles bressol** municipals. Aquestes subvencions tenen un doble objectiu: ajudar a crear places de llar d'infants (subvencions a la inversió) i ajudar a finançar el seu manteniment (subvencions de despesa corrent). Les subvencions es distribueixen d'acord amb unes ràtios de percentatge per plaça fixades per la normativa de la Generalitat, i el seu objectiu polític declarat és cobrir una tercera part del cost d'aquest servei, si bé darrerament està cada cop més lluny d'arribar-hi³²⁸.

Altres activitats o serveis de la competència municipal, o que gestionen els ajuntaments en concepte de col·laboració en l'exercici de competències estatals o de la Generalitat, que també solen ser objecte de subvencions finalistes, són els següents: escoles d'adults, ensenyaments artístics, programes de foment de l'ocupació, dipòsits municipals de detinguts, jutjats de pau, programes d'accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques, protecció civil, polítiques d'igualtat, equipaments culturals, equipaments esportius, etc.

La dependència respecte d'aquestes subvencions finalistes sovint planteja inconvenients per als ajuntaments. En primer lloc, perquè només solen cobrir part del cost del servei subvencionat, de manera que, si volen demanar-les, els ajuntaments han de cobrir-ne la resta. I en segon lloc, perquè mai no està garantida la seva continuïtat, de manera que en qualsevol moment poden disminuir i quedar interrompudes (com passa actualment, a causa de la crisi), i és l'ajuntament qui ha d'assumir a càrrec seu els costos de la continuïtat o del tancament de l'activitat o servei afectat, incloses les eventuais responsabilitats davant del personal afectat.

De fet, en relació amb les transferències condicionades o finalistes de la Generalitat envers els ajuntaments, el principal problema d'aquests

326 L'existència de les subvencions estatals als municipis que presten el servei de transport col·lectiu urbà de viatgers és garantida per la Disposició addicional 5a LRHL. Tanmateix, la tendència dels darrers anys és a una reducció significativa d'aquestes aportacions estatals, cosa que està generant greus problemes de finançament del transport metropolità de passatgers (vegeu l'apartat 3.22).

327 Vegeu l'apartat 3.25.

328 Vegeu l'apartat 3.30.

329 L'article 57 bis LRBRL estableix les garanties de cobrament municipal de deutes autonòmics. Lamentablement, la llei no preveu una garantia similar de cobrament de deutes estatals.

330 Regulen el pressupost municipal els articles 162 a 193 LRHL. Aquesta llei obliga que les despeses del pressupost municipal estiguin organitzades segons la triple classificació funcional, econòmica i orgànica. Aquests preceptes són desenvolupats per l'Ordre EHA/3565/2008, sobre estructura dels pressupostos de les entitats locals.

darrers anys és que la Generalitat, que en general té una situació de liquiditat econòmica pitjor que la de la majoria d'ajuntaments, està retardant fins a lapsos de temps absolutament exagerats el pagament dels seus compromisos derivats d'atorgament de subvencions o d'altres acords de transferència amb destinació local, fins a l'extrem d'acabar contraient deutes importants amb molts ajuntaments, amb el consegüent desequilibri financer d'aquests. L'LR SAL ha reaccionat a aquesta dinàmica, comú a moltes comunitats autònomes, establint un procediment especial en virtut del qual l'Estat podrà deduir de les seves transferències a les comunitats autònomes els deutes que aquestes tinguin amb els seus ens locals, i satisfer directament aquests deutes als ens locals afectats **329**.

4.5. El pressupost i la comptabilitat

El pressupost és l'eina bàsica de previsió i planificació dels recursos i les despeses municipals. Compleix dues funcions o objectius generals d'una gran importància: programa i planifica les despeses de l'ajuntament en funció dels ingressos previsibles, cosa que vol dir que programa i planifica sistemàticament les activitats que ocasionaran aquelles despeses, d'una banda, i fixa normativament les despeses que el ple autoritza a fer als òrgans que formen l'executiu municipal.

Per tant, es pot dir que el pressupost fa una funció de programació i planificació bàsica de despeses i d'activitats, i racionalitza d'aquesta manera l'administració municipal, i una altra funció de control i limitació de les despeses que podran fer els responsables de la seva execució (l'alcaldia i les regidories delegades, bàsicament). Certament, la gestió pressupostària comporta una certa rigidesa en la disponibilitat dels recursos municipals, la qual cosa pot anar en detriment de la seva administració eficient.

Els pressupostos dels ajuntaments s'han d'elaborar segons l'estructura determinada per la legislació d'hisendes locals^{**330**}, i han de respectar com a mínim els principis següents:

Universalitat, en el sentit que han de contemplar la totalitat dels ingressos i de les despeses municipals.

Unitat, en el sentit que cada ajuntament ha de tenir un pressupost únic, que integri i consolidi els pressupostos de les entitats i empreses municipals, i que s'ha de gestionar segons el principi d'unitat de caixa (principi del qual queden excloses les empreses i organismes amb personalitat jurídica pròpia).

Temporalitat, que vol dir que les previsions pressupostàries es limiten al període de vigència del pressupost, que és d'un any.

Equilibri pressupostari, que vol dir que la suma dels ingressos ha d'igualar la de les despeses. Aquest principi ha estat accentuat arran de la legislació en matèria d'estabilitat pressupostària, que limita rígidament les possibilitats d'endeutament i de dèficit en els pressupostos municipals³³¹. I ho està sent molt més encara, com a conseqüència dels forts dèficits públics ocasionats per la crisi actual.

El projecte de pressupost municipal és elaborat sota l'autoritat de l'alcalde, que l'ha d'enviar al ple abans del 15 d'octubre de cada any (termini que, no cal dir-ho, no sempre es compleix). Això vol dir que a mitjan estiu les diverses àrees i serveis municipals haurien de formular als responsables de la hisenda municipal les previsions i propostes respectives de despesa per a l'any següent.

El ple ha d'aprovar provisionalment el pressupost i sotmetre'l a informació pública, tràmit durant el qual tota persona pot formular-hi al·legacions. El ple ha de resoldre les al·legacions presentades, aprovar el pressupost i fer-lo publicar al diari oficial de la província abans que comenci l'exercici pressupostari (l'1 de gener).

Si comença l'exercici pressupostari i encara no s'ha aprovat el pressupost, automàticament queda prorrogat el de l'any anterior. Aquesta pròrroga dóna cobertura per a la gestió del dia a dia, però impedeix de fer inversions.

El pressupost es pot modificar durant l'exercici pressupostari, però sempre amb l'acord del ple.

Un cop acabat l'any, es fa la liquidació del pressupost, que consisteix a comparar les previsions d'ingressos i de despeses pressupostades amb les fetes realment, o les contretes durant l'any. La liquidació ha de ser aprovada abans del mes de juny de l'any següent.

La gestió econòmica de l'ajuntament ha de ser reflectida per la corresponent comptabilitat, amb l'estructura establerta per la legislació de l'Estat per al conjunt del sector públic³³².

Els comptes de l'ajuntament són gestionats materialment per la intervenció (que ha vist com l'LRSAL reforçava significativament les seves potestats i les seves responsabilitats de control sobre la disposició dels recursos municipals) i aprovats per la comissió especial de comptes i pel ple municipal (que ha d'aprovar-los abans de l'1 d'octubre de l'exercici següent). Tot seguit, són enviats a la Sindicatura de Comptes, que també pot comunicar-los al Tribunal de Comptes, en l'àmbit de la col·laboració establerta entre ambdues institucions.

La Sindicatura de Comptes pot efectuar un doble control sobre els comptes municipals: un control de gestió (amb l'objectiu de suggerir millors pràc-

331 El Reial decret legislatiu 2/2007 aprova el Text refós de la llei general d'estabilitat pressupostària i el Reial decret 1463/2007 aprova el Reglament d'estabilitat pressupostària en la seva aplicació a les entitats locals.

332 L'Ordre EHA/1037/2010 aprova el Pla general de comptabilitat pública.

333 La Llei 18/2010, de la Sindicatura de Comptes, regula la composició, les atribucions i el funcionament d'aquest organisme de control de les administracions catalanes.

334 Regulen els béns dels ajuntaments els articles 79 a 83 LRBRL i 199 a 233 TRLMRLC, i el Reglament del patrimoni dels ens locals de Catalunya, aprovat pel Decret 336/1988. També els és d'aplicació, amb caràcter general, la Llei bàsica estatal 33/2003, de patrimoni de les administracions públiques.

335 Els ajuntaments tenen la responsabilitat i importants potestats jurídiques per protegir la integritat dels seus béns de domini públic i la seva destinació efectiva al servei o ús públic a què estan vinculats. Si són objecte d'aprofitament privatiu o singular per part de particulars, ha de ser després d'un procediment amb publicitat i concurrència.

tiques, per a una gestió més eficient dels recursos municipals, si s'escau) i un control de legalitat (amb l'objectiu de detectar i denunciar eventuais pràctiques il·legals en la gestió econòmica de l'ajuntament)**333**.

En diverses ocasions, la Sindicatura de Comptes ha denunciat que força ajuntaments de Catalunya no li trameten els comptes puntualment. Amb independència de les seves causes (que sovint són la manca de personal), aquest retard pot donar lloc a penalitzacions econòmiques per a l'ajuntament.

4.6. Els béns municipals

Els ajuntaments solen ser titulars d'un volum molt important de béns, que han de gestionar i administrar d'acord amb les disposicions legals i amb la seva naturalesa jurídica, que pot ser molt diferent: els carrers, les places i els parcs i jardins; els edificis dels serveis i equipaments municipals, o les escoles públiques; els terrenys que integren el patrimoni municipal del sòl, etc.

L'origen de la titularitat municipal d'aquests béns pot ser molt divers. En alguns casos, són municipals des de sempre, des que ha existit el municipi com a municipi. Altres vegades són municipals com a resultat d'herències o donacions. O per expropiació o per compra. Els darrers trenta anys, bona part dels béns que han obtingut els ajuntaments provenen de cessions urbanístiques.

Per la seva naturalesa jurídica, podem distingir entre tres grans tipus de béns municipals: els béns de domini públic, els béns patrimonials i els béns comunals (o emprius)**334**.

Els **béns de domini públic** són els destinats a un ús o a un servei públic (carrers, voreres, parcs, places, edifici de l'ajuntament, piscina municipal, escoles públiques, etc.). L'ajuntament no els pot vendre ni embargar, ja que el més important d'aquests béns és la seva utilitat o afectació al servei o ús a què estan destinats. Els béns de domini públic poden ser objecte d'aprofitament privatiu o especial per part de particulars, prèvia la corresponent autorització o concessió i el pagament de la taxa o preu que correspongui, sempre que amb això no es perjudiqui la seva finalitat principal (guinguetes a la via pública o a les platges, terrasses de bar, etc.)**335**.

Els **béns patrimonials** són béns de propietat privada de l'ajuntament, que pot vendre o hipotecar, si bé sempre amb la limitació legal de destinar el producte que en pugui treure a despeses d'inversió. És a dir, no es pot destinar el producte de la venda de béns patrimonials municipals a pagar la nòmina o a altres tipus de despesa corrent.

Els **béns comunals o emprius** avui són gairebé una relíquia històrica, presents només a uns quants ajuntaments de Catalunya, la major part d'ells de muntanya³³⁶. Són béns (normalment boscos o pastures o altres béns susceptibles d'aprofitament comunitari) que pertanyen a la comunitat local, no a l'ajuntament, sinó a la comunitat dels veïns i veïnes, tant presents com futurs. Quant a aquests béns, el paper de l'ajuntament és fer-ne d'administrador, d'acord amb unes regles que estableixen que la principal prioritat d'aquests béns és que siguin aprofitats o gaudits pels membres de la seva comunitat titular.

A banda de la funció que poden complir els béns municipals com a suport físic dels serveis i activitats de l'ajuntament i de la vida col·lectiva d'àmbit local, sovint també compleixen una funció important amb la seva cessió a altres poders o administracions públiques o a entitats privades sense afany de lucre, perquè hi prestin serveis o hi facin activitats per a la comunitat local.

Els ajuntaments estan obligats a formar un inventari en què constin tots els seus béns, amb indicació de la seva qualificació jurídica i de les finalitats a què estan destinats, i cal tenir-lo actualitzat. És molt important fer bé aquest inventari i exercir les funcions de protecció i gestió adequada dels béns municipals, ja que el seu volum és tan gran que si no es gestionen bé es poden acabar malmetent o perdent.

336 El llac de Banyoles té la qualificació jurídica de bé comunal o empriu.

05

**L'activitat
municipal**

5.1. Les polítiques i les potestats municipals

5.2. Les ordenances i els reglaments

**5.3. Les llicències, les comunicacions prèvies
i les declaracions responsables**

5.4. Les sancions municipals

5.5. Els serveis municipals

5.6. Els contractes dels ajuntaments

5.7. El procediment i la seva modernització

Els ajuntaments són administracions públiques, i això vol dir que tenen la facultat i la responsabilitat d'exercir potestats públiques, concretament potestats administratives. I és precisament sobre la base jurídica de les seves potestats que els ajuntaments exerceixen les competències i gestionen els recursos que els atribueixen les lleis.

Tot seguit analitzarem les principals potestats que ostenten els ajuntaments de Catalunya.

5.1. Les polítiques i les potestats municipals

Els municipis són entitats de govern i administració que actuen a través de la definició, el desenvolupament i l'aplicació de projectes i programes de polítiques públiques i de l'exercici de potestats administratives.

Les polítiques municipals expressen els objectius que vol assolir l'ajuntament i les activitats previstes en els diferents àmbits d'intervenció municipal. Molts ajuntaments les concreten en els seus plans o programes d'actuació municipal, bé sigui amb periodicitat anual, per a tot el mandat o qualsevol altre període. Les polítiques municipals són polítiques públiques en la mesura que qui les formula és un poder públic i la seva finalitat és servir interessos públics. I són polítiques en la mesura que expressen projectes de govern, propostes alternatives a altres que poden ser igual de legítimes, però que no han tingut el suport ciutadà suficient per ser aplicades.

L'execució efectiva de les polítiques municipals es concreta en l'exercici de les potestats administratives que les apliquen, ja que, com a administracions públiques, els municipis intervenen en les relacions socials precisament amb l'exercici de potestats administratives³³⁷.

Les potestats administratives expressen poders d'intervenció i de configuració de les relacions socials que no estan a l'abast de les persones privades. Expressen autoritat; poders d'executivitat i d'execució forçosa dels actes de l'Administració i de regulació vinculant de les activitats privades, entre d'altres. Ara bé, en l'exercici de les seves potestats, els ajuntaments estan sotmesos a les lleis de manera molt més estricta que no pas la ciutadania privada. I és precisament a través de l'exercici de les seves potestats, i comprovant si respecten o no els molts requisits a què les sotmeten les lleis, que es pot controlar jurídicament l'activitat municipal. L'administració té més poders jurídics que les persones privades, però molta menys llibertat a l'hora d'exercir-los.

337 Els articles 4 LRBRL i 8 TRLMRLC atribueixen als ajuntaments les potestats següents: normativa, tributària, de planificació, d'expropiació, de protecció i recuperació dels seus béns, d'execució forçosa, sancionadora, de revisió d'ofici, la presumpció de legitimitat i executivitat dels seus actes i la inembargabilitat dels seus béns.

338 Reconeixen la capacitat dels ajuntaments per produir ordenances o reglaments i en regulen els seus aspectes bàsics els articles 87.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 4, 49 i 84 LRBRL i 8, 178 i 236 a 238 TRLMRLC.

339 Parlem indistintament d'ordenances o reglaments municipals, perquè ambdós conceptes tenen la mateixa naturalesa jurídica de normes locals. El nom de reglament se sol aplicar a les normes de caràcter més organitzatiu de l'ajuntament o dels seus serveis, i el d'ordenança a les normes projectades per regular activitats privades.

340 El Tribunal Constitucional ha reconegut als reglaments i ordenances municipals, per la seva legitimitat democràtica directa, més capacitat d'innovar l'ordenament jurídic que la que tenen els reglaments estatals i autonòmics. En aquesta mateixa línia, l'article 87.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

5.2. Les ordenances i els reglaments

La capacitat de produir ordenances i reglaments, i de regular i establir les relacions socials i els deures i obligacions per a la ciutadania en l'àmbit local, és un dels poders més formidables dels ajuntaments, i un dels que té més significació i transcendència política³³⁸. Pensem que són manifestació d'aquest poder els plans urbanístics, les ordenances fiscals, els reglaments de participació ciutadana o les ordenances de convivència, entre moltes altres.

Mentre que l'Estat o la Generalitat poden fer lleis, els municipis poden fer ordenances o reglaments, i participar d'aquesta manera en la formació i el desenvolupament de l'ordenament jurídic³³⁹.

El reglament és una norma jurídica de naturalesa administrativa. Com a norma jurídica, té la capacitat d'establir regles de compliment obligatori per als seus destinataris. Ara bé, a diferència de les lleis, que són aprovades pel poder legislatiu, els reglaments són aprovats per l'executiu. Per això diem que són normes de naturalesa administrativa.

La capacitat normativa del reglament és substancialment inferior a la de la llei, a la qual resta subordinat. Tanmateix, s'admet que els reglaments, a més de desenvolupar i aplicar les lleis, també poden regular qüestions no legislades. Això sí, sempre que no contradiguin les lleis ni regulin matèries reservades a les lleis. Els ajuntaments, que desenvolupen les seves polítiques en espais molt territorialitzats i propers a la ciutadania, sovint tenen la necessitat de desenvolupar en el seu àmbit territorial regulacions legals prèvies, o de suplir amb les seves normes la manca de regulacions legals que afrontin noves necessitats socials.

A diferència del que passa amb l'Administració de l'Estat o de la Generalitat, que políticament depenen dels respectius parlaments, els ajuntaments incorporen directament la legitimació democràtica que els proporciona el fet d'haver estat elegits per la ciutadania. Això els dona un plus de legitimitat respecte de les altres administracions, a l'hora d'exercir les seves potestats normatives i regular qüestions no previstes per cap llei³⁴⁰.

Vegem tot seguit els tipus principals de reglaments i ordenances municipals en funció del seu objectiu.

Els reglaments organitzatius tenen la finalitat de concretar i desenvolupar l'organització interna de l'ajuntament. L'exemple més típic és el ROM (apartat 1.15). Altres exemples de reglaments organitzatius són els estatuts d'un organisme autònom, un reglament de participació ciutadana o el reglament intern d'un consell municipal. Com que tenen caràcter intern i no afecten directament els drets i deures de la ciutadania, hom sol considerar que els reglaments organitzatius tenen més capacitat innovadora que els que afecten les relacions i les activitats privades.

Les ordenances fiscals constitueixen probablement el tipus de reglament municipal més consolidat i més tradicional i estès. Són imprescindibles per establir i gestionar els tributs i les taxes municipals. Normalment són modificades cada any, d'acord amb un calendari molt previsible lligat al pressupost municipal (apartats 4.1 i 4.2).

Els plans d'urbanisme, malgrat la seva denominació, també tenen la naturalesa de norma reglamentària³⁴¹. El seu objectiu és regular l'ordenació de la ciutat, ja sigui a nivell general o parcial, i assignar a cada porció del territori els usos i aprofitaments que li corresponguin. La capacitat municipal per aprovar els plans urbanístics és limitada, ja que les lleis contemplen una intervenció de la Generalitat que en molts casos pot ser determinant (apartat 3.11).

Els reglaments dels serveis municipals defineixen les característiques sobre com es presta i com funciona el servei, i sobretot els drets i deures de les persones que en són usuàries. Com que només afecten les persones que voluntàriament utilitzen el servei, aquests reglaments tenen una capacitat normativa similar als organitzatius³⁴².

Les ordenances de caràcter general tenen la finalitat de regular relacions o activitats de la ciutadania i poden afectar l'exercici dels seus drets i deures. Un exemple prou conegut són les ordenances de convivència, que tenen com a objectiu regular aspectes diversos de la convivència veïnal i de l'ús dels espais públics. Són moltes les qüestions que poden ser objecte d'aquest tipus d'ordenança municipal: publicitat a la via pública, tinença d'animals de companyia, control dels sorolls, aparcaments a la via pública, etc.

Les ordenances i reglaments s'han d'elaborar i aprovar seguint el **procediment** establert legalment. En coherència amb la transcendència social i política que poden tenir les ordenances i els reglaments municipals, el procediment previst per a la seva aprovació té l'objectiu de garantir-hi la participació social i el debat polític. Així, a més dels estudis previs que hauran de fer els serveis municipals, les ordenances i els reglaments han de ser objecte d'informació pública, un cop aprovats inicialment pel ple. Tothom pot formular-hi al·legacions, que hauran de ser resoltes pel ple abans de la seva aprovació definitiva. Un cop aprovats, les ordenances i els reglaments només són eficaces a partir del moment de la seva publicació al butlletí oficial de la província. En tot cas, tenen caràcter públic, de manera que l'ajuntament els ha de posar a disposició de tota persona interessada que els vulgui consultar.

És important de posar molta cura en l'elaboració d'ordenances i reglaments, i fer estudis i reflexions previs sobre les conseqüències jurídiques, econòmiques o socials que pot tenir la seva aplicació. Com que són normes

341 Sovint s'ha qüestionat la naturalesa normativa dels plans urbanístics, a causa del grau de detall amb què regulen cada porció del territori, i també la seva expressió tant o més en plànols com en normes articulades. Avui ningú no discuteix la seva naturalesa normativa, afirmada repetidament per la jurisprudència i per les lleis. No és un debat abstracte, tenir naturalesa normativa o no té conseqüències importants de procediment d'elaboració i control jurídic.

342 Són exemples de reglaments de serveis municipals aprovats per l'ajuntament el de la piscina municipal, el del servei d'autobusos, el del servei municipal d'abastament d'aigua o el del cementiri municipal, entre molts d'altres.

343 Com a conseqüència de la complexitat jurídica i tècnica que suposa fer ordenances i reglaments, hi ha entitats (diputacions, federacions o associacions de municipis, i de vegades algun departament de la Generalitat) i consultories que redacten ordenances tipus i les posen a disposició dels ajuntaments. Aquests models poden ser molt útils, però això no treu que cada ajuntament hagi de fer una reflexió particularitzada acurada a l'hora d'aplicar-los a la seva realitat local.

344 La Directiva 2006/123/CE, coneguda com la Directiva de serveis, converteix en excepcionals els procediments d'autorització o llicència prèvia d'activitats privades de producció de serveis. La Llei 17/2009, d'accés a les activitats de serveis i el seu exercici, transposa la directiva a l'ordenament espanyol. La Llei 25/2009 modifica diverses lleis espanyoles per adaptar-les a la Directiva de serveis. El mateix fa el Decret legislatiu 3/2010, quant a diverses lleis catalanes. La Llei estatal 20/2013, de garantia de la unitat de mercat, estén a totes les activitats econòmiques aquest model de limitació dràstica dels controls preventius i adopta d'altres mesures per reduir les potestats d'intervenció administrativa sobre les activitats empresarials privades.

jurídiques, els seus efectes es poden multiplicar a totes les actuacions que regulen. Una ordenança mal feta, a més de poder acabar sent anul·lada pels tribunals, pot causar perjudicis importants a l'ajuntament o a la ciutadania afectada³⁴³.

5.3. Les llicències, les comunicacions prèvies i les declaracions responsables

Les llicències, autoritzacions o permisos i les comunicacions prèvies i les declaracions responsables són els instruments habituals de control preventiu de les activitats privades que poden afectar els interessos locals o de terceres persones. Fer obres, obrir un negoci o canviar l'ús d'un local són exemples d'activitats privades que estan sotmeses a un d'aquests controls municipals preventius. El seu objectiu és que l'ajuntament pugui comprovar que l'activitat ciutadana de què es tracti compleix la normativa que l'afecta.

Tradicionalment, s'ha debatut entre dos grans models de controls administratius sobre les activitats privades: els controls previs (llicències, autoritzacions o permisos), que exigeixen el vist i plau exprés de l'Administració per poder iniciar l'activitat, i els controls posteriors (comunicació prèvia, declaració responsable i inspecció posterior), que l'únic que requereixen és que es posi en coneixement de l'Administració l'inici de l'activitat privada controlada.

En els països de tradició jurídica francesa com és el cas del nostre s'hi han aplicat tradicionalment els controls administratius previs; en canvi, en els països de tradició anglosaxona s'ha optat normalment pels posteriors. La Unió Europea ha generalitzat l'aplicació del model de controls posteriors sobre les activitats privades de producció de serveis, una opció que implica una revisió profunda de moltes lleis nostres, tant estatals com autonòmiques, i de moltes ordenances municipals, per tal d'eliminar l'exigència de moltes llicències, autoritzacions o permisos³⁴⁴.

El nostre model tradicional de controls preventius ofereix més seguretat jurídica i una garantia raonable que s'hauran tingut prou en compte els interessos que poden ser afectats per l'activitat controlada, i també responsabilitza més els funcionaris i les autoritats públiques d'allò que autoritzen. El seu efecte negatiu principal és que els seus costos administratius són molt elevats, tant en diners (projectes i tràmits diversos), com sobretot en temps (una llicència o una autorització pot tardar mesos).

En una època en què el que es demana són facilitats a l'establiment d'empreses, els controls posteriors són molt més atractius. La responsabilitat recau en els promotors i els seus tècnics i, si ho han fet malament, el que haurà de fer l'ajuntament és ordenar-ne la reparació corresponent

o el tancament i sancionar; per tant, caldrà tenir bons serveis municipals d'inspecció i de control.

Les lleis generals de procediment administratiu recullen el principi d'intervenció mínima, que vol dir que els procediments de control preventiu de les activitats privades, com a regla general, han de ser els que hi tinguin un impacte més baix³⁴⁵.

Com a principi general, les activitats privades de caràcter empresarial o econòmic només poden ser sotmeses a **autorització o llicència** prèvia per decisió d'una llei, que a més ho ha de justificar en raons imperioses d'interès general. Per tant, si no hi ha aquesta cobertura legal, els ajuntaments no poden exigir llicència o autorització a les activitats privades, i com a molt les poden controlar amb procediments de comunicació prèvia o de declaració responsable³⁴⁶.

La **comunicació prèvia** consisteix a presentar un document a l'ajuntament per informar de l'inici o el canvi d'una activitat, o de tota altra circumstància sotmesa a aquest tràmit. La comunicació s'ha d'acompanyar dels projectes, les certificacions o tota altra documentació que exigeixin les normes aplicables al cas. Un cop presentada la comunicació, l'exercici de l'activitat comunicada ja pot començar.

L'ajuntament ha de comprovar la documentació presentada, inspeccionar l'activitat i prendre-hi les mesures que consideri necessàries si creu que la comunicació ha estat mal feta o si l'activitat comunicada és contrària a les lleis. Si hi ha motius que ho justifiquin, pot ordenar el seu tancament i imposar sancions³⁴⁷.

La **declaració responsable** és un document amb el qual el titular d'una activitat declara, sota la seva responsabilitat, que compleix tots els requeriments legals exigits i que es compromet a seguir complint-los al llarg del seu desenvolupament. Només amb l'únic fet de la seva presentació, autoritza l'ajuntament a fer-hi les inspeccions i les comprovacions necessàries per acreditar la seva veracitat³⁴⁸.

Les llicències o autoritzacions són resolucions emeses per l'ajuntament (normalment per l'alcaldia, que pot haver delegat aquesta facultat a les tinències d'alcaldia o a les regidories), a sol·licitud del titular d'una activitat privada, que permeten el desenvolupament d'aquesta activitat després de comprovar que compleix els requeriments exigits legalment. Mentre que no hi ha llicència, l'activitat no es pot exercir, i la llicència la pot condicionar a determinades correccions.

Només les lleis poden sotmetre activitats privades a llicència. Les més típiques són les urbanístiques (que s'han de demanar per fer tota obra, construcció o activitat que comporti transformació del territori) i les ambientals

345 Principi d'intervenció mínima: quan les administracions públiques estableixen mesures que limiten l'exercici de drets o posen requisits per fer activitats privades, han d'escollir la mesura menys restrictiva, motivar la seva necessitat per raons d'interès general i justificar la seva adequació per aconseguir les finalitats preteses (article 33 de la Llei 26/2010).

346 El caràcter excepcional i la necessitat de regulació legal de les llicències i autoritzacions té diverses excepcions. Per exemple, són perfectament admeses quan tenen com a objectiu l'exercici d'activitats relacionades amb el servei públic o amb el domini públic.

347 L'article 36 de la Llei 26/2010, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, defineix les característiques generals de la comunicació prèvia.

348 La declaració responsable és definida per l'article 35 de la Llei 26/2010.

349 La capacitat municipal per atorgar llicències i autoritzacions és reconeguda i regulada genèricament pels articles 84 LRBRL i 238 TRLMRLC. Els articles 71 i següents del ROAS n'ofereixen una regulació més detallada. Tanmateix aquests preceptes s'han d'interpretar a la llum de la Directiva 2006/123/CE, que és posterior, i que requereix previsió legal expressa per a cada tipus de llicència municipal; per tant, són les lleis sectorials (d'urbanisme, de medi ambient, etc.) les que estableixen i regulen amb més detall cada tipus de llicència municipal.

350 Atribueixen genèricament la potestat sancionadora als municipis els articles 4, 21, 139 i 140 LRBRL i 8 i 237 TRLMRLC. Tanmateix, el seu exercici en àmbits concrets de la responsabilitat municipal sol requerir un apoderament i una regulació més detallada per les lleis sectorials respectives.

351 La regulació legal general de les sancions administratives és als articles 127 i següents de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú. A més, les lleis sectorials solen preveure requisits específics addicionals per poder sancionar en l'àmbit respectiu.

(vegeu els apartats 3.11 i 3.16)**349**. Normalment, la sol·licitud de llicència s'ha d'acompanyar d'un projecte tècnic que permeti a l'ajuntament ponderar la solvència i les característiques de l'activitat projectada. La tramitació de la llicència se sol condicionar a una taxa que cobreixi les despeses que comportarà per a l'administració municipal (que poden ser abundants en el cas de projectes complexos).

En general, els ajuntaments tenen un marge de discrecionalitat estret a l'hora d'atorgar llicències, ja que si el projecte presentat compleix els requisits de la normativa aplicable cal atorgar la llicència, i si els incompleix cal denegar-la. Tanmateix, aquestes verificacions no sempre són tan fàcils com sembla, de manera que, a la pràctica, sempre hi ha una certa discrecionalitat i hi són freqüents els recursos jurídics contra l'atorgament o la denegació de llicències municipals.

5.4. Les sancions municipals

Les lleis atribueixen als ajuntaments la potestat sancionadora, és a dir, la de castigar les infraccions comeses per la ciutadania, les empreses o les entitats dins de l'àmbit de les responsabilitats municipals**350**.

Tot i que a la pràctica no sembla que aquesta sigui la potestat més rellevant que poden exercir els ajuntaments, les lleis consideren que formalment té una gran transcendència, de manera que la sotmeten a requisits especials**351**.

La Constitució sotmet la potestat sancionadora de l'Administració a un principi de reserva de llei, en el triple sentit que només poden sancionar els òrgans administratius que tenen atribuïda aquesta potestat per llei que només es poden sancionar fets que hagin estat qualificats legalment com a infraccions, i que també s'hagin delimitat legalment la sanció corresponent a cada tipus d'infracció.

L'aplicació estricta d'aquest plantejament suposaria un límit molt rígid per a la potestat sancionadora dels ajuntaments, que moltes vegades castiga infraccions definides només per ordenances municipals. Per salvar aquesta situació, els articles 139 i 140 LRBRL donen una certa cobertura jurídica a les ordenances municipals perquè tipifiquin infraccions i sancions dels ajuntaments en els àmbits més habituals de responsabilitat municipal.

Les sancions municipals que plantegen menys problemes jurídics són les que han estat tipificades amb un cert detall per les lleis sectorials que atribueixen les competències als ajuntaments. És el cas de les sancions municipals més habituals: trànsit i circulació, urbanisme, salut pública o medi ambient, per exemple.

Els ajuntaments han de subjectar l'exercici de la seva potestat sancionadora a un procediment molt rigorós, pensat per garantir als presumptes infractors el dret a defensar-se i a no ser sancionats si l'ajuntament no pot acreditar l'efectiva comissió de la infracció imputada. Aquests requisits procedimentals, essencials en un estat de dret, impliquen que l'exercici de la potestat sancionadora dels ajuntaments acabi tenint un perfil molt burocràtic, amb uns costos de gestió administrativa molt elevats i amb un grau d'eficàcia sovint decebedor.

Les sancions municipals consisteixen gairebé sempre en multes. De vegades, també es pot imposar, bé com a sanció o com a mesura cautelar, la clausura o la suspensió de l'activitat o la demolició d'obres il·legals.

5.5. Els serveis municipals

Els ajuntaments han tingut tradicionalment la imatge de ser una administració essencialment prestadora de serveis, de manera que l'establiment i la gestió dels serveis públics és segurament l'activitat municipal més regulada i analitzada³⁵².

Tot i que l'expressió servei públic s'acostuma a fer servir per designar la majoria d'activitats administratives, en rigor, els serveis públics consisteixen precisament a produir i a oferir béns o serveis³⁵³ als seus usuaris. Són activitats que normalment fa el sector públic, però que tenen un contingut empresarial o econòmic important, de manera que sovint l'equilibri entre serveis públics i lliure iniciativa privada és tema de debat polític i social.

Els serveis municipals són les activitats de gestió de contingut prestacional o empresarial vinculades a l'exercici de competències dels ajuntaments. Els exemples més típics de serveis municipals són l'abastament i la depuració d'aigües, el transport urbà de viatgers, la recollida i el tractament de residus, el cementiri, etc.

La influència ideològica i política del pensament liberal i la dimensió econòmica creixent del sector públic han fet que la figura dels serveis públics estigui al centre d'un gran debat polític i jurídic. Tot i que aquest debat ha estat suscitat principalment per part dels grans serveis públics estatals tradicionals (energia, telecomunicacions, transport), els serveis locals també n'han sortit afectats.

Des dels postulats més liberals, hom qüestiona l'aplicació de la figura del servei públic a prestacions i activitats que poden ser fetes per les empreses privades. Aquest plantejament porta a reduir al màxim l'àmbit del servei públic, de manera que la iniciativa privada, la competència i l'economia de

352 Els serveis municipals són regulats amb caràcter general pels articles 85, 85 bis, 85 ter i 86 LRBRL, 243 a 272 TRLMRLC i 153 a 324 ROAS. A més, hi ha les normes sectorials respectives i moltes ordenances municipals.

353 Mentre que amb les llicències o les sancions l'ajuntament actua sobre l'exercici d'activitats privades, en els serveis públics qui actua i produeix béns o serveis als usuaris és el mateix ajuntament.

354 Al 1996 van ser liberalitzades les pompes fúnebres, que fins aleshores tenien la consideració jurídica de servei públic local. En l'àmbit de l'Administració de l'Estat, el procés de liberalització ha estat molt més intens aquests darrers anys: telecomunicacions, energia elèctrica, algunes modalitats de transport ferroviari i aeri, etc.

355 L'article 86.2 LRBRL declara la reserva a favor dels ens locals de les activitats i serveis essencials següents: abastament i depuració d'aigua; recollida, tractament i aprofitament de residus i transport públic de viatgers (fins a la seva reducció per l'LRSA aquesta llista també incloïa el subministrament de gas i calefacció i els escorxadors, mercats i llotges centrals). Les lleis estatals o autonòmiques poden incloure en aquesta llista d'altres serveis essencials, cosa que no han fet.

mercat siguin les institucions que regeixin la producció de béns i serveis, sempre que sigui possible. Aquest enfocament ha portat a un esforç ideològic i polític per definir cada vegada amb més rigor quines són les circumstàncies o les condicions que justifiquen que una determinada activitat hagi de tenir el caràcter de servei públic. La conseqüència lògica d'aquest procés és la liberalització progressiva d'activitats que fins fa poc eren considerades legalment servei públic i que han estat lliurades al mercat³⁵⁴.

A banda del debat sobre si s'ha de reduir o no l'àmbit del servei públic municipal, l'altra qüestió que també planteja discussió és la del règim aplicable a la gestió dels serveis públics. En la mesura que la gestió dels serveis públics implica mobilitzar recursos econòmics i materials molt importants, la qüestió de l'eficiència econòmica i, molt lligada a aquesta, la del debat sobre gestió pública o gestió privada o externalització del servei adquireixen una gran importància.

L'aplicació d'aquestes reflexions generals als serveis municipals aconsella analitzar-los tot distingint-hi dos grans tipus de qüestions diferents: la de la fixació de l'àmbit d'aquests serveis i del seu caràcter monopolístic o en concurrència amb la iniciativa privada, d'una banda, i la de les modalitats de gestió i, sobretot, el debat entre gestió directa i externalització, de l'altra.

Pel que fa a la determinació de **l'àmbit propi dels serveis municipals**, hem d'entendre que amb caràcter general s'estén a les activitats de contingut prestacional que les lleis atribueixen a la competència dels ajuntaments. Com que aquestes activitats no constitueixen una llista tancada, la determinació de si una activitat concreta és un servei municipal o no acaba depenent en darrera instància de si l'ajuntament ha decidit crear-lo o no. Per tant, els ajuntaments tenen un marge considerable per decidir si tindran més o menys serveis dins de l'àmbit de les seves competències; dit d'una altra manera: una mateixa activitat pot ser prestada com a servei municipal o no (piscina, escola bressol, etc.).

Dins de les diverses activitats que un ajuntament pot considerar com a servei públic hi ha situacions molt diferents. Les que tenen la condició de servei públic en qualsevol cas, per decisió legal i amb independència de com es fa la seva gestió, són les anomenades activitats o serveis essencials reservats per llei als ens locals (article 86.2 LRBRL). En aquests casos, l'ajuntament no només té capacitat per crear i prestar el servei públic, sinó que, a més, té la responsabilitat de fer-ho, i de fer-ho en termes de plena titularitat de l'activitat. En aquests serveis no s'admet la iniciativa privada, llevat que sigui prèvia concessió de l'ajuntament, a títol d'externalització de la gestió d'un servei públic³⁵⁵.

Hi ha un segon bloc de serveis públics locals que són els que resulten de complir les obligacions o serveis mínims municipals establerts pels articles 26 LRBRL i 67 TRLMRLC, malgrat que no tenen la consideració de serveis essencials reservats als ens locals. En aquests casos els ajuntaments també tenen la responsabilitat de crear i prestar el servei públic, però això no exclou que la mateixa activitat pugui ser objecte d'iniciativa privada sempre que les condicions del mercat ho facin viable. Així, per exemple, la necessitat d'un cementiri municipal com a servei públic no exclou que també hi pugui haver cementiris privats. El fet que les lleis obliguin els ajuntaments a prestar aquests serveis legitima plenament el seu sosteniment amb recursos públics i porta a la marginalitat les eventuais iniciatives privades que hi són concurrents³⁵⁶.

Un tercer possible bloc de serveis municipals és el de les activitats de contingut materialment prestacional, que els ajuntaments poden fer dins l'àmbit de les seves competències, sense que constitueixin ni un servei essencial reservat als ens locals ni un servei mínim obligatori municipal. La llista d'exemples possibles pot ser molt llarga: una escola bressol, un càmping, una funerària, una escola de persones adultes, un teatre, una ludoteca, un alberg, etc. En aquests casos, els possibles serveis municipals s'ofereixen en règim de concurrència amb els privats, i l'ajuntament està obligat, tret que acrediti circumstàncies o finalitats d'interès públic que justifiquin el contrari, a no donar un tracte de favor als seus serveis respecte dels que ofereix la iniciativa privada; si no ho fes així, infringiria el dret de la competència.

A més de decidir la creació del servei municipal, també correspon a l'ajuntament aprovar la seva reglamentació, les seves tarifes i la modalitat de la seva gestió, entre d'altres qüestions. Els ajuntaments poden decidir totes aquestes qüestions amb un marge ampli de discrecionalitat, sempre que respectin els drets de les persones usuàries, inclòs el de participació³⁵⁷.

Els ajuntaments poden decidir entre diverses **formes de gestió dels seus serveis**. La primera gran opció és decidir entre la gestió directa i la gestió indirecta, o externalització del servei. La primera pot assegurar més el control municipal, però amb el risc de perdre eficiència econòmica, i també requereix capacitat d'inversió municipal. La indirecta, en canvi, pot facilitar l'aportació de finançament privat, però té el risc de posar els interessos econòmics del gestor privat per damunt dels socials. En la majoria de casos és una decisió entre política i de riscos empresarials. Com més dimensió econòmica i més contingut empresarial del servei, més habitual és la seva gestió indirecta³⁵⁸. Tanmateix, és difícil establir regles generals en aquesta qüestió. L'actual crisi financera dels ajuntaments fa que cada vegada més es vagi cap a la gestió indirecta.

356 Serveis municipals obligatoris que no tenen el caràcter de serveis essencials reservats als ens locals: enllumenat públic, cementiri, neteja viària, clavegueres, parc públic, biblioteca pública, protecció civil, algunes manifestacions dels serveis socials, extinció d'incendis, instal·lacions esportives d'ús públic i medi ambient.

357 La creació de serveis municipals ha de ser una decisió formal de l'ajuntament, d'acord amb els requisits i amb el procediment regulats pels articles 246 i següents TRLMRLC i pel ROAS.

358 La majoria de municipis solen prestar de forma indirecta els serveis de recollida i tractament de residus, neteja, abastament i depuració d'aigua. En canvi, és més habitual la gestió directa de l'enllumenat públic o del poliesportiu.

359 L'LR SAL dona una nova redacció, en sentit liberalitzador, als articles 85 i 86 LRBRL.

360 Els apartats 2, 3, 4 i 5 del capítol 6 tracten, respectivament, sobre els convenis, els consorcis, les mancomunitats i les comunitats de municipis.

De fet, una de les modificacions fetes per l'LR SAL a l'LRBRL té precisament la finalitat d'afavorir la gestió indirecta dels serveis públics en detriment de la directa. Concretament, ara la legislació de règim local vigent exigeix que els serveis locals s'han de gestionar de la forma més sostenible i eficient, cosa que remet a primar els factors econòmics per damunt dels socials o dels de qualitat. També limita la possibilitat de crear societats mercantils i entitats públiques empresarials com a formes de gestió directa local³⁵⁹.

La gestió directa vol dir que l'ajuntament assumeix el risc econòmic i empresarial de la gestió del servei i que hi posa els recursos necessaris per fer-ho. La gestió directa es pot fer amb la mateixa administració o serveis generals de l'ajuntament, amb un òrgan especial de gestió, amb un organisme autònom, amb una entitat pública empresarial de l'ajuntament o amb la creació d'una societat mercantil o una empresa pública municipal. Tret dels ajuntaments grans, el normal és que els municipis facin la gestió directa dels seus serveis amb la seva administració o serveis generals, sense crear cap mena d'organisme o empresa, que només es justifiquen a partir de volums considerables d'inversió o d'activitat.

La gestió indirecta vol dir que el risc econòmic que comporta la gestió del servei, inclosa normalment la inversió necessària per establir-lo o modernitzar-lo, es trasllada a un privat o es comparteix amb ell. Això no vol dir que l'ajuntament es desentengui del servei, sinó que en continua sent titular i té plenes potestats per decidir en tot moment com s'ha de prestar o per controlar si el gestor fa bé la seva feina o no. La gestió indirecta es pot fer mitjançant qualsevol de les formes previstes per la regulació del contracte de gestió de serveis, la més consolidada i tradicional és la concessió. D'altres formes possibles de gestió indirecta són la societat mixta (formada per capital municipal i privat), la gestió interessada o el concert. En tot cas, la selecció indirecta del gestor s'ha de fer sempre de conformitat amb procediments de concurrència i publicitat, en aplicació de la legislació de contractes del sector públic (vegeu l'apartat següent).

Els ajuntaments també poden gestionar els seus serveis amb fórmules associatives o en col·laboració amb altres administracions. Així, poden constituir mancomunitats o comunitats amb altres municipis, crear consorcis o empreses públiques amb altres administracions o fer-hi convenis. Aquestes fórmules associatives o de col·laboració interadministrativa són molt idònies per a la gestió de bona part dels serveis dels municipis petits³⁶⁰. En tots aquests casos estem davant de formes de gestió directa per l'administració.

5.6. Els contractes dels ajuntaments

La part principal del funcionament intern de l'ajuntament i de la prestació de les seves activitats es basa en la contractació externa. Una part important dels recursos econòmics dels ajuntaments es gasta per pagar béns o serveis o per finançar obres que han estat adquirides o gestionades per contracte. En conseqüència, la contractació és una activitat molt important per al funcionament dels ajuntaments, i encara adquireix més importància si tenim en compte que sovint planteja dificultats o dubtes jurídics considerables.

Els contractes municipals es regeixen per la mateixa normativa de contractació que s'aplica al conjunt del sector públic, amb algunes singularitats concretes de competència i de procediment establertes per la legislació de règim local³⁶¹.

Segons quin sigui el seu objecte, els contractes dels ajuntaments poden ser administratius o públics, o privats. Són contractes administratius els d'obres, concessió d'obra pública, subministraments, gestió de serveis, serveis, col·laboració entre sector públic i sector privat i mixtes. La resta de contractes municipals (arrendament d'immobles, assegurances, interpretació artística, etc.) són contractes privats. La principal diferència entre els uns i els altres és que en els administratius es reconeix legalment a l'ajuntament una posició d'autoritat davant del contractista, la qual cosa li permet exercir, si cal, certes prerrogatives especials, com ara la interpretació o la resolució unilateral del contracte. En canvi, en els contractes privats, la posició de l'ajuntament i la del contractista són substancialment iguals.

Tant en el cas dels contractes administratius com en els dels privats de l'Administració, té una importància especial la selecció del contractista i l'adjudicació del contracte. Com a principi general, tots els contractes del sector públic han de ser adjudicats d'acord amb principis de publicitat i concurrència. Aquest requisit bàsic, que respon a la necessitat d'evitar pràctiques de favoritisme o contràries al dret de la competència, implica l'existència d'una regulació detallada i complexa dels procediments de selecció del contractista i d'adjudicació del contracte, que caldrà aplicar segons quin sigui el seu objecte i la seva quantia³⁶².

La peça principal per dur a terme una bona contractació és haver fet un bon plec de condicions. L'ajuntament té un important marge de discrecionalitat a l'hora de redactar i aprovar els plecs, amb els quals pot concretar tot el que calgui l'objecte del contracte i com vol que li sigui lliurat, i els procediments i criteris que aplicarà per seleccionar el contractista i adjudicar el contracte. Val la pena esforçar-se a fer bons plecs, prou clars i prou adequats a les necessitats municipals³⁶³.

361 La norma bàsica que regula la contractació dels ajuntaments i del sector públic en general és el Reial Decret legislatiu 3/2011, que aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic. Cal tenir en compte que aquesta matèria és objecte de canvis legislatius constants, de manera que aquest text refós ja ha estat objecte de diverses modificacions d'ençà el 2011. En gran part, aquests canvis són resultat de directives comunitàries; en aquest sentit, l'entrada en vigor el 2014 de noves directives reguladores de la contractació pública fa albirar que dins de poc temps hi haurà a Espanya una nova regulació bàsica dels contractes del sector públic. Els articles 273 a 281 TRLMRLC estableixen diverses singularitats a la contractació pública a l'àmbit municipal.

362 Segons l'objecte i la quantia del contracte, l'ajuntament haurà d'aplicar un dels procediments d'adjudicació del contracte següent: obert, restringit, negociat, diàleg competitiu i adjudicació directa.

363 Tant les diputacions com la Junta consultiva de contractació administrativa de la Generalitat poden oferir models de plecs i de contractes i assessorar i resoldre dubtes i consultes en matèria de contractació dels ajuntaments que ho demanin.

364 El procediment administratiu està regulat principalment a la Llei bàsica 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i, en l'àmbit de Catalunya, per la Llei 26/2010, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. Les disposicions d'aquestes lleis es complementen amb nombroses normes legals i reglamentàries, que les desenvolupen per a tipus determinats d'actuacions o per a sectors determinats d'activitat administrativa.

No és recomanable fer dependre massa la selecció del contractista del preu ofert, en detriment d'altres factors com la qualitat, especialment en els contractes d'una certa importància. Si un contracte s'adjudica a un preu molt més baix del determinat pel projecte, una de tres: o el projecte està mal fet, o el contractista donarà un mal servei, o s'acabarà forçant l'ajuntament a modificar el preu del contracte i a pagar més del que es va adjudicar. El que no passarà és que el contractista perdi diners. Per evitar aquests possibles problemes, és millor combinar el criteri econòmic amb indicadors tècnics i de qualitat que permetin seleccionar realment la millor oferta, la que sortirà més a compte per a l'ajuntament i les persones usuàries, i que no sempre és la més barata.

També és molt important en els contractes de quantia significativa haver fet un bon projecte i una descripció detallada de l'objecte del contracte. El cost del projecte sol oscil·lar entre el 2 i el 5% del pressupost total del contracte, i gastar-hi un punt percentual més o menys pot comportar, a la llarga, estalviar uns quants punts percentuals en l'execució del contracte, o no.

5.7. El procediment i la seva modernització

Gairebé tot el que fan els ajuntaments ha de seguir el procediment que li correspon legalment. El procediment és molt important en el funcionament de les administracions públiques, i segurament d'aquesta preponderància deriva la imatge lenta, burocràtica i feixuga que en tenim. Tanmateix no en podem prescindir, sobretot per raons de seguretat jurídica que és el principi més important en tot estat de dret: el procediment garanteix que l'actuació administrativa sigui més o menys previsible, que es compleixin els tràmits que s'han establert per meditar i documentar les decisions, per poder defensar els drets i interessos de les parts afectades i per impugnar les resolucions administratives, si no s'han complet correctament.

Les normes de procediment que han d'aplicar els ajuntaments són bàsicament les mateixes que regeixen l'activitat de les altres administracions públiques, amb unes quantes singularitats establertes per les lleis de règim local. En tot cas, els ajuntaments tenen el deure d'informar tota persona interessada sobre el procediment que aplica per produir qualsevol de les seves actuacions³⁶⁴.

Els procediments s'han d'aplicar i és aconsellable que es procurin millorar. S'han d'aplicar per raons de seguretat jurídica, ja s'ha dit, i perquè la seva inaplicació pot ser motiu d'impugnació contra actes municipals. I s'haurien de millorar, perquè normalment són massa feixucs, poc intel·ligibles i, en general, poc afavoridors del desenvolupament àgil i

eficient de les activitats privades. Sense canviar les normes generals de procediment, cada ajuntament en pot fer millors o pitjors aplicacions. Val la pena esforçar-se a trobar vies per fer aplicacions àgils i accessibles dels procediments administratius, i aconseguir que facilitin l'activitat privada, en comptes de dificultar-la.

En aquesta direcció, un repte molt important és la seva informatització plena i el fet de facilitar a la ciutadania la tramitació electrònica dels procediments administratius³⁶⁵. Les lleis comencen a afavorir aquest procés i les inversions necessàries per aplicar-lo solen ser molt rendibles, tant econòmicament com en temps o en servei.

365 La Llei estatal 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, i la Llei catalana 29/2010, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, faciliten i regulen la possibilitat de fer servir les noves tecnologies per relacionar-se amb les administracions, i per al seu funcionament.

06

**Les relacions
amb altres
administracions**

6.1. L'autonomia, la coordinació i els controls

6.2. Els convenis

6.3. Els consorcis

6.4. Les mancomunitats de municipis

6.5. Les comunitats de municipis

6.6. Les federacions i les associacions de municipis

En els sistemes polítics descentralitzats una qüestió sempre molt important en el desenvolupament i l'estudi de les activitats i les organitzacions públiques és el de les relacions que s'estableixen entre els diversos nivells i instàncies administratives i de govern. En els països de tradició federal s'utilitza el terme de relacions intergovernamentals per referir-se a aquesta qüestió. En el nostre es fa servir el de relacions interadministratives³⁶⁶.

El desenvolupament normal d'un sistema de relacions entre les diverses instàncies administratives i de govern és essencial, tant per assegurar la coordinació entre elles i el respecte a la posició institucional i a les competències de cadascuna com per establir els procediments o acords de cooperació que han de fer possible un funcionament més eficient del conjunt de les entitats públiques i, en conseqüència, un millor servei a la ciutadania.

El principi més essencial d'articulació del nostre sistema de relacions interadministratives és el de lleialtat institucional, les manifestacions més significatives del qual són el respecte mutu de les competències, l'intercanvi d'informació i la col·laboració i l'ajut mutu entre les diverses administracions.

6.1. L'autonomia, la coordinació i els controls

Les relacions dels ajuntaments amb les altres administracions públiques estan condicionades pel principi d'autonomia i per la necessitat de coordinació entre les seves actuacions, ja que moltes vegades incideixen en els mateixos objectes.

Una de les característiques de la nostra organització política i administrativa són els diversos nivells territorials, les diferents administracions amb competències sovint coincidents³⁶⁷. Els interessos i les necessitats d'una mateixa població poden ser atesos per administracions diferents, les decisions de les quals poden arribar a interferir-se o a condicionar-se mútuament.

En aquest context, en molts àmbits de la seva competència (urbanisme, seguretat, serveis socials, medi ambient, cultura o educació, entre d'altres), les polítiques municipals estan condicionades per les de la Generalitat o les de l'Estat, que també ostenten competències o bé en els mateixos àmbits o en altres de molt propers (política territorial, infraestructures, seguretat, serveis socials, medi ambient, cultura, educació).

En aquestes circumstàncies, és imprescindible l'existència de mecanismes i **procediments de coordinació** que garanteixin l'exercici eficient del conjunt de competències públiques, per evitar-hi interferències i duplicitats. Les lleis preveuen diversos instruments amb aquesta finalitat³⁶⁸.

366 La legislació espanyola va començar a fer servir formalment el concepte de relacions interadministratives amb l'LRBRL, que li dedica un dels seus títols. El mateix faria uns anys més endavant l'LRJPAC.

367 Municipis, consells comarcals, diputacions, Generalitat i Administració de l'Estat tenen autoritat sobre el mateix territori, i sovint competències que incideixen en els mateixos objectes o en les mateixes polítiques (promoció econòmica, immigració, etc.).

368 La coordinació interadministrativa és regulada pels articles 55 i següents LRBRL, i 144 i següents TRLMRLC. A més, les lleis sectorials que atribueixen competències als municipis solen preveure mecanismes més concrets de coordinació i cooperació interadministratives per al seu àmbit respectiu.

369 L'incompliment del requisit de sotmetre el projecte de pla a consulta de les diverses administracions implicades pot comportar la invalidesa del pla aprovat. D'aquí l'eficàcia d'aquest mecanisme de coordinació interadministrativa.

370 Article 10 LRBRL: "només escau la coordinació sobre l'activitat municipal si les activitats o els serveis locals transcedeixen l'interès propi de les corresponents entitats, incideixen o condicionen de forma rellevant els de les administracions superiors o en siguin concurrents o complementaris. Les funcions de coordinació no poden afectar en cap cas l'autonomia de les entitats locals".

371 Article 140: "La Constitució garanteix l'autonomia dels municipis".

En primer lloc, els òrgans mixtos de col·laboració o de coordinació, integrats per representants de les diverses administracions implicades, normalment la Generalitat i els ajuntaments. La majoria de lleis sectorials regulen òrgans d'aquests tipus, integrats dins de l'Administració de la Generalitat (o de l'Estat, en el cas de lleis estatals). La representació municipal se sol canalitzar a través de les associacions i les federacions de municipis. La seva eficàcia no és gaire bona.

En segon lloc, els mecanismes que garanteixen que les diverses administracions implicades en una mateixa matèria compartiran la informació respectiva en relació amb aquest assumpte d'interès comú. Les lleis obliguen a aquesta transparència informativa interadministrativa, però a la pràctica l'accés a la informació interna d'una altra administració no sempre és fàcil.

En tercer lloc, en els procediments d'elaboració de plans i programes, l'administració competent ha de sotmetre'ls a consulta prèvia de les altres administracions interessades, per fer possible que, quan s'aprovin, puguin fer-se ressò dels seus projectes i interessos. Segurament aquest és un dels mecanismes més eficients de coordinació interadministrativa³⁶⁹.

Finalment, els plans sectorials de coordinació, que podria aprovar el Govern de la Generalitat per a determinats àmbits d'activitat, per obligar que totes les administracions amb competències concurrents hagin de compartir objectius i metodologies d'actuació. A la pràctica, a Catalunya no se n'ha aprovat cap, encara.

En qualsevol cas, els mecanismes i els procediments de coordinació que estableixin les lleis han de ser compatibles amb l'autonomia dels municipis. Aquesta cautela, reiterada amb insistència per la legislació de règim local³⁷⁰, és oportuna davant del fet que sovint les lleis sectorials atribueixen a l'Administració de la Generalitat o a la de l'Estat facultats de coordinació sobre l'Administració local, en àmbits determinats de l'activitat administrativa, que poden limitar la capacitat de decisió dels municipis en l'exercici de les seves competències.

El principi d'autonomia municipal, garantit per la Constitució vigent³⁷¹, ha esdevingut un factor definidor bàsic del règim local espanyol. I, tot i que aquest principi, per la seva amplitud i relativa ambigüitat, és susceptible d'interpretacions molt diferents, la jurisprudència del Tribunal Constitucional i la legislació bàsica de règim local l'han desenvolupat i concretat de tal manera que té una transcendència especial per definir la posició dels ajuntaments davant les altres administracions públiques.

La idea d'autonomia municipal que s'ha consolidat en el nostre país es basa principalment en una dràstica limitació dels controls polítics i admi-

nistratius sobre l'activitat dels ajuntaments. Les competències municipals poden ser poques o moltes (el principi d'autonomia no té gaire eficàcia per garantir un paquet important de competències municipals), però, les que tinguin, els ajuntaments han de poder exercir-les sota la seva responsabilitat, amb plena capacitat de decisió, sense subordinar-les a decisions d'altres administracions públiques, sotmeses només als controls judicials.

Aquest plantejament implica que, amb caràcter molt excepcional, les lleis només admeten controls polítics o administratius de l'Administració de la Generalitat o de la de l'Estat sobre l'activitat municipal, de manera que el sistema habitual de controls sobre els ajuntaments és el que exerceixen els jutges i els tribunals de justícia per garantir la legalitat de l'actuació administrativa.

Les lleis també atribueixen facultats de control sobre els ens locals a determinats òrgans de control que depenen del Parlament, com ara el Tribunal i la Sindicatura de Comptes, el Defensor del Poble i el Síndic de Greuges o l'Oficina Antifrau³⁷². Cal entendre que la intervenció d'aquestes institucions amb funcions de seguiment i control de l'activitat municipal no vulnera l'autonomia dels ajuntaments.

Les mesures legislatives i polítiques adoptades amb motiu de la crisi que venim patint des de fa anys estan afeblint i deixant en un segon pla el principi d'autonomia local en benefici d'altres principis que bona part de la nostra societat considera més prioritaris, especialment els de sostenibilitat financera i d'estabilitat pressupostària, incorporats expressament a la Constitució en el marc d'una reforma exprés de la mateixa, i emfasitzats fins a l'extrem per l'LR³⁷³. En aquest context, hi ha una tendència a identificar l'autonomia amb un cert descontrol de la despesa, inacceptable en un entorn de crisi financera.

6.2. Els convenis

Els convenis interadministratius, juntament amb els consorcis, són els principals instruments de cooperació dels municipis amb les altres administracions públiques. D'aquestes dues eines, a més, els convenis són d'aplicació preferent, ja que legalment s'estableix que un consorci només es pot constituir quan el seu objectiu no pot ser assolit amb un conveni³⁷⁴.

Els convenis són acords o compromisos formals entre dues o més administracions públiques amb un objecte determinat que entra dins les competències de totes les administracions implicades. Tenen contingut contractual, si bé no es regeixen per la legislació de contractes del sector públic. Els ajuntaments també poden fer convenis amb entitats privades sense afany de lucre, o altres amb particulars, previstos per lleis especifi-

372 Llei 14/2008, de l'oficina anti-frau. Llei 24/2009, del Síndic de Greuges.

373 L'LR³⁷³ reitera fins a l'avorriment la necessitat d'atendre els principis de sostenibilitat financera i d'estabilitat pressupostària en la major part dels seus preceptes, de manera que l'LR³⁷³ resultant d'aquesta reforma els afirma no menys de deu vegades per cada cop que cita el principi d'autonomia local.

374 Segons l'article 57 LR³⁷⁴ la cooperació entre l'administració local i les altres administracions públiques serà voluntària i pot adoptar, entre d'altres, les formes de conveni o de consorci. En el mateix sentit els articles 150 TRLMRLC i 303 ROAS. L'apartat 3 de l'article 57 LR³⁷⁴, introduït per l'LR³⁷⁴, és el que estableix la preferència a favor del conveni, en detriment del consorci.

375 Article 108 de la Llei 26/2010, de règim jurídic i procediment de les administracions de Catalunya: s'entén per conveni de col·laboració tot acord subjecte al dret públic, del qual es deriven obligacions jurídiques directes per a les parts. Els instruments que es limiten a establir acords generals de caràcter programàtic o declaratiu, sense eficàcia obligatòria directa i el compliment dels quals no és susceptible d'ésser exigit jurídicament, són considerats protocols.

376 La legislació de règim local ha considerat tradicionalment els consorcis com una de les formes de gestió dels serveis municipals. Aquest és el sentit que tenen els articles 87 LRBRL i 269 a 272 TRLMRLC. Cada cop més s'han generalitzat al conjunt d'administracions públiques, com ho palesen els articles 113 a 115 de la Llei 26/2010 i la disposició addicional 20^a de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, que aprofundeixen amb un grau de detall creixent en el règim jurídic general dels consorcis.

ques (els urbanístics, per exemple). En aquest apartat, ens ocupem només dels convenis interadministratius.

Els convenis poden servir per diverses finalitats: formalitzar aportacions de diverses administracions a una obra o servei determinat (per exemple, a un teatre o a un museu, com ara el Liceu o el MNAC, o els terrenys que un ajuntament aporta per fer una escola pública, o la subvenció de la Generalitat als serveis socials municipals); compensar econòmicament el fet que una administració utilitzi serveis gestionats per una altra (els ajuntaments que fan servir els bombers de la Generalitat); concertar el suport tècnic o de qualsevol tipus d'una administració a una altra (de la diputació o del consell comarcal a l'ajuntament interessat, per exemple), etc.

De manera habitual, els ajuntaments negocien i subscriuen convenis amb altres ajuntaments, amb el consell comarcal, amb la diputació, amb l'Administració de la Generalitat, amb la de l'Estat o amb altres organismes públics. Són negociats lliurement i subscrits entre les dues o més administracions implicades, i la seva validesa està condicionada a uns requisits força elementals: que el seu objecte sigui competència de les administracions que el subscriguin; que l'òrgan que l'aprova i el que el signa per cada administració siguin els competents per fer-ho, en funció del seu objecte; si es comprometen recursos econòmics cal comptar prèviament amb els crèdits pressupostaris necessaris, i si un conveni comporta que competències d'una administració seran exercides per una altra (en cas de delegació o encàrrec de gestió, per exemple), cal que el conveni es publiqui en el butlletí o diari oficial corresponent.

En qualsevol cas, els convenis tenen contingut jurídic i obliguen les parts que els signen, de tal manera que qualsevol d'elles pot acudir als tribunals contenciosos administratius per obligar l'altra que el compleixi, si creu que no ho fa. A banda dels convenis, els ajuntaments i les altres administracions públiques també poden subscriure acords de col·laboració que no tenen caràcter vinculant i que s'anomenen protocols³⁷⁵.

6.3. Els consorcis

Un consorci és un ens de naturalesa pública format per l'associació voluntària de dues administracions o més. Els consorcis tenen una presència molt important en l'àmbit de l'administració local³⁷⁶, on és molt habitual trobar consorcis formats per un ajuntament o més, el consell comarcal, la Diputació i/o un departament o organisme de la Generalitat. També poden formar part dels consorcis entitats privades sense afany de lucre, com ara fundacions o associacions.

El requisit principal que han de complir tots els membres del consorci per poder-ne formar part és que el seu objecte i les seves finalitats siguin inclosos dins dels seus àmbits competencials o d'interessos.

La constitució d'un consorci és un procés negociat entre les entitats interessades a ser-ne membres, que culmina en la redacció d'uns estatuts acceptats unànimement. Aquests estatuts hauran de ser aprovats per totes les entitats consorciades, amb els requisits exigits per la seva normativa interna, i publicats al butlletí o diari oficial que correspongui (si el consorci només és d'administracions locals, al butlletí oficial de la província, i si hi participa la Generalitat, al DOGC)³⁷⁷.

Els estatuts dels consorcis han de regular la seva organització interna, les seves competències i activitats, els seus recursos, les normes de funcionament i el règim jurídic que s'aplicarà als seus actes, entre d'altres qüestions. Els estatuts són la llei del consorci i han d'assegurar que totes les entitats consorciades estiguin representades en l'òrgan de decisió principal del consorci.

El consorci té personalitat jurídica pròpia, independent de les entitats que el formen, té el seu pressupost i, si els estatuts així ho decideixen, també pot tenir el seu personal (també pot funcionar amb personal adscrit d'una de les entitats consorciades) i el seu patrimoni. Com que és una entitat de naturalesa pública pot exercir potestats públiques i la seva gestió econòmica està sotmesa als mecanismes generals de control que s'apliquen al sector públic (Sindicatura de Comptes i Tribunal de Comptes, principalment)³⁷⁸.

Els consorcis són entitats creades per a la gestió de serveis, més que administracions de caràcter polític. Els seus objectes més habituals solen ser els serveis de residus, d'aigua, de promoció turística o un equipament. Això fa que normalment adoptin una organització eminentment gerencial, en què la presidència té un caràcter merament formal, i que la majoria de vegades mirin de regir la seva activitat pel dret privat i les formes empresarials.

Tot i que els consorcis han demostrat ser una eina útil per racionalitzar la prestació de serveis locals, en la mida que permeten associar amb flexibilitat les diverses entitats implicades en l'establiment i gestió de serveis compartits, l'absència tradicional d'un règim jurídic prou clar que en garanteixi el seu control i la responsabilitat política sobre les seves decisions, ha portat a casos puntuals qüestionables de consorcis poc justificats, amb comptes sense revisar, amb retribucions salarials anormalment altes i d'altres anomalies, que han provocat que l'LRSAL en faci una regulació molt restrictiva.

377 Les entitats locals només es poden integrar a un consorci si aproven els seus estatuts amb el vot favorable de la majoria absoluta dels membres del ple.

378 A més dels preceptes de la legislació de règim local citats en aquest mateix apartat, regeix també els consorcis, amb caràcter de legislació bàsica aplicable a qualsevol d'ells, la Disposició addicional 20a LRJPAC i, en l'àmbit de Catalunya, els articles 113 a 115 de la Llei 26/2010.

379 L'article 3 LRBRL inclou les mancomunitats entre les entitats locals existents a Espanya.

380 L'article 44 LRBRL estableix el règim bàsic de les mancomunitats i els requisits essencials que cal complir per constituir-les. Aquesta disposició és desenvolupada pels articles 115 a 122 TRLMRLC.

En aquest sentit, i a més a més del que es comenta en l'anterior apartat sobre la preferència legal dels convenis envers els consorcis, l'LRBAL conté diverses previsions que endureixen el seu règim jurídic. Les dues més significatives són les següents: per una banda, la modificació de la Disposició addicional 9a LRBRL, amb la finalitat, entre d'altres, d'assegurar la dissolució dels consorcis -i altres organismes- que no compleixin els objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i, per l'altra, l'addició d'una nova Disposició addicional 20a LRJPAC, amb la doble finalitat d'assegurar que tot consorci estarà adscrit a una única administració de referència, que serà responsable del seu control, i que la seva creació no incrementarà el personal del sector públic ni possibilitarà retribucions superiors a les vigents a les administracions que el formen.

6.4. Les mancomunitats de municipis

Les mancomunitats de municipis són entitats locals constituïdes per l'associació voluntària entre dos municipis o més, amb la finalitat d'executar conjuntament obres o serveis de la seva competència³⁷⁹. Tenen personalitat jurídica pròpia, els seus pressupostos i recursos, i poden tenir el seu personal, a banda de plena capacitat per desenvolupar les activitats que constitueixen la seva finalitat, pel seu compte i sota la seva responsabilitat.

Les mancomunitats de municipis són figures molt arrelades a l'administració local espanyola, on normalment han estat utilitzades per compensar les limitacions pròpies d'una estructura municipal molt fragmentada. En aquest context, la mancomunitat serveix per sumar esforços, per fer possible que dos municipis o més, sense perdre la seva existència separada, puguin executar i desenvolupar conjuntament activitats, obres o serveis de la seva competència, molt millor del que podrien fer-ho per separat.

Tanmateix, els darrers anys, la seva utilitat ha quedat força marginada, degut a la flexibilitat superior dels consorcis, que poden servir més o menys per al mateix, amb l'avantatge que a més de municipis poden integrar d'altres administracions públiques, que d'aquesta manera queden més compromeses amb la continuïtat del servei o activitat que es comparteix. A Catalunya, a més, els consells comarcals també han tret raó de ser a unes quantes mancomunitats de municipis.

La mancomunitat de municipis és fruit de la llibertat d'associació dels ajuntaments interessats. És una expressió més de la seva autonomia. Tanmateix per constituir una mancomunitat han de complir uns requisits mínims³⁸⁰.

En primer lloc, la creació d'una mancomunitat i l'aprovació dels seus estatuts ha de ser aprovada per tots els ajuntaments mancomunats, amb el vot favorable de la majoria absoluta dels membres dels seus plens, i tots han de tenir representació en els òrgans de govern de la mancomunitat.

En segon lloc, la mancomunitat ha de tenir com a objectiu obres o serveis determinats de la competència municipal. Això vol dir que les finalitats de la mancomunitat de municipis han de ser de la competència municipal i han de ser concretes i determinades. Tant és així que una de les previsions de l'LRSAL és la dissolució de les mancomunitats que no tinguin per objecte l'exercici de competències o l'establiment de serveis municipals dels articles 25 i 26 LRBRLL.

En tercer lloc, la legislació de règim local de Catalunya estableix que els municipis d'una comarca no es poden associar amb altres d'una comarca diferent, si la mancomunitat té com a objectiu obres o serveis inclosos en el programa d'actuació comarcal. És una limitació a la llibertat d'associació municipal que es justifica amb la finalitat de no duplicar dinàmiques de cooperació en la gestió de serveis locals dins del mateix àmbit territorial, i també en l'objectiu de potenciar els consells comarcals.

Finalment, les mancomunitats es constitueixen amb l'aprovació dels seus estatuts que han de tenir uns continguts mínims: identificar els municipis mancomunats, concretar l'objecte i la competència de la mancomunitat, la seva denominació i domicili, els recursos, els drets i els deures dels municipis membres, els òrgans de govern, les normes de funcionament, les relacions amb els municipis, la vigència de la mancomunitat i els supòsits que poden dur a la seva dissolució.

El procés de constitució d'una mancomunitat de municipis ha de començar amb un acord del ple dels ajuntaments interessats, tot expressant formalment la seva intenció de constituir-la. Tot seguit, s'ha de constituir una assemblea integrada per tots els regidors i totes les regidores dels municipis interessats, que ha d'elaborar el projecte d'estatuts, el qual s'ha de sotmetre a informació pública i a consulta del consell comarcal i de la diputació afectada, i també de la Generalitat. Un cop resoltes les al·legacions i aprovada la proposta definitiva d'estatuts per part de l'assemblea de regidors i regidores, aquests estatuts s'han de sotmetre a l'aprovació de tots els ajuntaments interessats.

El funcionament intern de les mancomunitats de municipis i el règim jurídic i de gestió que s'aplica a la seva activitat i als seus recursos és el mateix que s'ha establert legalment per als municipis i la resta d'ens locals. Cal tenir en compte, tanmateix, que les potestats de les mancomunitats són més limitades que les dels municipis i les de les altres entitats territorials³⁸¹.

381 Les limitacions jurídiques principals que tenen les mancomunitats respecte a les potestats que corresponen als municipis, comarques i diputacions són les següents: no poden expropiar i els únics tributs que poden establir són taxes i contribucions especials.

382 Les comunitats de municipis varen ser la principal novetat de la Llei 21/2002, de modificació de l'LMRLC. Actualment regulen aquesta institució els articles 123 a 132 TRLMRLC.

383 Fent un paral·lelisme amb les institucions associatives privades, es podria dir que la mancomunitat és a la societat mercantil (ambdues tenen personalitat jurídica pròpia) el que la comunitat de municipis és a la societat civil privada (cap de les dues no té personalitat jurídica).

El caràcter voluntari de les mancomunitats implica que en el seu funcionament hi juga un paper bàsic el consens entre tots els ajuntaments membres, ja que si aquest consens bàsic no s'hi esdevé l'ajuntament o els ajuntaments discordants poden donar-se'n perfectament de baixa i abandonar la mancomunitat. Aquestes institucions només són viables si tots els seus membres tenen la convicció que hi guanyen.

Les mancomunitats que tenen més garanties de continuïtat són les que tenen unes fonts estables i autònomes de finançament, com és el cas de taxes o preus, propis o de cada ajuntament, vinculats als serveis de la seva competència, i que siguin suficients per finançar-los. Si el finançament de la mancomunitat depèn d'aportacions voluntàries dels seus membres, pot acabar sent força problemàtic. Especialment en època de crisi com l'actual.

6.5. Les comunitats de municipis

La legislació de règim local de Catalunya de l'any 2002 va instituir la figura de la comunitat de municipis³⁸². Les comunitats són fruit de l'associació voluntària de dos municipis o més, amb la finalitat de gestionar i executar activitats comunes. A diferència de la mancomunitat, la comunitat de municipis no té personalitat jurídica pròpia, la qual cosa segurament esdevé la seva característica distintiva. Els acords de les comunitats, sempre que siguin adoptats en l'àmbit de les seves atribucions i competències, són vinculants per a tots els municipis associats i tenen eficàcia davant de tercers persones, com si fossin adoptats per tots els municipis agrupats³⁸³.

L'antecedent de la comunitat de municipis segurament s'inspira en les agrupacions de municipis per al sosteniment d'una secretaria comuna, tradicional en l'administració local espanyola, i també en associacions similars de l'administració local francesa, on hi ha un mapa municipal molt més fragmentat que el nostre i necessiten molt més d'aquesta mena d'associacions.

La creació de la comunitat i la determinació dels seus membres, continguts competencials i econòmics, organització i normes de funcionament, s'han d'establir per conveni aprovat per majoria absoluta de tots els municipis associats, i publicat al BOP. A la comunitat, el conveni fa el paper que acompanyen els estatuts a la mancomunitat.

L'objecte de la comunitat pot ser més o menys el mateix que el d'una mancomunitat: obres, serveis o activitats determinades de la competència dels municipis associats. Cal entendre, doncs, que mancomunitats i comunitats de municipis poden servir per al mateix tipus de finalitats. Els ajuntaments interessats a associar-se per a alguna finalitat d'interès comú podran optar entre aquestes dues institucions.

Les comunitats de municipis han de tenir dos òrgans principals: el consell, en el qual han d'estar representats tots els municipis associats, i la presidència, que és l'alcalde o l'alcaldesa d'un dels municipis associats, elegit pel consell.

La seva manca de personalitat jurídica pot incidir en els aspectes més operatius i de funcionament de les comunitats de municipis. Així, secretaria i intervenció van a càrrec dels responsables de les mateixes funcions d'un dels municipis associats; la responsabilitat dels municipis és solidària i els recursos i la gestió econòmica de la comunitat s'expressen i es fragmenten en els pressupostos dels diferents municipis associats, que els han de reflectir amb una secció pròpia.

En aquest darrer punt, hi ha probablement la principal feblesa de les comunitats de municipis. Com que no tenen recursos i pressupost autònom respecte dels municipis associats, a la pràctica el funcionament econòmic normal de la comunitat depèn del compliment lleial i puntual dels compromisos de tots els municipis afectats. I això no sempre es pot garantir, i menys en situacions extremes com les que pateixen diversos ajuntaments en la crisi actual.

Sigui com sigui, el cert és que malgrat els 12 anys que ja porten regulades en el nostre ordenament jurídic, les comunitats de municipis a prou feines són utilitzades com a eines de cooperació intermunicipal, doncs només n'han estat constituïdes dues. Davant d'aquest èxit tan modest, la darrera proposta de reforma legislativa del règim local presentada pel Govern de la Generalitat al Parlament preveu la supressió d'aquesta figura.

6.6. Les federacions i les associacions de municipis

Un altre àmbit de col·laboració i de relació entre els municipis és el de les anomenades organitzacions municipalistes o associatives dels ens locals, és a dir, les associacions i les federacions de municipis³⁸⁴, subjectes essencialment, al règim jurídic privat.

La finalitat d'aquestes entitats no és gestionar obres i serveis de la competència municipal, sinó promoure i representar els interessos comuns de les entitats associades. Serveixen per representar els interessos generals dels municipis davant les altres institucions públiques, per intercanviar experiències i preocupacions entre els associats i per prestar-los serveis comuns, com ara assistència tècnica, formació i similars.

La integració dels ajuntaments en aquestes associacions és totalment voluntària, i sol estar associada a l'obligació d'aportar-hi una quota per al seu finançament.

384 Les federacions i associacions de municipis són regulades per la Disposició addicional 5a LRBRL (que fins i tot preveu que puguin gestionar subvencions o crear centrals de contractació) i pels articles 133 a 136 TRLMRLC, i els és d'aplicació supletòria la legislació general en matèria d'associacions.

385 L'article 85 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya disposa la creació del Consell de Guberns Locals, que és instituït i regulat per la Llei 12/2010.

A Catalunya, hi ha dues entitats associatives d'aquest tipus, de caràcter general: Federació de Municipis de Catalunya (FMC) i l'Associació Catalana de Municipis (ACM). En l'àmbit estatal, hi ha la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). També n'hi ha de caràcter internacional. A més, també hi ha entitats associatives d'aquest tipus de caràcter especialitzat (petits municipis, municipis nuclears, municipis amb aeroport, municipis del litoral, municipis independentistes, etc.).

L'Estatut d'autonomia de Catalunya disposa la creació d'un òrgan institucional amb la finalitat de representar els interessos generals de municipis i vegueries davant la Generalitat, el Consell de Guberns Locals, al qual es garanteix la seva representativitat, autonomia de funcionament i necessitat de ser escoltat en el procediment d'elaborar les lleis i les polítiques que afecten els ens locals^{**385**}.

07

L'organització territorial local

7.1. El territori i el mapa municipal i els seus canvis

7.2. La denominació i els símbols dels municipis

7.3. Les vegueries i els consells de vegueria

7.4. Les províncies i les diputacions provincials

7.5. Les comarques i els consells comarcals

7.6. L'Aran

7.7. L'àrea metropolitana de Barcelona

7.8. Les entitats municipals descentralitzades

Un dels factors que compliquen especialment el nostre sistema de govern i administració local és la seva organització territorial. El debat sobre l'organització del territori és una constant del pensament polític i científic català del darrer segle i mig; malauradament les energies polítiques i intel·lectuals esmerçades en aquesta qüestió no sembla que hagin servit per trobar-hi cap solució mínimament satisfactòria, sinó més aviat per complicar cada cop més les coses.

Tenim un mapa municipal excessivament fragmentat i poc adequat a la realitat social i urbana del territori. Pel damunt seu hi ha dos nivells territorials generals: les comarques i les províncies, amb competències coincidents, en gran part, i, per tant, amb duplicitats inevitables.

Buscant resoldre aquesta duplicitat, l'Estatut d'autonomia vigent es va plantejar en els seus inicis d'instituir la vegueria i substituir els consells comarcals i les diputacions provincials; de moment, comarques i províncies romanen vives, i el teòric efecte simplificador de les vegueries amenaça tot el contrari: esdevenir un nou nivell territorial general que se sumi als anteriors.

A més d'aquests nivells generals de govern i administració local, a Barcelona hi ha l'Àrea metropolitana, i a moltes poblacions, les entitats municipals descentralitzades. A més de les mancomunitats de municipis i els consorcis, analitzats en l'apartat anterior, com a ens de cooperació administrativa.

Tot plegat porta a un esquema difícil d'entendre, poc adequat a la realitat contemporània del país, poc eficient per les seves nombroses duplicitats i indefinicions i car de mantenir.

7.1. El territori i el mapa municipal i els seus canvis

El territori és un element bàsic dels municipis, que precisament són definits com a entitats locals de naturalesa territorial. Un municipi existeix en la mesura que té un terme municipal. El terme municipal és el territori que defineix físicament el municipi i que en constitueix el límit físic per a l'exercici de les seves potestats³⁸⁶.

Les responsabilitats i les potestats dels municipis es remeten al seu **terme municipal**, de manera que no se'ls pot exigir responsabilitats ni poden exercir les seves potestats més enllà del seu terme municipal. Tanmateix, cal relativitzar cada vegada més la transcendència del territori com a àmbit de referència del municipi, per diversos motius. D'una banda, les tecnologies de la informació i la comunicació permeten desterritorialitzar moltes activitats, incloses algunes de municipals. D'una altra, ja sigui per la creixent mobilitat o pels fenòmens d'urbanització continuada al llarg de

386 Tradicionalment, les lleis de règim local han afirmat que els elements bàsics dels municipis són tres: el territori (o terme municipal), la població (els veïns) i l'organització municipal (l'ajuntament).

387 A Catalunya podem distingir fàcilment zones on predomina la població disseminada en masies; d'altres llocs amb poblacions molt petites, que amb prou feines tenen unes quantes dotzenes de veïns, i que són majoritàries a la muntanya; i també hi tenim pobles i ciutats petites, de pocs centenars o milers d'habitants; poblacions mitjanes; ciutats grans, amb desenes i centenars de milers d'habitants, i la gran aglomeració metropolitana de Barcelona, que integra en una lògica de continuïtat urbana diverses ciutats que sumen uns quants milions de persones.

388 El mapa municipal de Catalunya presenta, entre d'altres, els tipus de disfuncionalitats i irracionalitats següents: municipis gairebé sense població; diversos municipis integrats en una trama urbana única, que, de fet, configura una sola ciutat; nuclis de població desenvolupats a cavall de dos termes municipals o més i que romanen dividits entre ells; nuclis de població separada situats al costat de la capital del municipi veí i lluny de la pròpia; municipis amb un terme tan petit que han de comprar al veí el terreny per fer el cementiri, o amb un terme tan gran que l'ajuntament és incapaç de mantenir-ne actualitzat l'inventari dels camins rurals.

diversos termes municipals, les fronteres reals entre les comunitats humanes en el territori són cada vegada menys rígides. A més, el que hom espera sovint dels ajuntaments és que serveixin per defensar els interessos de les seves comunitats davant d'instàncies que de vegades estan molt lluny del terme municipal. Tot plegat fa que, malgrat que el territori municipal sigui l'àmbit formal de competències dels municipis, a la pràctica, no es pugui ignorar que un ajuntament pot tenir incidència més enllà del seu territori.

Una qüestió gens pacífica és la determinació del territori municipal. Els assentaments humans en el territori tenen una gran diversitat, de manera que no sempre es pot fer servir el mateix criteri per fonamentar físicament l'existència d'un municipi. I encara és més difícil concretar el territori al qual s'ha d'estendre el terme municipal, més enllà dels límits estrictes de la zona urbana³⁸⁷. Des del punt de vista territorial, el municipi ideal hauria de ser aquell que consisteix en un nucli diferenciat de població i el territori que l'envolta. Són pocs els municipis que responen a aquesta imatge. Hi ha municipis que apleguen diversos nuclis de població, i d'altres que tenen urbanitzat tot el terme municipal.

A la pràctica, els factors històrics relatius a la configuració inicial dels actuals municipis, que de vegades daten de diversos segles enrere, corregits per alteracions dictades per la necessitat d'adaptar-se a l'evolució demogràfica i urbanística (reconèixer com a municipi noves entitats de població, o suprimir municipis que han quedat despoblats), són els que determinen, de manera més intuïtiva que racional, l'actual estructura territorial dels municipis.

El conjunt dels termes municipals d'un país constitueix el seu **mapa municipal**. A Catalunya, el mapa municipal és una de les qüestions més debatudes del nostre sistema de govern local: hi ha una gran insatisfacció sobre les característiques territorials del nostre mapa municipal, tan gran com la incapacitat col·lectiva per corregir-lo.

La traça dels termes municipals és molt estàtica, gairebé petrificada. Mentre que les ciutats i els pobles creixen o minven i es transformen per l'acció humana, els termes municipals només canvien quan hi ha una decisió política o administrativa que així ho decideixi, i això no passa gairebé mai. Malgrat que apareguin o desapareguin pobles i ciutats senceres, els termes municipals romanen inalterats.

Aquest conservadurisme dels termes municipals s'explica per la conflictivitat inherent a aquesta qüestió: en tota discussió sobre canvi de termes municipals, hi sol haver guanyadors i perdedors, apassiona la societat i la classe política i genera oposicions visceralment que cap govern s'atreveix a enfrontar. Per tant no es fa res, i així es mantenen nombroses disfuncionalitats i irracionalitats³⁸⁸ en el mapa municipal.

Hi ha nombrosos estudis i debats sobre quines han de ser les dimensions idònies dels municipis. Per raons de racionalitat, la dimensió idònia del municipi hauria de ser la més adequada per desenvolupar-hi amb eficàcia les responsabilitats que les lleis atribueixen als ajuntaments, dimensió que diversos estudis d'àmbit europeu han xifrat com a mínim en 5.000 habitants per terme municipal.

En oposició a aquestes consideracions racionalistes, l'element de la proximitat, que també és essencial en el municipi, i la voluntat de mantenir la identificació veïnal amb les institucions municipals porten a defensar la pervivència de molts municipis molt per sota d'aquests límits demogràfics.

Els debats sobre el mapa municipal han estat d'actualitat a molts països europeus durant la segona meitat del segle XX, i han originat reformes dràstiques a diversos països, sobretot del nord i del centre d'Europa. Aquestes reformes dràstiques (que en certs casos han comportat suprimir entre el 80 i el 90% dels municipis) sovint s'han justificat amb objectius de descentralització, a més dels de racionalització: diversos estats s'han compromès a descentralitzar-se en els municipis si acceptaven esdevenir molt més grans i ser capaços d'exercir amb eficiència les seves competències. Aquests tipus de reformes no han prosperat a la conca mediterrània, on hi trobem els mapes municipals més fragmentats (sobretot el francès).

El mapa municipal de Catalunya es caracteritza per la seva fragmentació: 947 municipis, el 40% dels quals té una població inferior als 500 habitants, i només el 15% supera la xifra dels 5.000 habitants, considerada mínima per al municipi ideal. Aquesta estructura del nostre mapa municipal ha provocat que els darrers anys molts experts defensin operacions més o menys dràstiques de supressió de municipis³⁸⁹.

Tanmateix, tant la política seguida per la Generalitat com la inèrcia sociològica i política porten a mantenir la situació actual. La legislació vigent combina l'anunci de mesures de foment de la supressió dels municipis més inviables, amb requisits creixents de viabilitat per a la creació de municipis nous i la possibilitat d'impulsar des del Govern una operació dràstica de reforma del mapa municipal³⁹⁰. La realitat, però, va en sentit contrari: des de 1980, les mesures de foment han aconseguit suprimir un únic municipi, mentre que se n'han creat dotze de nous.

Les decisions sobre la **creació o la supressió de municipis**, o sobre els canvis de límits municipals, les ha d'adoptar la Generalitat, per decret o per llei, segons els casos. Això sí, ha de garantir-hi la participació i escoltar la població afectada, però sense que pugui determinar-ne la decisió final³⁹¹.

La legislació vigent estableix diferents requisits i un procediment detallat per a la creació i la supressió de municipis. Diverses institucions (veïns,

389 Els darrers anys hi ha hagut diverses propostes d'experts per racionalitzar el mapa municipal de Catalunya. D'entre les més atrevides, la de Cassassas/Clusa (any 1981), que proposava substituir els més del 940 municipis per unes 180 municipalies. Entre les més tímides, la de la Comissió Roca (any 2000), que proposava suprimir els municipis de menys de 250 habitants. Ambdues propostes varen concitar àmplia oposició política i social, i cap no va prosperar.

390 Regulen la creació i la supressió de municipis i les alteracions dels termes municipals, tot establint-ne els requisits corresponents, els articles 12 a 22 TRLMRLC, que han estat desenvolupats a nivell reglamentari pel Decret 244/2007, sobre constitució i demarcació territorial dels municipis, de les entitats municipals descentralitzades i de les mancomunitats de municipis.

391 L'article 5 de la Carta Europea d'Autonomia local disposa que les col·lectivitats locals han de ser escoltades prèviament, mitjançant referèndum, en les modificacions dels seus límits territorials. Tanmateix l'Estat espanyol va formular la seva reserva sobre aquest punt, de manera que no és vigent a Espanya.

392 En els darrers anys hi ha hagut a Espanya diversos casos de creació de municipis nous per sentència judicial, alguns d'ells a Catalunya. Normalment s'ha arribat a aquesta situació perquè els veïns que volien constituir un municipi nou argumentaven sòlidament la seva viabilitat, i l'ajuntament perjudicat i la Generalitat o l'altra comunitat autònoma competent es limitaven a no atendre aquesta petició per silenci administratiu; davant d'aquesta manca d'arguments en contra, en diverses ocasions el Tribunal Suprem s'ha inclinat per atendre els arguments dels promotors i declarar la constitució del municipi nou.

393 La Llei 13/1998 va introduir, entre d'altres, el requisit d'una població mínima de 2.000 habitants per constituir un municipi nou i que com a mínim hi hagi una distància de tres quilòmetres de sòl no urbanitzable entre els nuclis més propers dels dos municipis resultants.

ajuntaments i consells comarcals afectats, comissió jurídica assessora, comissió de delimitació territorial, Departament de Governació) han de prendre part en el procediment. Si es tracta de crear un municipi nou, cal acreditar amb un informe l'acompliment de diversos requisits de població, distància amb altres nuclis i viabilitat econòmica, ja que la llei vol evitar que es fragmenti encara més el mapa municipal.

La creació de municipis nous acostuma a ser impulsada per nuclis de població desenvolupats en les darreres dècades i que se senten més o menys marginats dins del municipi històric en què es troben. El procés el sol organitzar i impulsar una comissió gestora de veïns i entitats, que necessita el vot favorable de la majoria del veïnatge del nucli que vol esdevenir municipi nou per poder iniciar el procediment formal. És important elaborar una memòria i uns informes molt sòlids que demostrin la viabilitat del nou municipi. Normalment l'ajuntament afectat s'hi oposa, però ha de procurar fer-ho formalment, i argumentar-ho³⁹².

Els darrers vint anys a Catalunya s'han creat dotze municipis nous. Tot i que encara resten algunes iniciatives d'aquest tipus pendents de tramitar, l'enduriment dels requisits exigits legalment per constituir municipis nous fa que sigui gairebé impossible que puguin prosperar³⁹³.

La supressió de municipis, en canvi, només sol ser promoguda pel Govern de la Generalitat, amb la finalitat de racionalitzar el mapa municipal i eliminar els municipis que no tenen els requisits de viabilitat més elementals. A la pràctica, la Generalitat només ha impulsat la supressió de dos municipis en casos veritablement extrems, la qual cosa posa de manifest la manca d'interès polític en aquest tipus de mesures, gairebé sempre molt impopulars.

La preocupació per la fragmentació excessiva del mapa municipal no és exclusiva de Catalunya. El mateix problema es planteja en termes generals a nivell d'Estat, fins al punt que l'LRSA fa una complexa i llarga modificació de l'article 13 LRBRL amb la finalitat d'establir mesures econòmiques i jurídiques que afavoreixin la fusió voluntària de municipis, respectant en tot cas la competència autonòmica per dictar les corresponents resolucions.

Els canvis parcials de límits municipals (segregacions o agregacions, segons el punt de vista amb què es mirin) són més habituals que les creacions o supressions de municipis. Tenen l'objectiu d'adaptar els termes municipals afectats a determinats desajustaments, com ara la urbanització a l'extrem d'un terme municipal, a tocar de la població del municipi veí i allunyada de la capital del municipi originari. Si tenim en compte que molts serveis municipals tenen estructura en xarxa (aigua, enllumenat, clavegueres, transport urbà), el més normal seria intentar integrar aquests fenòmens de continuïtat urbana en el mateix terme municipal.

A la pràctica, però, tot municipi es resisteix a perdre superfície o població, de manera que aquests canvis parcials de termes municipals normalment només prosperen si hi ha un pacte d'intercanvi de territori i població entre els municipis afectats, de manera que cap no hi perdi³⁹⁴.

7.2. La denominació i els símbols dels municipis

Els elements d'identificació d'un municipi són el seu nom i l'escut, o la bandera o altres possibles signes que vulgui adoptar. Les lleis regulen també els requisits que han de complir aquests elements d'identificació de la personalitat municipal i també el procediment que caldrà seguir per adoptar-los³⁹⁵.

Com a principi general, aquests elements d'identificació han de ser aprovats pel ple de l'ajuntament, amb el vot favorable de la majoria absoluta dels seus membres, publicats als diaris oficials i inscrits als registres oficials d'ens locals que porten tant l'Administració de l'Estat com la de la Generalitat.

En els procediments de canvi de denominació i d'establiment o canvi d'escut o de bandera municipals, cal que hi intervinguin institucions científiques especialitzades (Institut d'Estudis Catalans o institucions acreditades en matèria d'heràldica). No és estrany que hi hagi conflicte entre el parer d'aquestes institucions i el veïnal i municipal, fins al punt d'arribar a plantejar conflictes judicials, en alguns casos.

Durant els primers anys d'ajuntaments democràtics varen sovintejar aquests procediments, moltes vegades per recatalanitzar noms castellanitzats sota el franquisme, o per recuperar, o inventar, escuts o d'altres símbols identificadors. Normalitzada la democràcia municipal i l'ús institucional de la llengua catalana, cada vegada són més infreqüents els procediments de canvi de denominació o de símbols dels municipis.

7.3. Les vegueries i els consells de vegueria

Segons l'Estatut d'autonomia vigent, les vegueries, juntament amb els municipis, constitueixen l'organització territorial bàsica de Catalunya. Això vol dir que, si més no en l'àmbit de l'Estatut, els municipis i les vegueries són els ens locals fonamentals del nostre país. Un cop analitzats els municipis, toca ara ocupar-nos de les vegueries³⁹⁶.

La vegueria va ser una divisió interna de Catalunya en l'època dels Àustria, amb vigència fins a mitjan segle XVIII. Hi havia 12 vegueries, més la ciutat de Barcelona. La vegueria era la divisió territorial on estenia la seva autori-

394 En els procediments de creació o supressió de municipis o de canvis de termes municipals hi juga un paper important la Comissió de delimitació territorial, òrgan de composició tècnica i institucional inscrita al Departament de Governació de la Generalitat. És regulada pels articles 27 i 28 TRLMRLC i pel Decret 225/2002, modificat pel Decret 371/2004.

395 Els articles 30 i següents TRLMRLC, i 57 i següents del Reglament de demarcació territorial i el Reglament dels símbols dels ens locals de Catalunya (Decret 263/1991) regulen la denominació i els símbols dels municipis.

396 Article 83 de l'Estatut d'autonomia: "Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries".

397 La Llei 1/1995, d'aprovació del Pla territorial general, divideix Catalunya en sis àmbits per a la planificació territorial, i afirma que, mentre que no es faci una divisió territorial de Catalunya en regions, aquests sis àmbits hauran de ser tinguts en compte pel Govern a l'hora de planificar els seus serveis al territori. Són els següents: Metropolità, Comarques de Girona, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, Ponent i Comarques centrals. Més endavant, s'hi afegirà el Pirineu. Els decrets 79/2001 i 229/2006 creen les delegacions de la Generalitat a Terres de l'Ebre, Pirineu i Catalunya central, que s'afegeixen a les quatre tradicionals a les capitals de província.

398 La intenció de les primeres propostes d'Estatut d'autonomia de substituir les comarques per les vegueries queda a mitges: com es veurà a l'apartat VII.5, la comarca continua sent reconeguda per l'Estatut vigent, però amb una dimensió institucional inferior a la que li donava l'Estatut de 1979.

tat el veguer, un funcionari de la Diputació general al territori. Els Borbons varen substituir la vegueria pel corregiment, fins que al 1833 es va aprovar la divisió provincial que encara perdura. Al 1936, quan la Generalitat republicana va fer el seu model d'organització territorial, si bé l'element més popular eren les comarques, el nivell que va tenir una certa utilitat política i administrativa va ser el de les regions o vegueries, que es definien per l'agrupació de comarques.

L'Estatut d'autonomia de 1979 va basar l'organització territorial de Catalunya en municipis i comarques, i es limitava a contemplar la possibilitat de crear demarcacions supracomarcal. De 1987 ençà, l'organització comarcal ha posat de manifest que si bé la comarca pot ser útil com a ens local, a l'hora de suplir les mancances dels petits municipis, el mapa comarcal és massa fragmentat perquè les comarques puguin ser divisió per als serveis i l'Administració de la Generalitat en el territori.

De fet, des de 1980, la Generalitat ha anat establint una estructura dels seus serveis territorials, propera a la vegueria, és a dir, unitats molt més grans que les comarques i una mica més petites que les províncies³⁹⁷. A partir de 2006, un cop creades les delegacions de la Generalitat a les Terres de l'Ebre, Pirineu i Catalunya Central, es pot parlar d'una organització de l'Administració de la Generalitat en el territori basada en la vegueria.

En l'àmbit de l'Estatut de 1979, s'ha desenvolupat a Catalunya una organització territorial cada cop més complexa i dispersa, amb comarques que fan funcions d'administració local, vegueries que fan funcions d'organització territorial dels serveis de la Generalitat i on es manté la província, tant en la seva dimensió d'ens local (diputacions provincials) com de divisió de l'Estat (justícia, circumscripció electoral i els serveis que encara manté l'Administració de l'Estat al territori).

Aquesta evolució de l'organització territorial de Catalunya fa que un dels objectius que es planteja el nou Estatut d'autonomia sigui intentar concentrar en les vegueries, a més de la funció de divisió per als serveis de la Generalitat al territori, la d'ens local que fins ara exerceixen els consells comarcals i les diputacions. Aquesta intenció es manifesta sobretot en l'afirmació que fa l'article 91.3 de l'Estatut: cal que els consells de vegueria substituïxin les diputacions³⁹⁸.

La Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya frustra la substitució efectiva de les diputacions pels consells de vegueria, ja que estableix que aquesta substitució només es pot dur a terme si els consells de vegueria coincideixen amb les províncies. Dit d'una altra manera: no hi ha cap problema d'inconstitucionalitat en la substitució de les actuals diputacions pels consells de vegueria si això és un simple canvi de nom i l'àmbit territorial dels consells de vegueria és el de les qua-

tre províncies. Tampoc seria problemàtic en termes de constitucionalitat fer set consells de vegueria, mantenint però les quatre diputacions, però en aquest cas s'incompliria la previsió estatutària de substituir les diputacions pels consells de vegueria. En tot cas, el Tribunal Constitucional deixa clar que les quatre províncies no poden quedar sense la seva diputació, substituïda per set consells de vegueria.

La Llei 30/2010, de vegueries, institueix les set demarcacions veguerials als efectes d'organitzar els serveis de la Generalitat en el territori, i dissenya un procés gradual d'institucionalització dels consells de vegueria, que s'hauria d'haver aplicat a partir de les eleccions municipals del 2011. Aquest procés començava per la substitució nominal de les quatre diputacions per quatre consells de vegueria i a partir d'aquí apostava per adaptar la divisió provincial a les set vegueries, cosa que requeria diverses lleis estatals, de tramitació i aprovació incertes. La complexitat del procés porta a suspendre la constitució dels consells de vegueria (Llei 2/2011).

Per una altra banda, si bé l'actual divisió en set vegueries es ve aplicant per organitzar els serveis de la Generalitat en el territori, sovintegen les reivindicacions territorials, algunes d'elles amb notable suport polític, que reclamen la creació de noves vegueries (Penedès, Ter), així com conflictes de capitalitat en algunes vegueries (Camp de Tarragona, Catalunya Central, Pirineu)³⁹⁹. És a dir: la determinació de les vegueries tampoc no és pacífica.

En definitiva, tenim un model estatutari d'organització territorial basat en municipis i vegueries, i tot fa pensar que la seva institucionalització efectiva és, com a mínim, problemàtica a curt i a mig termini. A manca de vegueries i consells de vegueria, les províncies i les diputacions provincials i les comarques i els consells comarcals continuen essent els altres dos nivells generals d'administració local, a banda del municipal.

7.4. Les províncies i les diputacions provincials

Mentre que no prosperi la institucionalització efectiva de les vegueries i els consells de vegueria, la província i les diputacions provincials continuaran sent una peça clau de l'organització territorial i del Govern local de Catalunya. Malgrat l'aire de provisionalitat que els pugui donar l'objectiu estatutari de substituir les diputacions provincials pels consells de vegueria, provisionalitat que en el nostre país ja fa molts anys que sembla acompanyar les diputacions⁴⁰⁰.

La **província** té la doble condició d'ens local i de divisió per a l'acompliment de les finalitats de l'Estat. En la seva dimensió d'ens local, li correspon la funció de representar i governar els interessos generals del territori

399 La Llei 30/2010 oficialitza la divisió en 7 vegueries (article 9), però deixa totalment obert el tema de la seva capitalitat (disposicions transitòries).

400 La Llei 5/1987 és una mostra clara del to provisional que a Catalunya s'ha volgut donar a les diputacions provincials: porta com a títol precisament del règim provisional de les competències de les diputacions, i afirma expressament que la seva regulació només s'aplicarà mentre que no prosperi la iniciativa de convertir Catalunya en una sola província. Això sí: una provisionalitat que ja supera el quart de segle.

401 Article 141 de la Constitució: la província és una entitat local amb personalitat jurídica pròpia i la divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat. El govern i l'administració autònoma de les províncies seran encomanats a la diputació o a d'altres corporacions de caràcter representatiu.

402 Les províncies de fins a mig milió de residents tenen 25 diputats o diputades provincials; les que tenen entre mig milió i un milió de residents, 27; les que tenen entre un milió i tres milions i mig de residents, 31, i les que en tenen més de tres milions i mig, 51 diputats o diputades provincials (article 204 LOREG).

respectiu, la qual cosa és precisament l'objecte de les diputacions. Les diputacions són l'expressió institucional de la dimensió d'ens local de la província, és a la província el que l'ajuntament és al municipi⁴⁰¹.

A Espanya, hi conviuen models molt diferents de configuració de les diputacions. En algunes províncies, la diputació està integrada en les institucions autonòmiques: les comunitats autònomes uniprovincials i les Canàries. En l'altre extrem, les diputacions forals basques tenen un relleu polític i jurídic molt superior a la resta de diputacions. I entre aquestes darreres hi ha també diferències notables en el tractament que reben dels estatuts d'autonomia i de les lleis autonòmiques respectives.

El paper i la dimensió política i administrativa de les diputacions està condicionat per les concepcions més o menys dominants a cada comunitat autònoma sobre el paper de les províncies. A Catalunya, des de la segona meitat del segle XIX, el catalanisme polític majoritari s'ha oposat a l'existència de les províncies perquè considera que interfereixen en la unitat política del país. En conseqüència, la legislació i l'acció política i administrativa de la Generalitat ha procurat buidar de contingut les diputacions i sotmetre la seva activitat a les institucions autonòmiques. La darrera iniciativa en aquest sentit és la disposició estatutària de substituir les diputacions provincials pels consells de vegueria.

Les **diputacions provincials** estan formades per representants dels regidors i de les regidores municipals de la província, que són elegits pels seus coreligionaris en les circumscripcions electorals constituïdes pels partits judicials. Les diputacions no representen directament la ciutadania, sinó els ajuntaments. Aquesta dada segurament fa que siguin poc conegudes per l'opinió pública i que tinguin un nivell baix de representativitat política i social.

La Llei electoral estableix les regles per determinar el nombre de membres de cada diputació⁴⁰² i els seus criteris de distribució entre els partits judicials de la província, distribució que s'ha de fer proporcionalment al nombre de residents de cada partit judicial, amb les correccions necessàries, per assegurar la representació de tots els partits judicials al si de la diputació i que cap no domini la seva composició.

Els diputats i les diputades provincials assignats a cada partit judicial són atribuïts a les candidatures que hagin obtingut representació municipal, de manera proporcional a la suma de vots obtinguts en els municipis del partit judicial, amb aplicació de la Llei D'Hondt o dels quocients més alts. Els regidors i les regidores de la candidatura a qui correspongui d'elegir un diputat o diputada, o més, el trien entre ells mateixos.

En la seva sessió constitutiva, la diputació elegix el seu president o presidenta. Pot optar-hi qualsevol diputat o diputada. En primera volta, és

elegit el candidat o la candidata que obtingui la majoria absoluta de vots; si cap no l'obté, en la segona volta és elegit el més votat. Són aplicables a la presidència de la diputació les institucions de la moció de censura i la qüestió de confiança, analitzades als apartats 1.5 i 6⁴⁰³.

La naturalesa i les característiques dels òrgans de govern i d'administració de les diputacions provincials són similars als dels ajuntaments, analitzats als apartats 1.7 a 1.20 anteriors. És a dir: ple, amb les seves comissions informatives, presidència, vicepresidències (similars a les tinències d'alcaldia) i junta de govern local. Les regles de designació i composició d'aquests òrgans, i les normes aplicables per determinar les seves atribucions són pràcticament les mateixes que regeixen l'organització interna dels ajuntaments. Les diputacions també gaudeixen d'una autonomia organitzativa similar a la dels ajuntaments, de manera que també es poden dotar de la seva organització complementària⁴⁰⁴.

En definitiva, l'organització provincial respon als mateixos criteris bàsics i al mateix format que l'organització municipal. Tanmateix, més enllà d'aquesta identitat bàsica, hi ha una dada fonamental que marca una gran diferència entre ajuntaments i diputacions: mentre que els primers estan formats per regidors elegits directament pels veïns, després d'una campanya electoral en la qual s'han debatut projectes i propostes per a la població, les diputacions estan formades per persones que no han estat elegides directament per la ciutadania, i que ni tan sols acostuma a conèixer, i no han arribat al govern d'aquestes institucions per aplicar un programa debatut i votat prèviament, sinó com a conseqüència indirecta del resultat de la suma d'eleccions municipals del seu territori. El control i la pressió socials, la relació amb la ciutadania, són molt diferents en un cas i en l'altre, de manera que la pràctica del govern i l'administració municipal és molt diferent de les provincials, malgrat la identitat dels models d'organització formals entre unes i altres entitats.

Les **competències de les diputacions** provincials tradicionalment s'han estructurat en dos grans eixos: per una banda les més o menys vinculades al que podríem anomenar els interessos provincials, que donen lloc a serveis o infraestructures plantejades en aquest àmbit territorial, i que poden haver estat atribuïdes per la legislació de règim local o per les lleis sectorials, i per l'altra les competències dites de supramunicipalitat⁴⁰⁵. L'LRSA hi afegeix un tercer tipus de competència: la prestació de serveis municipals en substitució dels ajuntaments, en els termes que analitzem en els propers paràgrafs.

Són competències de supramunicipalitat les de coordinació dels serveis municipals entre ells; les d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis i les de prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal i, si s'escau, supracomarca⁴⁰⁶. El característic d'aquestes com-

403 Articles 205 a 208 LOREG.

404 L'organització interna de les diputacions provincials és regulada pels articles 32 a 35 LRBRL.

405 Les competències de les diputacions estan regulades amb caràcter bàsic per l'article 36 LRBRL i desenvolupades a Catalunya, en sentit restrictiu, per les lleis 5/1987, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, i 23/1987, sobre el Pla únic d'obres i serveis de Catalunya.

406 L'LRSA introdueix a la llista de competències supramunicipals de les diputacions de l'article 36 LRBRL un seguit de responsabilitats més específiques, que tanmateix encaixen en els tipus tradicionals de cooperació, coordinació i assistència als ajuntaments: assistència en la prestació dels serveis de recaptació tributària, de suport a la gestió financera, d'administració electrònica i contractació centralitzada i de coordinació de la prestació del servei de dispensari mèdic, tot en relació amb els municipis mitjans i petits titulars d'aquests serveis.

407 L'article 9.1.a) de la Llei 5/1987, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, requereix que les inversions que efectuïn les diputacions catalanes en concepte de coordinació o cooperació amb les obres i serveis municipals es facin exclusivament per mitjà del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, que és aprovat per la Generalitat.

408 L'article 4 de la Llei 5/1987, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, disposa que les lleis del Parlament de Catalunya han de distribuir les competències de les diputacions provincials entre l'Administració de la Generalitat i les comarques. Això és el que han fet, entre d'altres, les lleis de sanitat, museus, esport, serveis socials, agricultura, muntanya, carreteres i joventut.

petències, que són atribuïdes a les diputacions directament per l'article 36 LRBRL, és que els seus destinataris directes no és la ciutadania, sinó els ajuntaments i els serveis municipals. En canvi, les altres competències tradicionals de les diputacions, de caràcter sectorial i més o menys vinculades als interessos d'àmbit provincial (carreteres o algunes institucions culturals o assistencials), tenen com a destinataris directes la població o la societat de la província, no els ajuntaments.

Des de la transició democràtica les competències provincials han anat escorant cada com més cap a les de supramunicipalitat, de manera que avui es pot afirmar que la principal finalitat de les diputacions realment és col·laborar en l'establiment efectiu i en la prestació de les obres i serveis de la competència municipal a tot el territori de la província. En conseqüència, l'àmbit material d'activitat de supramunicipalitat de les diputacions provincials ha de ser el mateix que el de les competències municipals. En aquestes matèries, els ajuntaments tenen les competències que els atribueixen les lleis de règim local i les sectorials, de prestació d'un seguit de serveis a la ciutadania, mentre que les competències supramunicipals de les diputacions són cooperar, coordinar o prestar serveis supramunicipals o supracomarçals, adreçat tot als ajuntaments i a l'exercici efectiu de les competències municipals.

La transcendència d'aquestes funcions supramunicipals de les diputacions s'explica pel grau de fragmentació de l'estructura municipal, que fa que la majoria d'ajuntaments no tenen ni de lluny la capacitat econòmica, jurídica, tècnica o de gestió per exercir les competències que els atribueixen formalment les lleis, de manera que el suport de les diputacions els és essencial per poder fer-ho.

La legislació catalana subordina l'exercici de les competències provincials de cooperació municipal a la coordinació de la Generalitat, a través del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya⁴⁰⁷. Sigui com sigui, amb els instruments de la Generalitat o en l'àmbit de programes propis de cooperació amb els ajuntaments, el cert és que el més destacat de les diputacions actuals és l'ampli ventall d'ajuts de tota mena que ofereixen als municipis, i que són d'especial utilitat per als petits i mitjans.

Les lleis sectorials, tot i que podrien atribuir competències a les diputacions provincials, a prou feines ho fan. És més, les lleis sectorials de Catalunya més aviat han fet tot el contrari: buidar de competències les diputacions en els diversos sectors d'activitat pública⁴⁰⁸. Aquest buidament no ha plantejat problemes especials; allò que sí que en planteja i a prou feines s'ha resolt és el traspàs efectiu de recursos i serveis de les diputacions a la Generalitat o als consells comarcals com a conseqüència del canvi de titularitat de les competències.

A aquesta estructura bàsica tradicional de les competències provincials comentada en els paràgrafs anteriors, l'LRSA hi ha afegit una responsabilitat radicalment nova que havia de ser una de les novetats emblemàtiques d'aquesta llei: la prestació o gestió provincial directa de les obres i serveis obligatoris dels municipis de menys de vint mil habitants. A la pràctica, però, la prestació provincial directa d'aquestes competències municipals queda molt desdibuixada a la versió final de l'article 26.2 LRBRL, que redueix la intervenció de les diputacions a funcions de coordinació i la de prestació provincial directa dels serveis municipals al requisit d'haver de ser acceptada voluntàriament pels ajuntaments afectats. En realitat, només podem parlar de prestació provincial directa de serveis municipals en els casos del tractament de residus en els municipis de menys de 5.000 habitants i de prevenció i extinció d'incendis en els municipis de menys de 20.000 habitants, sempre amb caràcter supletori, és a dir, si els municipis concernits no els presten efectivament.

La legislació de règim local també atribueix a les diputacions provincials competències de foment dels seus interessos peculiars i de coordinació i foment del desenvolupament econòmic i social i de la planificació del territori provincial. Aquestes previsions legislatives emparen tota mena d'iniciatives de les diputacions justificades en els interessos provincials, sempre que no envaeixin competències d'altres administracions públiques.

El principal **ingrés econòmic** de les diputacions provincials és la seva participació en els ingressos de l'Estat. Més de les tres quartes parts dels ingressos provincials provenen d'aquesta participació, que és distribuïda pel Ministeri d'Hisenda entre les províncies espanyoles, segons els criteris establerts per la legislació d'hisendes locals i les lleis anuals de pressupostos generals de l'Estat.

A més, les diputacions també tenen capacitat per establir taxes i contribucions especials, en termes semblants als comentats per l'apartat 4.2 quant als municipis. També poden establir un recàrrec sobre l'IAE, que consistiria en un percentatge únic, com a màxim del 40%, sobre el conjunt provincial de les quotes municipals d'aquest impost. La limitació patida per aquest impost els últims anys redueix dràsticament la rendibilitat d'aquest recurs (vegeu l'apartat 4.1).

7.5. Les comarques i els consells comarcals

En l'àmbit del que preveu l'Estatut d'autonomia de 1979, la legislació d'organització territorial de Catalunya de 1987 va instituir les comarques com a ens locals, l'expressió política i administrativa dels quals és el consell comarcal⁴⁰⁹.

409 L'article 5 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 estableix que la Generalitat de Catalunya s'organitza territorialment en municipis i comarques. Institueix i regula els consells comarcals la Llei 6/1987.

410 La divisió comarcal aprovada per la Generalitat el 1936 va ser abolida per la Dictadura abans de poder ser aplicada. Constava de 38 comarques, que amb les 3 afegides el 1988 (l'Alta Ribagorça, el Pla de l'Estany i el Pla d'Urgell), i la creada l'abril del 2015 (el Moianès) porta a la divisió actual de 42 comarques.

411 Article 42 LRBRL: les lleis de les comunitats autònomes regulen els òrgans de govern de les comarques, que han de ser representatius dels ajuntaments que agrupin.

412 L'elecció dels membres dels consells comarcals és regulada pels articles 20 i 21 TRLOCC.

La comarca es va instituir a Catalunya com a ens local, per acomplir una funció general de suport als municipis. L'exposició de motius de la llei comarcal parla de la comarca com un element indirecte de reforma de l'estructura municipal de Catalunya: en comptes de dur a terme una d'operació dràstica de supressió de municipis, tal i com es reclamava per part de molts experts (apartat 7.1), s'apostaria per mantenir el fragmentat mapa municipal, complementat amb unes comarques que podrien assumir la gestió dels serveis de la competència municipal que no puguin fer els ajuntaments respectivament.

Aquest plantejament crea uns consells comarcals amb funcions bàsicament de coordinació, cooperació i suplència dels serveis municipals. Interessos municipals i comarcals, per tant, són molt propers.

Les comarques que va instituir la Generalitat l'any 1988 parteixen de la **divisió comarcal** de 1936, corregida amb l'addició de quatre comarques, que responien a les reivindicacions de determinades zones del territori⁴¹⁰. La divisió resultant és molt descompensada: mentre que les comarques de la muntanya i moltes de l'interior tenen poca viabilitat demogràfica i econòmica, les de l'àrea metropolitana i moltes del litoral es dilueixen en àrees més extenses de continuïtat territorial. La divisió comarcal no reflecteix la realitat social i econòmica de la Catalunya de finals del segle XX.

Els òrgans de govern comarcal han de ser representatius dels ajuntaments agrupats a la comarca⁴¹¹; això vol dir que els consells comarcals no poden ser elegits directament per la ciutadania, sinó indirectament a partir dels resultats de les eleccions municipals. La determinació del sistema concret d'elecció dels consells comarcals de Catalunya ha estat molt polèmica, ja que segons quin fos el model escollit en surten beneficiades o perjudicades unes o altres forces polítiques.

Finalment, es va optar per un sistema inspirat en l'elecció de les diputacions (apartat 7.3), però es va fer dependre el nombre de consellers comarcals atribuïts a cada candidatura no només dels vots obtinguts a les eleccions municipals, sinó combinant aquests resultats amb el nombre de regidors, per corregir d'aquesta manera el resultat de les municipals, en benefici dels municipis petits, on hi ha molts més regidors per vot que en els municipis mitjans i grans⁴¹². Un cop atribuït a cada partit polític o coalició electoral el nombre de consellers comarcals que li corresponen, és directament el partit o la coalició qui designa els seus membres del consell comarcal entre els regidors i les regidores de la comarca.

El president o la presidenta del consell comarcal ha de ser elegida en la seva sessió constitutiva; en poden ser candidats tots els membres del consell comarcal, i cal majoria absoluta en la primera votació o simple en

la segona. Pot ser objecte de moció de censura, segons el que preveu la legislació electoral.

Igual que en el cas de l'organització municipal i provincial, l'organització dels consells comarcals parteix d'una estructura bàsica fixada per la llei, que pot ser desenvolupada o complementada en l'exercici de la seva autonomia organitzativa, pel reglament orgànic comarcal. L'estructura bàsica presenta moltes similituds amb la dels ajuntaments i diputacions: ple del consell, amb les seves comissions, obligada l'especial de comptes, i presidència i vicepresidència, amb funcions més aviat executives⁴¹³.

Sense perjudici d'aquestes similituds bàsiques, l'estructura organitzativa dels consells comarcals difereix sensiblement en certs punts de la dels ajuntaments i diputacions. La principal novetat de l'organització comarcal és la figura de la gerència. És una figura prou coneguda a l'administració local d'altres països, que expressa la voluntat de sostreure als electes locals les funcions de gestió, de manera que es puguin centrar en les tasques polítiques i representatives. La gerència és concebuda com un càrrec professionalitzat, designat lliurement pel ple, que també pot cessar-lo, i a qui la llei atribueix directament, sota la seva responsabilitat, les atribucions de gestió del consell comarcal.

L'altre òrgan característic dels consells comarcals és el consell d'alcaldes, que ha de ser convocat per la presidència del consell comarcal per debatre i pronunciar-se sobre determinades qüestions d'especial rellevància. El consell d'alcaldes té la finalitat d'accentuar el caràcter dels consells comarcals d'ens de gestió al servei dels municipis, i d'evitar que pugui arribar a tenir dinàmiques pròpies al marge de la voluntat municipal⁴¹⁴.

Les **competències dels consells comarcals** es poden agrupar en tres grans blocs: les competències de supramunicipalitat, és a dir, de cooperació, coordinació o suplència, en relació amb els serveis municipals; les competències comarcals pròpies, que són atribuïdes als consells comarcals per les lleis sectorials, i les competències comarcals de col·laboració amb l'Administració de la Generalitat per desenvolupar activitats del seu interès.

Les competències comarcals de supramunicipalitat (similars a les d'aquest mateix tipus que també tenen les diputacions provincials) tenen la finalitat de complementar les limitades capacitats de gestió de la majoria d'ajuntaments, i són les més coherents amb la funcionalitat general de la comarca. Segons la legislació vigent, són les següents:

En primer lloc, prestar assistència tècnica, jurídica i econòmica als municipis. Es tracta probablement de la funció més típica dels consells comarcals, i que els és atribuïda com una autèntica obligació⁴¹⁵.

413 L'organització dels consells comarcals és regulada pels articles 11 a 19 TRLOCC.

414 La figura del consell d'alcaldes va ser instituïda voluntàriament per alguns consells comarcals des del primer moment. A partir de la reforma legislativa de la llei comarcal de 2003, ha esdevingut obligatori a tots els consells comarcals (article 19 TRLOCC).

415 A cada comarca hi ha d'haver un servei de cooperació i d'assistència municipals encarregat d'assessorar els municipis que ho sol·licitin en matèria jurídicoadministrativa, economicofinancera i d'obres i serveis (article 30.a) TRLOCC).

416 Article 30.b) TRLOCC: la comarca ha de garantir subsidiàriament l'exercici en les corporacions municipals de les funcions públiques de secretaria i de control i fiscalització reservades als funcionaris amb habilitació de caràcter estatal.

417 Són exemples d'establiment o coordinació d'infraestructures, obres o actuacions d'àmbit supramunicipal l'establiment d'una infraestructura de gestió de residus urbans o d'un servei de transport urbà de viatgers que donin servei a diversos municipis, o la coordinació de les polítiques municipals de promoció turística.

418 Correspon a la comarca l'exercici de les competències que li atribueixin les lleis del Parlament. L'atribució de competències per part de les lleis sectorials s'ha de fer tenint en compte la tipologia de les comarques i sense perjudici de les dels ajuntaments que compleixin els requisits de capacitat per exercir-les (article 25.1.b) TRLOCC).

En segon lloc, funcions de suplència dels serveis mínims municipals, que inclouen l'exercici de les funcions de secretaria i intervenció⁴¹⁶ i la prestació dels serveis municipals obligatoris en els municipis que, per nombre de població, no estan obligats a prestar-los; és a dir, si, per posar un exemple, el servei de biblioteca pública és obligatori per als municipis de més de 5.000 habitants, el consell comarcal hauria de prestar-lo en els de població inferior. Tot i que aquest és un plantejament molt atractiu, és irreal, ja que els consells comarcals no tenen la capacitat econòmica i de gestió que complir-lo.

En tercer lloc, cooperar amb els municipis per gestionar les obres, serveis i altres activitats municipals i per establir els nous serveis que requereixi el desenvolupament del territori. El principal punt feble d'aquesta funció és la més que limitada capacitat econòmica dels consells comarcals; la cooperació sol tenir gairebé sempre un fort component econòmic; si les diputacions són bàsicament administracions de cooperació amb els ajuntaments és perquè tenen la capacitat d'ajudar-los econòmicament; la hisenda comarcal està lluny d'aspirar a convertir els consells comarcals en veritables entitats de cooperació amb els serveis municipals.

En quart lloc, establir i coordinar les infraestructures, els serveis i les actuacions d'àmbit supramunicipal. Amb això es vol dir actuacions de la competència municipal que tenen una incidència o un abast territorial superior al d'un municipi⁴¹⁷. A la pràctica, la principal limitació que tenen els consells comarcals per establir o prestar activitats d'aquest tipus és financera, a banda de la conformitat necessària dels ajuntaments afectats.

En general, cal reiterar que la limitació principal que tenen els consells comarcals per exercir aquestes funcions de supramunicipalitat és econòmica: poden assessorar, cooperar, intervenir en l'àmbit supramunicipal o, en general, ajudar els ajuntaments, si tenen recursos per fer-ho; si han de passar la factura del cost dels seus serveis als municipis, per moltes que siguin les economies d'escala aconseguides, no tindran gaire èxit. I menys encara si tenim en compte que les diputacions tenen competències similars i molt més recursos per finançar-les.

El segon bloc de competències comarcals són les de caràcter sectorial⁴¹⁸, les que les lleis reguladores dels diversos àmbits d'activitat administrativa vulguin atribuir als consells comarcals. A la pràctica, solen ser les mateixes lleis que també atribueixen competències als municipis, i la solució més útil en aquests casos és atribuir la mateixa competència als municipis per damunt d'un determinat llindar de població, i als consells comarcals, per a la resta del territori de la comarca; és com a mínim el cas dels serveis socials, de la intervenció ambiental o dels arxius. D'aquesta manera es potencia una administració comarcal més al servei de les poblacions petites, perquè faci cada cop més funcions que en el cas de les mitjanes i grans

ja poden fer els municipis. En tot cas, són poques les lleis sectorials que atribueixen competències determinades als consells comarcals.

El tercer bloc de competències comarcals són les delegades o encarregades per la Generalitat o per la resta d'entitats locals, inclosos els municipis i les diputacions. Aquestes delegacions i encàrrecs, que sempre han de ser assumides lliurement per les administracions implicades i s'han de formalitzar per conveni, tenen un sentit molt diferent segons l'administració de la qual provenen.

La comarca, que pot disposar d'un aparell gestor més professionalitzat que la majoria d'ajuntaments, pot oferir als municipis la possibilitat de gestionar serveis i competències municipals, amb la conformitat dels ajuntaments afectats, mitjançant delegació o encàrrec de gestió. Amb això, la comarca fa funcions típiques d'una mancomunitat de municipis. L'exercici efectiu d'aquestes funcions per part dels consells comarcals depèn sobretot de la seva capacitat d'entesa amb els ajuntaments i de la possibilitat de trobar solucions de finançament dels serveis municipals afectats que siguin prou atractives pels municipis. Són nombrosos els exemples de gestió comarcal de serveis municipals per delegació o conveni.

En el cas de les delegacions i encàrrecs de les diputacions, la seva finalitat principal sol ser la de col·laborar la diputació i els consells comarcals en l'exercici de les funcions de supramunicipalitat que són de la competència compartida d'ambdues administracions.

Un sentit diferent té l'exercici comarcal de competències delegades o encarregades per la Generalitat. Durant els primers anys de funcionament dels consells comarcals, l'Administració de la Generalitat va delegar-los diverses competències, en matèria de cultura, educació, serveis socials, medi ambient, habitatge, promoció econòmica, instal·lacions infantils i juvenils, etc. En tots els casos, es tracta de concertar la col·laboració administrativa dels consells comarcals per apropar al territori l'exercici de funcions de la Generalitat que cal gestionar des d'una certa proximitat (transport escolar, educació ambiental, rehabilitació d'habitatges, etc.). També s'ha utilitzat la fórmula de les subvencions condicionades per obtenir el mateix resultat, però sense necessitat de delegació o encàrrec formal.

Bona part de l'administració comarcal s'ha pogut finançar amb les contrapartides econòmiques vinculades a les delegacions i encàrrecs o a les subvencions condicionades de la Generalitat. Això ha donat lloc a uns consells comarcals que depenen massa de les polítiques sectorials de la Generalitat, i que segurament pateixen més que cap altra administració local les retallades dels serveis autonòmics motivades per la crisi econòmica.

419 Article 39 TRLOCC: nodreixen les finances de les comarques els ingressos de dret privat, les taxes, les contribucions especials, les participacions en els impostos de l'Estat i de la Generalitat establertes a favor seu, les subvencions i altres ingressos de dret públic, les operacions de crèdit i les multes.

420 La Llei de pressupostos de la Generalitat ha d'establir un percentatge de participació a favor dels consells comarcals en el Fons de cooperació local de Catalunya, que es nodreix de recursos procedents de l'Estat i de la Generalitat (article 40 TRLOCC).

421 Articles 83.2 i 92 de l'Estatut: l'àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques, que ha de regular una llei del Parlament. 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.

En teoria, els consells comarcals tenen diverses **fonts d'ingressos econòmics**⁴¹⁹. A la pràctica, depenen de les transferències, les subvencions i les aportacions de la Generalitat, dels ajuntaments i, en alguns casos més que en d'altres, de les diputacions. L'ingrés més important que reben, tant per la seva quantia com pel seu caràcter incondicionat, és la seva participació en el Fons de cooperació local de Catalunya, la quantia del qual es determina anualment a partir dels pressupostos de la Generalitat, que també estableixen els criteris objectius que s'aplicaran per distribuir-lo entre els diferents consells comarcals⁴²⁰.

Un altre tipus d'ingressos que els consells comarcals també reben dels pressupostos de la Generalitat són les subvencions o transferències condicionades, que es corresponen amb l'exercici per part de la comarca de funcions pròpies de l'Administració de la Generalitat, per delegació, encàrrec de gestió o qualsevol altre títol vàlid a aquests efectes. Quantitativament, aquestes subvencions poden ser molt importants, com és el cas de les destinades al finançament dels serveis socials. Ara bé, en tots els casos només es poden destinar a la finalitat per a la qual han estat atorgades, i així haurà de justificar-ho el consell comarcal.

Les comarques també poden rebre aportacions dels seus municipis, en funció al servei que els presten. A la pràctica, aquestes aportacions són quantitativament molt limitades, ja que els municipis candidats a rebre més servei dels consells comarcals solen ser els més petits, i si necessiten els serveis de la comarca normalment es deu a la manca de recursos propis; per tant, segur que no serà molt el que poden aportar al consell comarcal, per moltes economies d'escala que faci en la gestió conjunta de serveis municipals.

Les aportacions o les subvencions de les diputacions als consells comarcals estan molt en funció de la col·laboració que voluntàriament hagin establert aquestes entitats per exercir de forma conjunta o coordinada les seves funcions compartides de supramunicipalitat. A la pràctica, hi ha províncies on aquestes aportacions als consells comarcals són significatives, i d'altres en les quals a penes han arribat a ser anecdòtiques.

Fins aquí una breu descripció del paper que fan els consells comarcals a Catalunya des del seu establiment, segons el que preveu la seva legislació, promulgada en l'àmbit de l'Estatut d'autonomia de 1979. L'Estatut d'autonomia vigent ha canviat sensiblement el tractament de la comarca⁴²¹, que ja no és un element bàsic de l'organització territorial (ara ho són els municipis i les vegueries), de manera que fins i tot podria no haver-hi consells comarcals en determinades zones del territori. De moment, no s'ha anunciat cap canvi de legislació sobre les comarques; i segurament no es plantejarà mentre no s'esvaeixin els dubtes sobre la institucionalització

de les vegueries (apartat 7.4); si prosperen tal com les planteja l'Estatut, les comarques haurien de ser revisades.

7.6. L'Aran

Els articles 11 i 94 i la Disposició addicional 5a de l'Estatut d'autonomia de Catalunya reconeixen la necessitat d'un règim jurídic especial que faci reconeixement de la realitat singular aranesa, que es basa en raons de caràcter identitari (nacionalitat i parla occitanes), històric i geogràfic. La Llei 1/2015 regula el règim especial de l'Aran, mentre que la Llei 35/2010 estableix el règim jurídic de la parla aranesa o occitana.

Si bé l'Aran ha estat sovint assimilat a una comarca per part de la legislació catalana, en realitat tant des de punt de vista conceptual com del seu contingut polític i competencial no té res a veure amb els consells comarcals, ni pot ser integrat a cap unitat de l'organització territorial de Catalunya que no sigui ell mateix.

A efectes pràctics, el més característic del règim especial de l'Aran és la seva organització política i administrativa (el Consell General d'Aran, l'òrgan principal del qual és un ple elegit directament per la ciutadania) i les seves competències, que són molt més àmplies que les de qualsevol altra entitat territorial de Catalunya i es nodreixen de traspassos que al llarg del temps han anat negociant el Consell General i el Govern de la Generalitat.

7.7. L'àrea metropolitana de Barcelona

Segons la definició legal de l'article 43 LRBRL, les àrees metropolitanes es caracteritzen pel fet d'integrar municipis de grans aglomeracions urbanes, entre els nuclis de població dels quals hi ha vinculacions econòmiques i socials que fan necessària la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres. Les activitats públiques en les quals es fa més evident la necessitat de planificació conjunta i coordinació són les relacions amb l'urbanisme i el transport de viatgers.

De fet, el que porta a la necessitat de prendre en consideració un àmbit metropolità és la constatació que la ciutat real i el seu entorn immediat de creixement i de serveis ha traspassat àmpliament el terme municipal i afecta diversos municipis, de manera que no es pot planificar raonablement l'ordenació urbana i la mobilitat d'un d'aquests municipis independentment de la resta.

A més d'aquestes funcions metropolitanes bàsiques de l'urbanisme i el transport de viatgers, hi ha d'altres serveis i activitats de la competència

422 A l'Espanya de la postguerra es varen iniciar quatre processos de planificació urbanística d'àmbit metropolità: Barcelona, Bilbao, Madrid i València. Per raons diverses, o bé no es varen consolidar des del començament (Bilbao), o bé es varen dissoldre poc després de la institucionalització de les comunitats autònomes (Madrid i València). Només a Barcelona el procés iniciat amb el Pla comarcal de 1953 ha tingut continuïtat en l'establiment i la consolidació d'una àrea metropolitana.

423 Llei 7/1987, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques incloses dins la seva zona d'influència directa.

ordinària municipal en què també es pot fer palesa la conveniència de planificar-los, coordinar-los o gestionar-los en un entorn metropolità. És el cas de l'abastament i el sanejament d'aigua, els residus, les polítiques de promoció econòmica i ocupació o la protecció civil, per exemple.

En el món hi ha models molt diferents d'institucionalització metropolitana; hi ha grans aglomeracions urbanes que estan dins d'un sol municipi, ja que hi ha municipis molt grans, o, en d'altres casos, l'administració metropolitana té més naturalesa estatal que local. I també hi ha experiències d'administració metropolitana concertada entre l'àmbit estatal i el local. La legislació bàsica de règim local espanyola, com hem vist, opta per instituir les àrees metropolitanes com a ens locals, diferenciades dels municipis.

A Barcelona, es va instituir una entitat metropolitana l'any 1974⁴²² (la Corporació Municipal Metropolitana de Barcelona), que va ser suprimida el 1987, i substituïda per dues entitats metropolitanes especialitzades i d'àmbit territorial diferent (la del transport, formada per 18 municipis, i la dels serveis hidràulics i els residus, formada per 32 municipis), complementades amb un dispositiu de planificació i coordinació de la Generalitat, amb participació dels ens locals, en l'àmbit de regió metropolitana⁴²³. Aquest model ha estat vigent fins ara.

La Llei 31/2010, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, reconduïx a la unitat les dues entitats metropolitanes del transport i l'aigua, n'amplia l'àmbit territorial i en reforça significativament les competències.

L'Àrea Metropolitana de Barcelona té 36 municipis i se li atribueixen competències en matèria d'urbanisme, habitatge, transport i mobilitat, aigua, residus, medi ambient, infraestructures d'interès metropolità, desenvolupament econòmic i social i cohesió social i territorial. La llei regula de manera especial les competències urbanístiques de l'àrea metropolitana, que comporten una significativa descentralització en aquest àmbit de competències de la Generalitat.

El govern i l'administració de l'àrea metropolitana són atribuïts als òrgans següents: consell metropolità, presidència, junta de govern, comissió especial de comptes, consell d'alcaldes, comissions informatives i vicepresidències. El consell metropolità és format pels alcaldes dels municipis de l'àrea, més un nombre variable de representants de cada municipi, en funció de la seva població, i en la designació dels quals s'ha de reflectir el pluralisme polític de cada ajuntament.

D'entre les diverses fonts possibles de finançament de l'àrea metropolitana n'hi ha dues d'especial importància: la participació en els pressupostos generals de l'Estat, que es manté des de la transició, i la possibilitat

d'establir un recàrrec sobre l'IBI, que tradicionalment s'ha justificat en la necessitat de contribuir a cobrir el dèficit del transport públic de viatgers.

Aquesta nova àrea metropolitana s'acaba de constituir, ara caldrà veure si es consolida i acaba assumint el paper que la complexitat de la conurbació barcelonina sens dubte requereix.

7.8. Les entitats municipals descentralitzades

L'article 3 LRBRL ha atribuït tradicionalment la condició d'ens local, a més dels municipis, les províncies, les illes, les comarques, les àrees metropolitanes i les mancomunitats de municipis, a les entitats d'àmbit territorial inferior al municipal, instituïdes o reconegudes per les comunitats autònomes; en la terminologia de la legislació catalana de règim local, es tracta de les entitats municipals descentralitzades⁴²⁴. L'LRSAI redueix el paper institucional d'aquestes entitats, a les que en principi priva de personalitat jurídica, de manera que deixen de ser incloses a la relació del seu article 3, si bé els efectes pràctics d'aquests canvis són més aparents que reals, com veurem més endavant.

A Catalunya, hi ha més d'una cinquantena d'entitats municipals descentralitzades. A Espanya, n'hi ha entre 3.000 i 4.000, de les quals més de 2.000 són a la comunitat autònoma de Castella i Lleó⁴²⁵.

Es poden apuntar dos tipus de motivacions que expliquen la institucionalització d'aquestes entitats. En primer lloc, la legislació de règim local del segle XIX va establir que els pobles que, malgrat que no constituïssin municipi, fossin titulars de béns, drets o propietats havien de disposar de la personalitat jurídica i l'organització necessàries per exercir la seva titularitat i administrar els seus drets.

Es tractava de fer compatible el procés de formació del mapa municipal modern (que en molts casos comportava l'agregació de diversos nuclis de població petits en un sol municipi) amb el respecte dels drets de propietat que molts pobles o comunitats tenien sobre pastures, boscos o altres béns. Les primitives entitats locals menors tenien com a objectiu principal oferir una fórmula d'administració dels béns propis d'un poble que, als efectes de les altres qüestions de govern i administració locals, està integrat en un municipi d'àmbit més gran. Actualment, aquesta encara és la raó de ser de moltes entitats locals menors o entitats municipals descentralitzades.

La segona motivació, que justifica la creació d'aquestes entitats a partir de mitjans del segle XX, és la previsió legal de convertir en entitats locals menors els municipis que perdien la seva personalitat municipal a causa de la seva agregació a un municipi veí. D'aquesta manera, el procés de

424 Regulen les entitats municipals descentralitzades els articles 79 a 83 TRLMRLC. Els articles 79 i 80 estableixen el procediment i els requisits que cal complir per crear una entitat d'aquestes característiques.

425 La legislació de règim local espanyola tradicional anomenava entitats locals menors al que avui a Catalunya coneixem com a entitats municipals descentralitzades. A altres zones de l'Estat, aquestes entitats tenen noms tradicionals propis: parròquies (Galícia), concejos (Astúries, Navarra), pedanías (Múrcia), etc.

426 Durant els anys seixanta i primers setanta, a la província de Lleida, on hi ha gairebé totes les nostres entitats municipals descentralitzades, varen ser suprimits més de mig centenar de municipis. A la mateixa època, aquest fenomen encara va ser molt més intens a diverses províncies del nord de Castella.

427 Segons l'article 82 TRLMRLC, les entitats municipals descentralitzades tenen les competències següents: vigilància dels béns públics, conservació i administració del patrimoni i dels béns comunals, enllumenat públic i neteja viària, execució d'obres i serveis de la competència municipal d'interès exclusiu per a l'entitat, ordenació del trànsit, parcs i jardins, patrimoni artístic i activitats culturals i esportives.

reducció del nombre de municipis, que ha tingut lloc tant a Catalunya com a la resta d'Espanya, sobretot a mitjan segle XX, ha anat acompanyat de la creació d'un bon nombre d'entitats locals menors, amb la finalitat de permetre un cert àmbit d'autoadministració per a aquells municipis que eren estimulats o obligats a ser agregats a un altre⁴²⁶. La legislació vigent encara preveu aquest possible motiu d'institucionalització d'entitats municipals descentralitzades, tot i que ja sabem que avui no és fàcil que hi hagi operacions més o menys importants de supressió de municipis (vegeu l'apartat 7.1).

Aquesta segona raó de ser de bona part de les entitats municipals descentralitzades fa que no es limitin a l'administració dels béns propis, sinó que, a més, assumeixin també la gestió d'altres obres i serveis de la competència municipal, a banda de la representació dels interessos col·lectius de la seva comunitat. Les entitats municipals descentralitzades esdevenen, com indica el seu nom a Catalunya, institucions per descentralitzar activitats i funcions diverses dels municipis, en casos en què hi ha circumstàncies de pes que ho justifiquen.

La creació d'entitats municipals descentralitzades ha de ser acordada per decret de la Generalitat, després de seguir el procediment establert per la legislació de règim local, en el qual són essencials la consulta a la població afectada i a l'ajuntament del municipi on està integrada l'entitat.

Les entitats municipals descentralitzades basen la seva organització en un òrgan unipersonal executiu d'elecció directa per part del veïnatge (president o presidenta de l'entitat) i en un òrgan col·legiat de control (junta de veïns), els membres del qual són designats pels partits polítics o coalicions o agrupacions electorals, en funció dels resultats obtinguts a les eleccions municipals dins de l'àmbit de l'entitat. La presidència i la junta tenen els mateixos tipus d'atribucions que en un ajuntament corresponen, respectivament, a l'alcalde i al ple. Tanmateix, el caràcter no electiu dels membres de la junta dóna una preeminència política absoluta al president o presidenta de l'entitat.

La legislació de règim local atribueix a les entitats municipals descentralitzades algunes competències municipals bàsiques, a més de les que li puguin ser delegades per l'ajuntament⁴²⁷. En el cas d'entitats municipals descentralitzades constituïdes per substituir un municipi que ha estat suprimit, les entitats poden exercir totes les competències que eren exercides efectivament per l'ajuntament al qual substitueixen.

Quant als seus recursos, les entitats municipals descentralitzades no poden tenir impostos propis ni participació en els tributs de l'Estat. Sí que poden, en canvi, participar en els tributs del seu municipi en la proporció i amb els requisits que fixi la legislació autonòmica. Els pressupostos de

la Generalitat també preveuen una modesta participació de les entitats municipals descentralitzades de Catalunya en el Fons de cooperació local. A banda d'aquestes participacions, els recursos propis de què gaudeixen aquestes entitats són el fruit dels seus béns i les taxes, preus públics i contribucions especials que estableixin.

Les entitats municipals descentralitzades tenen una autonomia limitada, ja que encara que tenen capacitat per administrar els seus interessos sota la seva responsabilitat, necessiten que l'ajuntament ratifiqui els seus acords sobre disposició de béns, operacions de crèdit i expropiació forçosa.

Mentre el nostre mapa municipal tingui un grau elevat de fragmentació, no hi ha gaire lloc ni gaire justificació per a les entitats municipals descentralitzades. En canvi, si en algun moment prosperen operacions dràstiques de concentració de municipis, la figura de les entitats municipals descentralitzades podria ajudar a compensar els eventuais efectes centralitzadors d'unes mesures d'aquestes característiques.

Tanmateix, com que l'LRSAL no aborda la reforma dràstica del mapa municipal i no es planteja la supressió massiva de municipis (cosa que per a la qual segurament tampoc tindria competències), va intentar anotar punts al seu pretès caire racionalitzador suprimint de cop dues o tres mil entitats (aquestes d'àmbit territorial inferior al municipal) per la via de privar-les de personalitat jurídica i devaluar-les a una mena d'òrgans desconcentrats del municipi respectiu. Aquest intent finalment no va reeixir, segurament quan els promotors de la llei varen adonar-se que la titularitat de béns, propis o comunals, per bona part d'aquestes entitats dificultava enormement deixar-les sense personalitat jurídica. D'aquí que el que acaba fent aquesta llei és mantenir la personalitat jurídica a les entitats d'àmbit territorial inferior al municipal existents o en procés de constitució en el moment de la seva promulgació (això sí, sempre que tinguin al dia les seves responsabilitats financeres i comptables).

08

La legislació municipal

Estat i Generalitat comparteixen competències legislatives en matèria de règim local, i són diverses les lleis que incideixen en la regulació dels ajuntaments catalans; per això, sovint, el dubte principal que se'ns presenta a l'hora de determinar què diuen les lleis sobre un afer concret és saber quines són les lleis que cal aplicar-hi.

Els aspectes fonamentals de l'administració local de Catalunya són fixats pel que podem anomenar “**bloc de constitucionalitat**”. Amb aquesta expressió ens referim a les normes que ocupen un esglaó de jerarquia superior en el nostre sistema normatiu, de manera que els seus preceptes vinculen les lleis i la resta de l'ordenament jurídic. En matèria de règim local, integren el bloc de constitucionalitat la Constitució (sobretot els seus articles 13.2, 133, 137, 140, 141 i 142), l'Estatut d'autonomia de Catalunya (especialment els seus articles 83 a 94 i 217 a 221) i la Carta europea d'autonomia local⁴²⁸.

En matèria de **règim local**, les lleis més importants són:

Legislació estatal bàsica: Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local. També són bàsics uns quants articles del Text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, aprovat pel Reial decret legislatiu 781/1986.

Legislació catalana de desenvolupament: Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003; Llei 5/1987, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials; Llei 30/2010, de les vegueries; Text refós de la llei d'organització comarcal de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 4/2003; Llei 31/2010, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona; Llei 22/1998, de la Carta municipal de Barcelona, i Llei 23/1987, sobre el Pla únic d'obres i serveis de Catalunya.

En matèria de **règim electoral**:

Legislació estatal: Llei orgànica 5/1985, del règim electoral general (regula les eleccions municipals i provincials).

Legislació catalana: Decret legislatiu 4/2003 i lleis 30 i 31/2010, que regulen, respectivament, les eleccions als consells comarcals, als consells de vegueria i al consell metropolità de Barcelona.

En matèria d'**hisendes locals**:

Legislació estatal: Reial decret legislatiu 2/2004, que aprova el Text refós de la llei reguladora de les hisendes locals i lleis anuals de pressupostos generals de l'Estat. Regulen els recursos dels municipis i les províncies.

Legislació catalana: lleis anuals de pressupostos de la Generalitat, Decret legislatiu 4/2003 i lleis 30 i 31/2010.

428 La Carta europea d'autonomia local és un document articulat, elaborat en el si del Consell d'Europa i subscrit pels seus membres que així ho han acordat, entre ells Espanya, on la Carta va entrar en vigor l'1 de març de 1989. Té la naturalesa jurídica d'un tractat internacional, de manera que és vinculant per a les lleis espanyoles.

La determinació de les competències dels municipis i de les altres entitats locals en els diversos àmbits d'activitat administrativa és feta per les lleis sectorials que els regulen, que són estatals o de la Generalitat, segons si l'àmbit d'activitat regulat és atribuït per la Constitució a l'Estat, o és assumit per l'Estatut d'autonomia de Catalunya per a la Generalitat.

Pràcticament totes les lleis citades en aquest i altres apartats del llibre han estat objecte de modificació, sovint de diverses modificacions, des de la seva aprovació inicial, que és la que les identifica. Per tant, es recomana que quan es consultin hom s'asseguri de què l'exemplar utilitzat incorpora totes les modificacions. Una manera d'assegurar-ho és utilitzant la versió consolidada que ofereixen els principals cercadors on line de legislació (com ara el BOE i el Portal Jurídic de Catalunya).

Abreviatures de les referències legislatives

BOE: Butlletí Oficial de l'Estat.

BOP: Butlletí Oficial de la Província.

CE: Constitució espanyola.

CEAL: Carta Europea d'Autonomia Local.

DOGC: Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

EAC: Estatut d'autonomia de Catalunya.

EBEP: Estatut bàsic de l'empleat públic.

IAE: Impost sobre activitats econòmiques.

IBI: Impost sobre béns immobles.

LCSP: Llei de contractes del sector públic.

LOREG: Llei orgànica del règim electoral general.

LRBRL: Llei reguladora de les bases del règim local.

LRJPAC: Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

LRSAL: Llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local

PUOSC: Pla únic d'obres i serveis de Catalunya.

ROAS: Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals.

ROF: Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic dels ens locals.

ROM: Reglament orgànic municipal.

TRLMRLC: Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya.

TRLOCC: Text refós de la llei d'organització comarcal de Catalunya.

TRLRHL: Text refós de la llei reguladora de les hisendes locals.