



Jornades de debat
Governlocals.cat
Document de contrast

Juny de 2017

Sumari

1. Ordenació territorial	4
1.1. La vegueria	4
1.1.1. La vegueria en l'organització territorial de Catalunya: naturalesa jurídica	4
1.1.2. L'organització veguerial	5
1.1.3. Sistema d'elecció dels membres del consell de vegueries	6
1.1.4. El règim competencial.	6
1.2. La Comarca	7
1.2.1. Naturalesa i règim jurídic	7
1.2.2. L'organització comarcal	7
1.3. Entitats municipals descentralitzades	7
1.4. Àrees metropolitanes	8
1.5. Règims municipals especials	8
2. Organització del Governos locals	9
2.1. Estatut de l'electe	9
2.2. Regeneració democràtica i sistema d'elecció dels càrrecs electes	9
2.3. Funció pública i personal al servei dels ens locals	10
3. Relacions intergovernamentals	12
3.1. Principis bàsics de la relació Generalitat - Administració local	12
3.2. Relacions de cooperació entre la Generalitat i els ens locals	13
3.3. Delegació de competències	13
3.3.1. Procediment de delegació de competències	14
3.3.2. Competències que poden ser objecte de delegació	14
3.4. Consell de Governos Locals	14
4. Nova governança	15
4.1. Govern obert	15
4.2. Publicitat activa i portals de transparència	15
4.3. Dret d'accés a la informació pública	16
4.4. Democràcia participativa	16
4.4.1. Processos participatius	16
4.4.2. Altres eines de participació ciutadana	17
4.5. Les TIC i el govern obert	17
5. Serveis públics, contractació i ens instrumentals de l'Administració local	19
5.1. Establiment i modificació dels serveis públics locals	19
5.2. Gestió dels serveis públics	19
5.3. Contractació local	19
5.4. Ens instrumentals de l'Administració local	21
6. Finances Locals	22
6.1. Sistema tributari local	22
6.1.1. Sobre la supressió de determinats impostos	22
6.1.2. Impost sobre la propietat	22
6.1.3. Impost sobre la renda	23
6.2. Sistema d'anivellament de recursos	23
CONCLUSIONS	25

1. ORDENACIÓ TERRITORIAL

1.1. La vegueria

1.1.1. La vegueria en l'organització territorial de Catalunya: naturalesa jurídica

L'article 90 EAC estableix: «la vegueria és l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia. La vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis». L'apartat segon del mateix precepte estableix que «la vegueria, com a govern local, té naturalesa territorial i gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos».

Pel que fa a la naturalesa jurídica de la vegueria, trobem contradiccions quant al que preveia "l'avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya de l'any 2008" (en endavant: ALLGLC2008) i el que es proposa durant el "procés participatiu de Governos@Locals.cat" (en endavant: PPGLCAT)

Al document de "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" s'afirma que la vegueria té una naturalesa dual, d'una banda, com a administració local estatutàriament garantida i, de l'altra, com a divisió territorial de l'Administració de la Generalitat per a l'organització dels seus serveis. Així, d'acord amb els autors, la introducció de la vegueria implica la definició d'un model d'organització propi, configurat sobre la base d'un ens local de segon grau que combina les competències funcionals de cooperació amb l'exercici de competències substantives sobre un ampli conjunt de matèries, específicament vinculades a la satisfacció d'uns interessos territorials determinats. Així, l'article 89 de ALLGLC2008 defineix la vegueria com a ens de naturalesa territorial amb autonomia per la gestió dels seus interessos i àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local.

Pel que fa al PPGLCAT, es pot concloure que, ateses les contradiccions entre els diferents arguments exposats, no hi ha un consens general quant a la naturalesa jurídica de la vegueria. A continuació s'exposen a tall d'exemple algunes de les aportacions que s'han fet durant el procés participatiu. Tot i que l'EAC aposta fermament per una organització territorial veguerial –model que permetria acabar amb les distorsions que les circumscripcions provincials suposen per a la proporcionalitat del sistema–, diferents circumstàncies han provocat que a poc a poc s'hagin marginat les previsions estatutàries.

Així, tot i que el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 30/2010 –norma que tenia per finalitat substituir les actuals diputacions provincials a Catalunya pels nous consells de vegueria–, el nou model d'organització territorial va ser duement qüestionat a la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional. El TC admetia la constitucionalitat dels articles 83.1, 90 i 91 EAC sempre que s'interpretessin d'acord amb el fonament 41 de la referida sentència; interpretació que pràcticament deixava sense cobertura jurídica el règim de vegueries previst a l'EAC.¹

Així, es pot dir que, com a conseqüència d'aquesta Sentència 31/2010, la timidesa de la Llei de vegueries, aprovada un any abans en resultava afectada en els termes que ni tan sols havia gosat regular.

A banda d'això, el procés d'elaboració de la Llei va ser un focus constant de conflicte doncs hi havia punts essencials –com el nombre de vegueries en què Catalunya hauria d'organitzar-se– en què no hi havia el consens necessari que exigeix l'aprovació d'una norma que pretén implantar un nou model d'organització territorial.

La Llei –la 4/2011– que modificava la disposició transitòria primera de la Llei 30/2010 – va comportar una limitació crucial pel règim de vegueries en deixar en suspens la constitució dels Consells de Vegueria fins que l'Estat espanyol modifiqués la normativa estatal. Des d'aleshores el model de vegueries ha anat quedant en l'oblit i es percep una certa incomoditat davant la idea de tornar a encetar un projecte on les vegueries siguin una institució cabdal dins de l'estructura supramunicipal catalana, com ho preveu l'EAC. La Sentència del TC 31/2010 i més tard, la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, dificulta en la implantació d'un model català de governs locals doncs atorga a l'Estat amplies potestats per dissenyar el model municipal a l'estat espanyol, han contribuït sens dubte, a limitar "la voluntat estatutària" respecte d'organització veguerial. Però aquestes no són, ben segur, les úniques causes d'una limitació ben visible de les previsions de l'Estatut. Ni tan sols el canvi de nom de les Diputacions ha estat possible i això revela febleses internes respecte de la creença del model d'organització territorial que l'EAC concreta.

Tot l'exposat prèviament ho trobem reflectit al PPGLCAT, on el nou model d'organització territorial proposat pelsponents dóna escassa rellevància a les vegueries i superposa les comarques com a estructura territorial bàsica. En aquest

¹ En síntesis, el Tribunal Constitucional blinda les províncies i estableix que la divisió territorial no pot comportar la seva desaparició. En aquest sentit, la Sentència 31/2010 només admet la possibilitat que el legislador autonòmic modifiqui aspectes merament terminològics, no sent possible alterar el règim jurídic de la província –competència que correspondria a l'Estat espanyol–.

sentit, convé recordar que l'EAC no defineix la comarca com a organització territorial bàsica, ja que aquest concepte està reservat als municipis i a les vegueries (article 83.1).

Per aquest motiu, una llei que pretengués configurar la comarca com a organització territorial bàsica vulneraria preceptes estatutaris ja esmentats. En altres paraules, la llei no és l'instrument jurídic idoni per encarar la configuració d'un model d'organització territorial contrari al previst estatutàriament.

A més, l'article 84.2 de l'EAC disposa que «els governs locals tenen en tot cas competències pròpies» sobre matèries com, per exemple, prestació de serveis bàsics, protecció civil o gestió de l'educació infantil. En aquest sentit, convé destacar que la previsió genèrica emprada per l'Estatut - governs locals- no només inclou als municipis sinó també a les vegueries.

Per tant, si la intenció del Govern és buidar de contingut les competències estatutàriament atorgades a les vegueries o simplement suprimir-les del model territorial, el que ha de fer és reformar l'EAC.²

Per contra, les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" estableixen clarament que els nivells territorials bàsics de naturalesa política i administrativa han de ser els municipis i les vegueries. En aquest sentit, el model territorial proposat pels autors de les bases és més coherent amb les previsions estatutàries que el proposat pels ponents del procés participatiu.³

En darrer terme, cal dir que ambdós estudis -bases i procés participatiu- arriben a la conclusió de què el nou model d'organització territorial hauria de substituir les províncies per les vegueries no sent admissible superposar-les com un nou nivell administratiu. En conseqüència, una futura Llei de Governos Locals de Catalunya també hauria de substituir les diputacions provincials pels consells de vegueries. No obstant això, trobem divergències importants quant a si les vegueries haurien de tenir o no les mateixes competències que actualment tenen les províncies. Així, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" consideren que l'Estatut no només substitueix la província com a ens local per la vegueria, sinó que atribueix a aquesta darrera la representació d'interessos territorials propis i diferenciats.

Per contra, els ponents del PPGLCAT semblen voler atorgar a les vegueries les mateixes atribucions que tenen actualment les províncies.

Per últim, convé destacar que ni a les bases ni al procés participatiu es té en compte la interpretació que del règim de

vegueries ha fet el Tribunal Constitucional en la sempre controvertida Sentència 31/2010.

Lògicament, aquest fet no és criticable pel que fa a ALLGLC2008 doncs la STC 31/2010 és posterior. En canvi, quant a les ponències del PPGLCAT, si tenim en compte que el Tribunal Constitucional nega que el legislador autonòmic tingui competència per suprimir les províncies, s'hauria d'haver fet l'esforç de proposar solucions que permetessin arranjar aquest problema de constitucionalitat.

En definitiva, si bé és cert que la qüestió veguerial és de difícil solució, aquest fet no justifica ignorar l'existència del problema fingint que l'EAC no diu el que diu. En aquest sentit, resulta difícilment assumible pretendre voler configurar un nou model d'organització territorial en què la comarca sigui l'estructura organitzativa bàsica i on la vegueria quedi relegada a ocupar un paper més testimonial que funcional. Si es vol suprimir les vegueries cal reformar l'EAC.

1.1.2. L'organització veguerial

L'article 160.1 d) de l'EAC disposa que la determinació dels òrgans dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'acords d'aquests és de la seva competència exclusiva.

Són dos els òrgans necessaris que preveu l'article 91 EAC:

- a) El consell de vegueria.
- b) El president, escollit pels consellers de vegueria.

D'acord amb les previsions estatutàries, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" i de l' ALLGLC2008 van proposar la creació dels següents òrgans:

- a) **Ple o assemblea**, òrgan col·legiat format per tots els consellers. Es constituïria com a òrgan de debat i decisió de les grans polítiques locals i no se li atorgarien funcions de caràcter executiu. El consell hauria d'actuar en ple d'una forma similar a la prevista actualment a la LRBRL per als municipis de gran població.
- b) **President**, escollit pels consellers. Se li atribueix la gestió i l'execució dels acords i polítiques adoptades.
- c) **Vicepresidents**, designats pel president.
- d) **Junta de govern o de vegueria**. Hauria d'assumir per delegació les funcions que li deleguessin el ple i/o el president i a més tenir funcions executives i de gestió pròpies en determinades matèries. Només podrien formar part de la junta de govern els consellers, sense que, per tant, sigui admis-

² Sobre la qüestió competencial ens referirem a l'epígraf 1.1.4 d'aquest treball.

³ Aquest punt de vista també el trobem reflectit a l'informe ROCA que, d'una banda, orienta la comarca com a entitat que exerceix funcions de suport municipal i, d'altra banda, atribueix a les vegueries les funcions de major abast territorial com a punt bàsic per a l'articulació de la descentralització de l'Administració de la Generalitat.

sible nomenar a altres persones que no tinguin la condició de càrrecs electes.

e) **Comissió de coordinació territorial.** És l'òrgan col·legiat i paritari que articula les relacions interadministratives, i de coordinació de polítiques públiques, entre els ens locals i els serveis territorials de la Generalitat. En tot cas, formen part d'aquesta Comissió els presidents dels consells comarcals.

f) **Comissió especial de comptes,** integrada per membres de tots els grups polítics del ple. Correspon a aquesta comissió l'examen, l'estudi i l'informe dels comptes anuals de l'ens.

g) **Comissions d'estudi, informe i consulta.** Aquestes comissions emetran un dictamen previ en relació als assumptes que s'han de sotmetre a decisió de ple o del govern, quan aquest així ho requereixi.

h) **Junta d'urbanisme i de medi ambient.** Per l'exercici de les competències relatives a urbanisme i medi ambient es crearan juntes de naturalesa col·legiada i de composició paritària, entre membres del Consell de Vegueria i del Govern de la Generalitat.

i) **Junta de seguretat.**

j) **Junta de patrimoni cultural.**

També es va plantejar la introducció de la figura del "síndic de la vegueria", com a mecanisme de garantia dels interessos ciutadans de la vegueria.

En tot cas, l'article 13 de la Llei 30/2010, de vegueries, preveu un model organitzatiu molt semblant al proposat pels autors de les bases. La principal diferència entre els dos models és que la Llei 30/2010 no integra les juntes dins de l'estructura organitzativa bàsica del consell de vegueria.

Quant al PPGLCAT, cal dir que no ha estat objecte de debat quins concrets òrgans haurien d'integrar l'organització bàsica dels consells de vegueria. Certament, al procés participatiu tampoc trobem cap menció a la figura del "síndic de la vegueria". El PPGLCAT no ensenya elements de diferenciació sobre el model provincial de superposició.

1.1.3. Sistema d'elecció dels membres del consell de vegueries

L'article 91 de l'EAC regula quina ha de ser la composició del consell de vegueria i deixa en mans del legislador la determinació de la seva elecció, règim jurídic i funcionament. D'acord amb la previsió estatutària, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" proposen mantenir l'actual sistema d'e-

lecció indirecta o d'administració supramunicipal de segon nivell. És a dir, es defensa un sistema semblant al previst per a l'elecció dels membres de les diputacions provincials. Conseqüentment, l'article 94 de l' ALLGLC2008 preveu un sistema d'elecció de tipus assembleari on participen tots el regidors que, dins de cada àmbit comarcal, hagin obtingut llocs de conseller de vegueria -d'acord amb els resultats electorals-. Segons els autors, la naturalesa supramunicipal de la vegueria desaconsella una composició política deslligada dels mateixos municipis.

Els ponents del PPGLCAT aposten per un model de democràcia representativa que es basi en l'elecció directa dels membres que integren el consell de vegueria. Així doncs, la majoria de ponents consideren que el consell de vegueria té naturalesa política i que, per aquest motiu, els seus membres haurien de ser triats directament pels ciutadans.

1.1.4. El règim competencial

La cooperació local és el criteri bàsic que identifica el règim competencial veguerial previst a l'EAC (art. 90).

Les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" posen l'accent en el fet que la Llei hauria d'assignar a la vegueria, d'una banda, un conjunt de competències funcionals en cooperació local i, de l'altra, un feix de competències substantives sobre matèries específicament vinculades a la satisfacció d'interessos territorials. Això té reflex als articles 91 i 92 de ALLGLC2008 on es recullen àmpliament tant les competències substantives com les funcionals.

Per contra, en matèria de competències, els àmbits de treball que documenten les jornades de debat del PPGLCAT són molt més ambigus en contraposició amb la concisió i claredat amb què les bases i l' ALLGLC2008 estableixen el règim competencial de les vegueries.

Certament, es pot apreciar una aparent superposició⁴ entre les competències que hauran d'assolir comarques i vegueries. En aquest sentit, és incoherent que en les jornades de debat es reiteri constantment que les vegueries no s'han de superposar com a nou nivell administratiu però que després no es faci una delimitació més clara quant a les competències que hauria d'assumir cada ens supramunicipal. Cert és que com a l'àmbit de treball es diu que els consells de vegueria haurien de substituir a les diputacions provincials, es podria entendre que les competències que correspon exercir a la vegueria són les mateixes que actualment

⁴ Aquesta superposició és aparent perquè les carències de l'estudi impedeixen conèixer en profunditat quins són els àmbits competencials en què es mouren comarques i vegueries; és a dir, l'àmbit de treball és poc concís quant a les competències que s'han d'atorgar a cada nivell supramunicipal. No obstant això, de les aportacions dels ponents es pot deduir aquesta superposició entre competències comarcals i veguerials.

tenen atribuïdes les diputacions provincials. Queda clar en l'ALLGLC2008 que aquest nos és el model.

1.2. La Comarca

1.2.1. Naturalesa i règim jurídic

D'acord amb les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" la comarca es configuraria com un ens de naturalesa territorial format per l'agrupació de municipis contigus. De manera similar es pronuncia l'article 111.2 de ALLGLC2008.

En aquest sentit, tot i que els objectius i finalitats de la comarca s'han vist redefinits per l'EAC amb una clara vocació d'ens prestacional, els autors de l'estudi entenen que l'ens comarcal va més enllà de la naturalesa merament institucional de les mancomunitats o consorcis. Així doncs, a les bases es proposava que els consells comarcals quedessin integrats en l'estructura administrativa de la vegueria, com a "administració perifèrica".

Els participants de les PPGLCAT semblen caracteritzar els consells comarcals com a òrgans de prestació mancomunada de serveis. A més, es fan les següents propostes:

- Caracteritzar els consells comarcals com a òrgans apolítics dependents del consell de vegueria.
- Orientar les competències dels consells comarcals en la prestació de serveis. En altres paraules, el consell comarcal s'hauria d'especialitzar en prestar serveis als ajuntaments.

Tant en les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" com en l'ALLGLC2008 es debat sobre si és necessari comptar en tot el territori català amb els mateixos nivells de govern supramunicipal. En aquest sentit, es planteja la qüestió de coexistència de comarques als territoris inclosos a les Àrees Metropolitanas. El document de Bases ho deixa obert, encara que l'ALLGLC2008 pren opció per la limitació.

Els participants en el PPGLCAT proposen suprimir els consells comarcals dels territoris on ja existeixen àrees metropolitanas. No aporten a aquesta supressió una justificació suficient sinó que es limiten a dir que "com hi ha massa nivells d'administració, la millor solució és suprimir les comarques als territoris inclosos a l'Àrea Metropolitana de Barcelona".

1.2.2. L'organització comarcal

Tant a les Bases com a l'ALLGLC2008 es proposava replantejar els òrgans i composició del consell comarcal, adoptant la següent organització bàsica:

a) El **consell d'alcaldes**, que esdevindria l'òrgan col·legiat superior de l'administració comarcal constituït pels alcaldes i alcaldesses dels municipis que integren la comarca.

b) El **president**, escollit pel consell d'alcaldes, exerciria atribucions representatives.

c) La **comissió especial de comptes**, que examinaria i estudiaria els comptes anuals de la corporació i n'emetria informe.

d) El **gerent**, concebut com a personal directiu amb un perfil tècnic, seria nomenat pel consell d'alcaldes, a proposta del president i exerciria les següents atribucions:

1. Dirigir l'administració comarcal i executar els acords.
2. Dirigir, inspeccionar i impulsar les obres i els serveis comarcals.
3. Autoritzar i disposar despeses.
4. Dirigir el personal de la corporació.
5. Contractar obres i serveis menors.

Actualment el règim d'organització comarcal es troba previst als articles 11 a 19 del Decret legislatiu 4/2003, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Organització Comarcal de Catalunya. La principal diferència entre ALLGLC2008 i la regulació actual és la proposta de supressió de l'òrgan plenari. Aquesta proposta es justifica en què, per prioritzar el contingut prestacional de la institució, cal reduir el caire polític. Aquesta idea de simplificar l'estructura política del consell també la trobem present en les jornades de debat del PPGLCAT. En aquest sentit, els ponents van més enllà i proposen suprimir tots els òrgans de naturalesa política amb excepció del Consell d'alcaldes.

1.3. Entitats municipals descentralitzades

L'article 86.7 EAC estableix que les concentracions de població que dins d'un municipi formen nuclis separats es poden constituir en entitats municipals descentralitzades i la Llei els ha de garantir la descentralització i la capacitat suficients per portar a terme les activitats i prestar els serveis de llur competència. En relació amb aquests ens, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" advocaven per mantenir la regulació actual, ja que entenien que aquest àmbit no plantejava massa complicacions.

Per contra, alguns ponents del "procés participatiu de Governos@Locals.cat" proposen el següent:

- Reconèixer els EMD com a ens locals i regular per llei les relacions amb els Consells Comarcals i amb els ajuntaments.
- Elecció directa dels seus membres.
- Establir que els membres tinguin veu i vot al Consell Comarcal.

- Regular el pas d'EMD a municipi i a la inversa. Es proposa que les grans EMD –per exemple, de més de 1000 habitants- es puguin transformar en municipis.

1.4. Àrees metropolitanes

L'article 93 EAC estableix: "Els altres ens locals supramunicipals es fonamenten en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis i en el reconeixement de les àrees metropolitanes. La creació, la modificació i la supressió, i també l'establiment del règim jurídic d'aquests ens, són regulats per una llei del Parlament».

Com ja s'ha exposat, durant les jornades de debat del PPGLCAT va proposar suprimir els consells comarcals dels territoris on existeixen àrees metropolitanes.

En tot cas, el més sorprenent de tot plegat és que aquesta petita menció sigui l'única proposta de regulació de les àrees metropolitanes. En aquest sentit, es pot dir que l'àmbit de treball número 1 no dona cap rellevància a les àrees metropolitanes i, a més, ignora la importància que té l'Àrea metropolitana de Barcelona dins del sistema d'organització territorial.

L'ALLGLC2008 estableix als articles 121 a 124 els aspectes essencials de la regulació de les àrees metropolitanes. En síntesis, les qüestions més rellevants del model proposat a l'avantprojecte són les següents:

- Les àrees metropolitanes es configuren com a entitats locals supramunicipals de caràcter territorial integrades pels municipis de grans aglomeracions urbanes. Tenen personalitat jurídica i plena capacitat i autonomia per al compliment de les seves finalitats.
- La creació, modificació i supressió s'ha d'instrumentar mitjançant llei del Parlament que ha de tenir el contingut mínim previst a l'article 122 de l'avantprojecte.
- En el procés d'aprovació de la llei s'ha de contemplar preceptivament la consulta de tots els municipis afectats i l'informe del Consell de Governos Locals de Catalunya.
- L'organització bàsica està integrada pel consell metropolità, el president i per la comissió especial de comptes.
- Quant a les competències, correspon a les àrees metropolitanes l'establiment de les polítiques públiques, la planificació estratègica, el desenvolupament de les activitats i la prestació de serveis que contribueixin a la satisfacció de les necessitats dels municipis.

Les competències generals de les àrees metropolitanes poden abastar qualsevol de les matèries atribuïdes per llei als ens locals.

Les àrees metropolitanes poden col·laborar amb el Consell

de Vegueria en l'exercici de funcions de cooperació i assistència tècnica, jurídica i econòmica envers els municipis que la integren.

Participen en els procediments per a l'aprovació dels instruments d'ordenació territorial, mitjançant l'informe preceptiu en el Pla Territorial General de Catalunya i la intervenció directa en la formulació dels plans territorials parcials i sectorials quan afectin l'àmbit territorial de les àrees metropolitanes.

1.5. Règims municipals especials

L'article 88 EAC regula el principi de diferenciació en els següents termes: «Les lleis que afecten el règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer dels municipis han de tenir en compte necessàriament les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen». En relació amb els municipis turístics, industrials, de muntanya i historicoartístics, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de llei de Governos Locals de Catalunya" consideren que el nou règim local ha de preveure formes de col·laboració més properes que accentuin les diferències en la gestió segons el tipus de municipi de què es tracti.

Aquesta idea també es veu reflectida al PPGLCAT on s'insisteix en què la nova regulació hauria de donar especial relleu a les característiques de municipis especials com els de alta muntanya o els turístics. A més, segons els ponents, caldria limitar la capacitat que els municipis tenen per establir condicionants propis i diferenciats als dels municipis de règim general.

En tot cas, el tractament que es fa d'aquesta matèria és una mica superflu doncs en realitat no es proposa res nou.

Nota sobre la nova versió PPGLCAT/juny 2017: Les aportacions d'aquesta nova versió confirmen la voluntat dels participants de reforçar el marc competencial de les comarques amb un reforç institucional clar sobre els ens locals bàsics -municipis i vegueries- tot i tractar-se d'ens locals no bàsics. Sobta també la manca d'aportacions sobre les Diputacions, mentre aquestes no siguin substituïdes per les vegueries tal i com determina taxativament l'EAC. Les aportacions relatives a les EMD són de reforç del seu marc competencial ja que els documents anteriors no oferien cap prefiguració sobre això. Val a dir, però, que aquestes aportacions d'última hora sobre les EMD no ofereixen mecanismes o instruments adequats al seu exercici dins la xarxa institucional territorial en la qual es troben.

2. ORGANITZACIÓ DELS GOVERNOS LOCALS

2.1. Estatut de l'electe

De les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" es desprèn la voluntat de millorar alguns aspectes del règim previst als articles 162 a 167 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya com són els relatius al registre d'interessos, als drets informatius dels representants locals i el dret al càrrec d'aquests. En aquest sentit, es proposava un catàleg de drets i deures força complet que s'aplicaria a tots els representants locals. Així, l'article 156 de l'ALLGLC2008 preveu el següent catàleg de drets i deures:

- a) Dret a assistir i participar amb veu i vot en totes les sessions dels òrgans col·legiats de què formin part.
- b) Dret a integrar-se en els grups polítics que es creïn a la corporació.
- c) Dret a formar part de les comissions en el nombre i proporció que correspongui a cada grup polític.
- d) Dret a sol·licitar la convocatòria de sessions plenàries extraordinàries.
- e) Dret a plantejar i votar mocions de censura contra el president de la Corporació.
- f) Drets d'informació.
- g) Dret a percebre retribucions, assistències o indemnitzacions.
- h) Dret a la formació.
- i) Deure d'observar i respectar les causes d'incompatibilitats previstes a la legislació.
- j) Deure de respectar la confidencialitat respecte a les informacions a què tinguin accés per raó del càrrec.
- k) Deure de presentar les declaracions personals sobre béns patrimonials i possibles causes d'incompatibilitat i d'activitats que els proporcionin o pugui proporcionar ingressos.
- l) Deure d'abstenir-se de participar en la deliberació, votació, decisió i execució de qualsevol assumpte en el qual concorrin interessos personals i directes.

Per contra, del debat que es planteja a les jornades de PPGLCAT es desprèn clarament la voluntat de protegir i dignificar l'estatut de l'electe. En síntesi, la nova regulació hauria de dignificar l'estatut de l'electe amb una retribució digna, formació i garantint vies de retorn una vegada deixi d'exercir el seu càrrec. En aquest sentit, de les diferents aportacions que es fan, pot deduir-se que els ponents consideren insu-

ficient el règim econòmic dels electes per raó del càrrec. Sorpren que no es facin aportacions relatives a altres aspectes de l'estatut de l'electe –com, per exemple, reforçar els drets polítics–.

També és destacable el fet que alguns participants considerin que els electes no haurien de quedar obligats a publicar declaracions de béns i patrimoni. En aquest sentit, els ponents argumenten que les declaracions de béns poden arribar a dissuadir l'accés a la política local de futurs electes per l'efecte d'envair la privacitat personal i familiar. Encara ignorant la feblesa dels arguments, el que proposen els ponents no tindria encaix en l'actual marc normatiu. En aquest sentit, tant la LRBRL (art. 75.7) com el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (art. 163.1) obliguen als membres de les corporacions a formular –abans, durant i després de la possessió del càrrec– declaracions de béns i activitats privades.

2.2. Regeneració democràtica i sistema d'elecció dels càrrecs electes

En primer lloc, cal tenir en compte que, a diferència del que succeeix al PPGLCAT a les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" no es fan propostes sobre el model de governança o el sistema d'elecció dels alcaldes.

És bastant probable que la causa d'aquesta absència sigui que els autors de l'estudi van creure que el marc normatiu adequat per encetar aquestes qüestions no era el d'una Llei de Governos Locals, sinó una Llei Electoral.

Feta aquesta puntualització, les propostes més rellevants que han sorgit del PPGLCAT són les següents:

- Ampliar la legislatura de 4 a 6 anys.
- Elecció directa de l'alcalde.
- Celebrar les eleccions municipals al mes d'octubre.
- Establir un sistema electoral que faciliti la governança de la llista més votada.
- Limitar a dos el nombre de mandats que pot exercir successivament un mateix càrrec electe.
- Limitar a dos el nombre de càrrecs públics que pot exercir simultàniament un electe.

El model de governança exposat presenta algunes febleses quant als mecanismes de control que es proposen per con-

trarestar els poders de l'executiu. En concret, l'àmbit de treball 2 fa referència a que el Consell municipal hauria de poder cessar l'alcaldia amb una majoria qualificada de dos terços. És evident que aquest mecanisme de control no té encaix en un model on la governança correspon a la llista més votada. En aquest sentit, provocaria moltes disfuncions l'aplicació d'instruments de control –com la moció de censura– que estan plantejats per sistemes parlamentaris on un partit només pot governar en minoria si aconsegueix suports suficients de la resta de forces polítiques⁵.

En tot cas, sense entrar a valorar si la resta de propostes sobre el model de governança són més o menys encertades, la veritat és que a cap lloc de l'àmbit de treball es justifica com podrien encaixar aquestes mesures dins de l'actual sistema normatiu. En aquest sentit, cal recordar que l'article 149.1.1 CE atribueix a l'Estat competència exclusiva per a «la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals», drets entre els quals figura el de sufragi de l'article 23 CE.

Així mateix, l'article 81 CE estableix una reserva de llei orgànica per a la regulació del règim electoral general; règim que actualment es troba regulat a la LOREG.

D'altra banda, el propi EAC estableix a l'article 160.3 EAC que «correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment».

Tot l'exposat evidencia que el Parlament de Catalunya no té competències per modificar el règim electoral dels ajuntaments que integren el seu territori. En aquest sentit, la majoria d'aquestes propostes contradiuen obertament el règim general previst a la LOREG⁶.

2.3. Funció pública i personal al servei dels ens locals

Fins fa poc s'entenia que, d'acord amb l'article 149.1.18 CE, l'Estat era competent per dictar les bases de la funció pública. En aquest sentit, al legislador autonòmic li corresponia desplegar legislativament les bases i executar-les⁷. Concretament, l'article 149.1.18 CE estableix que l'Estat té competència exclusiva sobre «les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris [...]».

Així, en un intent d'evitar la “vis expansiva” de l'Estat, el nou

EAC opta per definir clarament les competències –materials i funcionals– atribuïdes a la Generalitat. En aquest sentit, l'article 136 a) EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública.

No obstant això, d'acord amb el que preveu la lletra b) de l'article 136 EAC, la competència és compartida amb l'Estat pel que fa a les següents matèries: «desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, [...] adquisició i pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques».

Si tenim en compte que els Ajuntaments no poden regular el règim jurídic de la funció pública –reserva de llei–, esdevé prioritari determinar si el titular de la competència és el legislador estatal o el legislador autonòmic.

En relació amb aquest últim punt, cal fer esment a l'informe de la “Comissió per a l'estudi i preparació de l'Estatut bàsic de l'empleat públic”, de 25 d'abril de 2005. En aquest informe s'argumenta la conveniència de què «la legislació aplicable als funcionaris de les Administracions locals sigui la que reguli la funció pública de la respectiva Comunitat autònoma». Ara bé, l'informe també diu que hi ha matèries –com els drets dels funcionaris– en què la Comunitat autònoma no pot establir una regulació diferenciada a la de l'Estat espanyol.

Altrament, l'article 3 de l'EBEP normativitza aquest principi quan estableix que «el personal funcionari es regeix per la normativa estatal que resulti d'aplicació, de la que forma part aquest Estatut, i per la legislació de les comunitats autònomes, amb respecte de l'autonomia local».

Pel que fa al règim de la funció pública local a Catalunya, són dos les normes de referència.

D'una banda, el Decret Legislatiu 1/1997 que és d'aplicació a tot el personal subjecte al règim funcional que presta serveis a l'Administració de la Generalitat, amb inclusió del «personal al servei de les corporacions locals situades en el territori de Catalunya, en els termes que estableix la legislació sobre funció pública local» (art. 2.2 c).

D'altra banda, els articles 282 a 305 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya on s'estableix un règim específic per al personal al servei de les corporacions locals. En darrer terme, també s'han de tenir en compte els articles 89 a 104 de la LRBRL, preceptes que regulen determinats aspectes de la funció pública local.

⁵ No té gaire sentit establir un quòrum de dos terços per cessar l'alcalde quan el quòrum per a la seva elecció pot arribar a ser molt inferior –per exemple, amb el sistema proposat pot arribar a governar un candidat que només tingui el suport d'un 20% de l'electorat–.

⁶ Fins i tot plantejant un escenari en què Catalunya fos un Estat independent, tampoc sembla adient que una Llei de Governos Locals reguli aspectes relatius al règim electoral.

⁷ Durant les dècades dels anys 70-80, el Tribunal Constitucional va interpretar extensivament l'abast de les “bases de règim estatutari”; interpretació que ha anat modulant com a conseqüència de la consolidació de l'Estat autonòmic.

Una vegada hem identificat el marc normatiu aplicable, s'ha d'analitzar, d'una banda, si les propostes del PPGLCAT s'ajusten a les previsions legals i constitucionals i, de l'altra, si es tracta d'aportacions innovadores susceptibles de modificar el règim vigent en matèria de funció pública local. A més, també s'haurà de valorar si el que preveia l'ALLGLC2008 concorda amb les propostes que es van fer a les jornades de debat del procés participatiu.

En primer lloc, quant al debat sobre la fórmula idònia per inserir una determinada regulació de la funció pública local, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" conclouen que la millor solució és introduir determinades referències en una futura Llei de Governos Locals de Catalunya.

Per contra, l'informe de la "Comissió per a l'estudi i preparació de l'Estatut bàsic de l'empleat públic" proposava que les singularitats del règim local s'inclouessin en una Llei sectorial que regulés la funció pública.

Pel que fa al PPGLCAT es diu que s'ha d'establir una normativa específica de la funció pública local, encara que s'integri en una normativa de caràcter general per a totes les administracions públiques catalanes.

En segon lloc, quant al contingut del règim de funció pública local, es fan les següents propostes:

- a) Descriure les tipologies de personal al servei de les administracions locals;
- b) Delimitar les funcions de confiança i assessorament del personal eventual;
- c) Establir quines són les funcions públiques necessàries;
- d) Fixar el règim del càrrec directiu local.

a) Tipologies de personal al servei de les administracions locals

Cal dir que, encara que la Llei municipal classifica el personal al servei de les corporacions locals, no descriu les diferents tipologies; és a dir, el personal funcionari, el funcionari interí, el personal laboral i el personal eventual.

Per contra, aquesta descripció si la trobem als articles 11 a 15 del Text refós de la Funció pública; llei que, com ja hem esmentat abans, és d'aplicació a tot el personal subjecte al règim funcional de les Administracions situades en el territori de Catalunya.

Certament, seria convenient que una futura Llei de Governos locals de Catalunya inclogués en el seu articulat una regulació semblant a la del Text refós; llei que, a més, hauria de tenir en compte les particularitats de la funció pública local. En aquest sentit, podem afirmar que la proposta dels ponents del PPGLCAT, tot i no ser gaire innovadora, és encer-

tada. En tot cas, els articles 337 i 338 de "l'avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya de l'any 2008" ja definien les diferents categories d'empleats públics. Tot i això, potser caldria una regulació més profunda que l'establerta a l'avantprojecte.

b) Funcions de confiança i assessorament del personal eventual

Certament ni el Text refós de la Funció Pública ni la Llei municipal catalana preveuen el llistat del tipus de funcions que es poden encomanar al personal eventual. Tampoc l'ALLGLC2008 preveia aquest extrem.

Per contra, els ponents del PPGLCAT proposen concretar les funcions que pot desenvolupar el personal eventual, a l'efecte de delimitar de manera clara el que són funcions de confiança i assessorament.

Amb tot, els ponents no diuen com farien aquesta concreció de funcions ni com les delimitarien. Per aquest motiu, es tracta d'una proposta buida de contingut i sense gaire utilitat pràctica.

Val a dir que el problema que plantegen els ponents és de difícil solució doncs és poc factible pretendre llistar el tipus de funcions que poden encomanar-se al personal eventual. En aquest sentit, els ens locals han de gaudir d'un àmbit de discrecionalitat propi que els permeti encomanar al personal eventual les funcions que més s'ajustin a les necessitats específiques de cada corporació.

Sobre aquesta qüestió adquireix rellevància la recent Sentència del Tribunal Constitucional 54/2017, d'11 de maig, dictada en el recurs interposat per la Generalitat de Catalunya contra diversos preceptes de la Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL) que declara inconstitucionals i nuls els apartats 3 i 4 de l'article 104.bis de l'LRSAL, relatiu al personal eventual.

c) Funcions públiques necessàries als ens locals

Cal tenir en compte que la Disposició Addicional segona de la Llei 7/2007 permetia a les Comunitats autònomes regular bona part de les singularitats d'aquest cos especial de funcionaris estatals. Un bon exemple d'això és que s'habilitava a les Comunitats autònomes per regular les bases comunes del concurs i el percentatge de puntuació que correspon a cada mèrit.

Per aquest motiu, l'apartat cinquè de l'article 339 de l'ALLGLC2008 establí que «la Generalitat de Catalunya aprovarà la normativa corresponent en l'exercici de les competències que sobre els funcionaris amb habilitació de caràcter estatal li corresponen a l'empareda de l'Estatut Bàsic de l'empleat públic».

No obstant això, la Llei de Racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL) entre altres aspectes, introduïa a l'any 2013 un nou article a la Llei reguladora de les Bases de Règim local –el 92 bis- i derogava la disposició addicional segona de l'EBEP. Amb l'article 92 bis l'Estat recupera la competència sobre regulació de les funcions públiques necessàries. A tall d'exemple, amb la modificació de la LRBRL, correspon a l'Estat i no a les Comunitats autònomes establir quin percentatge de puntuació correspon a cadascun dels mèrits que es tenen en compte en el concurs.

Cal dir que si bé és cert que el legislador autonòmic no queda completament vedat en la regulació d'aquestes funcions, no ho és menys que el seu àmbit d'actuació queda fortament condicionat per la reforma de la LRBRL. Ara la Sentència del Tribunal Constitucional 54/2017, d'11 de maig, dictada en el recurs interposat per la Generalitat de Catalunya, declara constitucionals les previsions de la LRSAL sobre aquests funcionaris que veuen reforçades l'exercici de les funcions públiques necessàries -especialment les dels interventors-tresorers i secretaris-interventors- en tots els ens locals.

Hem de destacar que els ponents del PPGLCAT no concreten quins aspectes de les funcions públiques necessàries es volen regular i com es pretén fer-ho.

d) Règim del càrrec directiu local

Al PPGLCAT es proposa regular el règim del càrrec dels directius locals. D'acord amb els ponents, la nova Llei de Governos Locals de Catalunya hauria de preveure els requisits o titulació necessaris per accedir al càrrec de directiu, el procés de selecció i avaluació de mèrits. Així mateix, també es proposa una delimitació entre càrrec de confiança de designació política i càrrec directiu. A més, convé ressaltar que

es contempla la possibilitat d'establir, en el cas dels càrrecs directius, una relació especial garantida en la seva durada. El procés participatiu torna al debat sobre aquest tipus de personal que l'EBEP va introduir als seu article 13 i que no ha trobat articulació i desenvolupament en el sistema normatiu i institucional en l'àmbit local, amb l'excepció dels consells comarcals. El text resultant del procés no ofereix en cap cas un model de direcció pública local professional desvinculat a la provisió amb criteris de confiança política, tal i com ha estat fins ara.

Per contra, els autors de l'ALLGLC2008 resolen el debat remetent-se al que «determini la normativa aprovada per la Generalitat de Catalunya en desenvolupament de la legislació bàsica».

Per últim i en aquest apartat dedicat a la funció pública, cal dir que resulta sorprenent que durant les jornades de debat del procés participatiu no hagi intervingut cap representant dels sindicats i en el moment en que s'elabora aquest document de contrast no tenim a l'abast un document complet de posició manifestada per les organitzacions sindicals en matèria de funció pública local.

Nota sobre la nova versió PPGLCAT/juny 2017: S'incorpora com a novetat una regulació més detallada de la institucionalització de la figura del Síndic Defensor Local, de la qual destaquem la obligatorietat d'aquesta figura en municipis de més de 20.000 habitants que, sens dubte, contribuirà a estendre una figura i una funció recomanada per la CEAL. En aquest sentit, cal recordar que – amb aquesta addició – el text s'aproxima a la proposta dels redactors de les bases per a l'elaboració de la Llei de governs locals i de l'esborrany de l'Avantprojecte de Llei de governs locals de Catalunya de l'any 2008.

3. RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS

3.1. Principis bàsics de la relació Generalitat - Administració local

L'article 175.3 de "l'avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya de l'any 2008" establia els següents principis orientadors:

- a. Principi de lleialtat institucional;
- b. Principi d'informació recíproca;
- c. Principi de cooperació, col·laboració i assistència recíproques.

Es tracta dels mateixos principis que es citen a l'àmbit de treball número 3 de l'ALLGLC2008.

No obstant això, cal tenir en compte que aquests principis ja es troben normativitzats en la legislació actual. En aquest sentit, l'article 140 de la Llei 40/2015, reguladora del sector públic, introdueix una llista dels principis que hauran de regir les relacions interadministratives. A saber: lleialtat institucional; adequació a l'ordre competencial; col·laboració; cooperació; coordinació; eficiència; responsabilitat; garantia i igualtat; solidaritat interterritorial. A més, aquests principis també els trobem als articles 55 a 60 de la LRBRL.

En relació amb la garantia del principi de lleialtat institucional, alguns ponents proposen la creació d'un organisme públic que s'encarregui de resoldre conflictes competencials entre la Generalitat i les entitats locals. Les decisions adoptades per aquest organisme tindrien valor jurídic i vinculant. Cal recordar que si el conflicte competencial deriva de l'aprovació d'una llei per part de la Generalitat, els municipis poden plantejar un conflicte en defensa de l'autonomia local davant el Tribunal Constitucional -article 75 bis de la Llei orgànica 2/1979-.

Amb la finalitat d'evitar la via contenciosa, és convenient la creació d'un organisme de resolució extrajudicial dels conflictes que s'encarregui de dirimir les controvèrsies competencials que sorgeixen entre la Generalitat i els municipis com a conseqüència de l'aprovació de disposicions de rang infralegal.

D'altra banda, cal tenir en compte que l'article 85 de l'EAC estableix que «el Consell de Governos Locals és l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat».

Paral·lelament, l'article 3 de la Llei 2/2010 del Consell de Governos Locals estableix com a finalitat d'aquest òrgan «defensar l'autonomia local davant totes les institucions i els òrgans l'activitat legislativa o reglamentària dels quals afecti els ens locals de Catalunya».

Si el Consell de Governos Locals tingués una composició més paritària, podria encarregar-se de resoldre conflictes competencials⁸.

3.2. Relacions de cooperació entre la Generalitat i els ens locals

Tant els autors de l'ALLGLC2008 com els ponents que participaren en les jornades de debat del PPGLCAT aposten per la regulació d'un Pla director d'inversions locals de Catalunya. En aquest sentit, l'article 181 de l'ALLGLC2008 definia el Pla director d'inversions locals de Catalunya com «l'instrument bàsic de cooperació econòmica per a la realització de les obres i els serveis de competència municipal» i que té com a finalitat «assegurar en tot el territori de Catalunya la prestació integral i adequada dels serveis municipals».

A més, l'apartat segon del referit article concreta que per mitjà del Pla director «es coordinen i s'integren les aportacions econòmiques de la Generalitat, les dels ens locals i les de les altres administracions públiques que hi participen [...], per tal d'assolir l'actuació conjunta, l'homogeneïtat tècnica, la informació recíproca i l'eliminació de disfuncionalitats». En sentit similar, els participants de les "jornades de debat

de Governos@Locals.cat" posen l'accent en què la finalitat del Pla director és la d'assegurar la prestació dels serveis sota els principis d'equilibri i solidaritat territorial.

Quant a quins ens serien beneficiaris d'aquest Pla director, l'apartat tercer de l'article 181 de l'ALLGLC2008 estableix que ho són «els municipis, les mancomunitats intermunicipals i les comarques que actuïn en l'àmbit de les competències municipals».

Sota aquesta premissa, els participants de les PPGLCAT especifiquen que els beneficiaris del Pla han de ser tant els ens que prestin serveis derivats de competències pròpies com aquells que ho facin per delegació.

L'article 182.1 de "l'avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya de l'any 2008" contemplava les pautes que s'haurien de tenir en compte en l'elaboració i aprovació del Pla.

- L'inventari dels dèficits en les infraestructures i els equips municipals;
- Les sol·licituds dels municipis o, si escau, de les entitats locals beneficiàries;
- Els programes d'actuació sectorial que aprovin, en l'àmbit de llurs competències respectives els diferents departaments de l'Administració de la Generalitat;
- Les previsions contingudes en els programes d'actuació dels consells comarcals;
- La prioritat dels projectes presentats per les comunitats i les mancomunitats de municipis.

Per contra, els ponents del PPGLCAT defensen que l'important és que en l'elaboració del Pla d'inversions es prioritzi el principi d'equilibri territorial; és a dir, el Pla d'inversions hauria de garantir que qualsevol ciutadà tingui dret a la mateixa qualitat de serveis, amb independència del municipi on visqui.

En darrer terme, l'ALLGLC2008, també establia quins òrgans són competents per elaborar i aprovar el Pla i quina és la seva durada. Cap d'aquests aspectes s'han debatut durant les jornades de treball del PPGLCAT.

Podem destacar que la proposta de regular un Pla d'inversions locals és bastant similar en ambdós casos.

3.3. Delegació de competències

El punt de partida és l'article 7.1 de la LRBRL: les competències dels ens locals poden ser pròpies o delegades.

Per analitzar les propostes sobre delegació de competències s'ha de tenir en compte que la LRSAL ha modificat el règim previst a la LRBRL. Així doncs, l'Estat ha passat a re-

⁸ Sobre aquest punt es torna a fer referència a l'epígraf 3.4.

gular les condicions d'exercici de la delegació tant si l'òrgan delegant és estatal com si és autonòmic. En aquest sentit, l'article 27 LRBRL regula les característiques de la delegació, duració mínima i els mecanismes de control de l'eficiència. Diferents parlaments autonòmics van interposar recursos d'inconstitucionalitat contra diferents preceptes de la LRSAL –inclòs el que modifica l'article 27 LRBRL– on al·legaven que l'Estat s'havia extralimitat en l'exercici de la seva competència bàsica.

Ara bé, el TC ja ha resolt alguns d'aquests recursos⁹ i ha justificat la constitucionalitat del referit article en què, per salvaguardar el principi d'estabilitat pressupostària (art. 135 CE), l'Estat és competent per regular les condicions de la delegació sobre la base del títol competencial de l'article 149.1.18 CE¹⁰. En aquest sentit, les Comunitats autònomes no són enterament lliures per regular el procediment de delegació de competències sinó que han de prendre com a referència l'establert a la LRBRL.

3.3.1. Procediment de delegació de competències

Actualment, el règim de delegació de competències es troba regulat als articles 138 a 140 de la Llei municipal de règim local de Catalunya.

Així, d'acord amb l'article 139 de la referida llei «l'acord de delegació ha d'esser adoptat pel Govern de la Generalitat i haurà de determinar l'abast, durada de la delegació i les facultats de control que es reserva l'Administració de la Generalitat». En aquest sentit, l'article 184.3 de l'ALLGLC2008 també preveu que la delegació i l'assignació de competències es faci per Decret del Govern. A més, l'article 186.1 especifica que al procediment de delegació de competències s'aplicaran les normes relatives a l'elaboració de disposicions de caràcter general.

Per contra, els ponents del PPGLCAT proposen que la delegació s'instrumentalitzï per norma amb rang de llei. Aquest últim és el punt més destacable quant a les propostes relatives a la delegació de competències. La delegació de competències per llei ofereix més garanties que si es fa via decret del Govern. Per aquest motiu, considerem més encertada la proposta d'instrumentalitzar la delegació per norma amb rang de llei.

3.3.2. Competències que poden ser objecte de delegació

Els ponents del PPGLCAT proposen que la nova legislació estableixi amb claredat la tipologia de competències (pròpies o delegades) i els serveis que s'han de prestar com a conseqüència del títol competencial.

En aquest sentit, cal tenir en compte que l'article 27.3 LRBRL estableix a títol d'exemple un llistat de competències que es poden delegar als ajuntaments.

Per contra, l'ALLGLC2008 no preveu quina tipologia de competències poden ser objecte de delegació.

3.4. Consell de Governos Locals

Els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" apostaven per una llei que dotés de grans atribucions al Consell de Governos Locals¹¹. El Consell de Governos Locals va ser una innovació del l'Estadut. Els autors del Document de Bases proposàvem la supressió de nombrosos òrgans de participació mixta Generalitat- Governos Locals actualment existents.

No obstant això, la Llei 12/2010 va acabar configurant el Consell de Governos Locals com a òrgan de representació unilateral de les administracions locals; aquesta configuració unilateral i el règim d'organització i representatiu no ha permès un funcionament regular del Consell i dificulta la realització de les funcions que l'EAC atorga a aquesta institució. Cal una reforma d'aquest òrgan en clau estatutària i de representació efectiva dels governos locals de Catalunya. Pel que fa als ponents del PPGLCAT si bé és cert que recolzen la idea que les iniciatives que afectin els interessos dels ens locals han de ser revisades pel Consell de Governos Locals, no ho és menys que a les jornades no es fa cap proposta que contribueixi a millorar l'operativitat gestora d'aquesta institució. Així, els ponents només proposen l'establiment de criteris que garanteixin la representativitat i proporcionalitat territorial demogràfica al Consell.

Observem com a insuficient la importància si li ha donat a aquesta institució al llarg dels diferents àmbits de treball del procés participatiu.

⁹ STC 41/2016; STC 111/2016; STC 168/2016 i STC 180/2016.

¹⁰ Article 149.1.18 CE: «L'Estat té la competència exclusiva sobre les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris, les quals garantiran, en qualsevol cas, als administrats un tractament comú davant aquelles; el procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les Comunitats Autònomes; legislació sobre expropiació forçosa; legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives i el sistema de responsabilitat de totes les Administracions públiques.»

¹¹ En aquest sentit, es defensava que el Consell s'havia de configurar com a òrgan de composició mixta amb representació dels governos locals i de la Generalitat. Aquesta configuració li permetria assolir la doble funció que li encomana l'article 85 EAC: assegurar la consulta d'iniciatives legislatives que afectin a les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries.

4. NOVA GOVERNANÇA

Per començar, s'ha de recordar que l'increment de l'alarma social dels últims anys quant a la corrupció política conduí tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic a l'elaboració i aprovació d'unes lleis sobre transparència i bon govern. En aquest sentit, cal recordar que el context sociopolític que fomentà la regulació de principis de bon govern i transparència no és el mateix ara que fa set anys; fet que s'ha de tenir en compte quan comparem les propostes del PPGLCAT amb les previsions de les bases i de l'ALLGLC2008.

4.1. Govern obert

Són tres els aspectes que es tractaran en aquest epígraf: els principis de bon govern, les declaracions de béns i activitats i el règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs.

a) Quant als principis de bon govern, la Llei 19/2014 estableix a l'article 55 una extensa llista de principis ètics que han de regir les actuacions dels alts càrrecs.

En aquest sentit, els ponents que participen en les PPGLCAT posen de manifest que la regulació d'uns principis de bon govern és insuficient i que, per aquest motiu, cal desenvolupar codis ètics i de bona conducta¹².

En relació amb aquest últim punt es van fer les següents propostes:

- Delimitar amb més precisió que s'entén per "alts càrrecs" de les entitats locals.
- Aprovar un Codi ètic per als alts càrrecs municipals.
- Establir models de codis de conductes que facilitin l'homogeneïtzació.

b) Quant al règim d'incompatibilitats i declaracions, el punt de partida és l'article 56 de la Llei 19/2014 que fa una remissió a la legislació específica.

En aquest sentit, pel que fa a les declaracions de béns i interessos, l'article 163 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya regula el registre d'interessos on s'han d'inscriure les declaracions de béns i activitats privades dels membres de les corporacions locals.

Així mateix, l'article 157 de l'ALLGLC2008 anticipava la creació d'un registre d'interessos de característiques similars al previst a la normativa vigent.

Per contra, com ja s'ha exposat¹³, la majoria de ponents del PPGLCAT valoren negativament l'obligació de publicar declaracions de béns i patrimoni dels càrrecs electes. En canvi, consideren que les remuneracions que reben els electes per raó del seu càrrec han de ser públiques i estar a l'abast de tothom.

Pel que fa al règim d'incompatibilitats, l'article 167 de la Llei municipal disposa que «els membres de les corporacions locals han d'observar en tot moment les normes sobre incompatibilitats establertes per l'ordenament vigent [...]». Aquesta remissió es pot entendre a la Llei 21/1987, d'incompatibilitats del personal al servei de l'Administració de la Generalitat (art. 1.1 d.).

En tot cas, encara que la futura Llei de Governos Locals de Catalunya podria configurar el règim d'incompatibilitats dels membres de les corporacions locals, des d'un punt de vista tècnic, sembla més adient que una llei específica reguli aquest àmbit material.

4.2. Publicitat activa i portals de transparència

En primer lloc, cal dir que la Llei 19/2014 estableix als articles 8 a 17 un règim de transparència i publicitat activa bastant complet.

Quant al PPGLCAT els ponents defensen el règim de transparència establert a la Llei 19/2014 i proposen pautes i principis d'actuació com, per exemple, que la informació publicada sigui comprensible pel ciutadà o que el portal de transparència disposi d'un cercador que agilitzi l'accés a les publicacions, etc.

No obstant això, la conclusió a la qual arriben és poc satisfactòria: els ajuntaments no poden complir amb l'establert en la Llei 19/2014 perquè el pressupost que se'ls assigna és insuficient. En aquest sentit, els ponents argumenten que mantenir actualitzat un portal de transparència és molt costós i que els recursos materials i personals de què disposen els ajuntaments són limitats –sobretot quan es tracta de municipis petits–.

D'altra banda, també proposen regular a través d'una norma amb rang reglamentari quines obligacions específiques i quines responsabilitats tenen els responsables d'a-

¹² Si bé els alts càrrecs directius de l'Administració de la Generalitat ja disposen d'un Codi de Conducta (Acord del Govern 82/2016), no succeeix el mateix amb els alts càrrecs de les entitats locals, llevat dels Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local que en disposen des de l'any 2005. www.csital.org

¹³ Remissió a l'epígraf 2.1.

plicar les obligacions de transparència en l'àmbit local, a fi i efecte de buscar seguretat jurídica en les actuacions i de trobar un mateix paradigma normatiu en tot el territori.

Per últim, es proposa "com a novetat" la creació d'un Registre de grups d'interès que integri i cohesioni el món local. En tot cas, cal dir que el Govern de la Generalitat va aprovar en data 14 de febrer de 2017 un Decret-Llei que crea un Registre de grups d'interès. Per tant, en aquest cas s'està proposant la creació d'un registre que actualment ja existeix.

4.3. Dret d'accés a la informació pública

En matèria d'accés a la informació pública, la regulació prevista a l'ALLGLC2008 ha quedat obsoleta doncs es condicionava l'exercici del dret d'accés a què la documentació tingués la condició de pública o a què s'acredités un interès directe en l'assumpte. Aquest plantejament ja ha estat àmpliament superat per la Llei 19/2014 on s'estableix que «l'exercici d'aquest dret no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma».

D'altra banda, les aportacions que sobre aquesta matèria es van fer al PPGLCAT es limiten a reproduir o a fer aclariments de la normativa catalana en matèria de transparència.

L'aportació més innovadora és la que fa referència a la possibilitat de lliurar la informació sol·licitada pels ciutadans sense haver d'iniciar un expedient administratiu –només en cas que la informació demandada no afecti dades personals, ni drets d'altre tipus i no es trobi afectada per cap límit a la transparència-.

Així, els articles 26 a 37 de la Llei 19/2014 regulen el procediment d'accés a la informació pública que els ponents del PPGLCAT proposen revisar.

En tot cas, s'hauria d'haver concretat quines alternatives al procediment administratiu es proposen doncs és complicat imaginar supòsits en què el funcionari de l'Administració pugui tramitar la sol·licitud d'accés a la informació d'un particular sense haver d'iniciar prèviament un expedient administratiu¹⁴.

4.4. Democràcia participativa

4.4.1. Processos participatius

En aquest epígraf es compararan les propostes que es fan sobre les següents qüestions: supòsits en què l'Administració ha d'iniciar un procés participatiu i normes de procediment.

a) La participació ciutadana com obligació activa dels poders públics.

En primer lloc, cal diferenciar la participació com principi de govern obert i la participació com obligació de l'Administració pública d'iniciar processos participatius.

Així, l'article 198 de l'ALLGLC2008 establia que els ens locals havien de "promoure" la participació ciutadana en l'elaboració, prestació i avaluació de les polítiques públiques.

Actualment, l'article 65 apartat c) de la Llei 19/2014 preveu com a principi de govern obert la participació i col·laboració ciutadana en la definició de les polítiques públiques més rellevants, de caràcter general i sectorial.

Per contra, en determinats casos la legislació configura la participació ciutadana com obligació activa dels poders públics. Així, d'una banda, l'article 67.2 de la Llei 19/2014 preveu que: «l'Administració pública ha d'establir procediments de participació i col·laboració ciutadana en l'elaboració de plans i programes de caràcter general [...]».

A més, el referit precepte també obliga a l'Administració a establir procediments de participació «en la definició de les polítiques públiques més rellevants».

D'altra banda, l'article 133 de la Llei 39/2015 estableix l'obligació general dels poders públics d'iniciar processos participatius amb caràcter previ a l'elaboració de lleis i disposicions generals. No obstant això, el mateix precepte excepciona el dret de participació quan la proposta normativa «no té un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposa obligacions rellevants als ciutadans o regula aspectes parcials d'una matèria».

Amb tot, es tracta d'una norma que configura una obligació de contingut jurídic indeterminat que condueix a què, a la pràctica, l'Administració pública disposi de molta discrecionalitat quant a la decisió d'iniciar un procés participatiu.

En definitiva, d'acord amb la legislació vigent, l'Administració pública només queda obligada a iniciar processos participatius en cas d'elaboració de plans i programes urbanístics. Per la resta de supòsits ens trobem amb un ample marge de discrecionalitat que permet a l'Administració decidir sobre la pertinença d'obrir un procés participatiu.

Quant a les previsions de l'ALLGLC2008 els supòsits en què l'Administració queda obligada a iniciar un procés participatiu els trobem regulats implícitament a l'article 205. Així, s'estableix que s'haurà d'incorporar una memòria participativa «a les actuacions que comportin modificacions del planejament urbanístic, les relatives a inversions que suposin més del 20% del pressupost anual d'inversions i d'altres que expressament estableixi la llei».

¹⁴ Més que suprimir el procediment administratiu –amb la consegüent pèrdua de garanties per l'administrat- el que s'hauria de fer és establir un procediment abreujat que sigui d'aplicació quan la informació sol·licitada tingui poca transcendència.

En aquest cas s'estableix un supòsit addicional no previst a la normativa vigent: l'Administració queda obligada a iniciar un procés participatiu quan es tracta d'inversions que superen un determinat percentatge del pressupost anual d'inversions -20%-.

No obstant això, a la pràctica aquesta obligació naixeria en contades ocasions doncs no és habitual que els ajuntaments destinin un 20% del seu pressupost a una única actuació.

Pel que fa al PPGLCAT, els ponents argumenten que la Llei hauria d'establir procediments de participació en l'elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques més rellevants.

En conclusió, tant en el PPGLCAT com en "l'avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya de l'any 2008" s'opta per una postura continuista del règim vigent en matèria de participació ciutadana.

En aquest sentit, la participació no queda configurada com un "apoderament de la ciutadania" –tal com és cita a l'àmbit de treball 4- sinó com un instrument en mans dels poders públics que decideixen si és convenient o no iniciar un procés participatiu. Així, més innovador hauria estat proposar l'establiment d'un llistat de matèries sobre les quals els ens locals quedin obligats a iniciar un procés de participació ciutadana, tal com fan altres legislacions on les fórmules de democràcia participativa són prioritàries¹⁵. Cap avenç s'observa en la institucionalització de la participació ciutadana, tot i que després de la reforma introduïda per la Llei de racionalització i sostenibilitat local (LRSAL) estem davant d'una competència municipal.

b) Les regles procedimentals dels processos participatius.

L'article 69.2 de la Llei 19/2014 estableix el següent: «els òrgans encarregats de tramitar el procediment administratiu, per a facilitar la participació ciutadana han de publicar en el Portal de la Transparència la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya, i han de donar-hi informació sobre l'estat de la tramitació».

En sentit similar es pronuncia l'article 133 de la Llei 39/2015. D'altra banda, els articles 40 a 52 de la Llei 10/2014, de consultes populars no referendàries, contenen algunes regles procedimentals en matèries com "informació necessària que ha d'incloure la convocatòria" o sobre "la memòria final on s'avalua el resultat del procés".

Amb tot, es tracta d'una regulació de mínims que pràcticament permet a l'Administració pública establir les regles del joc.

En tot cas, el que caldria fer és homogeneïtzar els procedi-

ments per així limitar la discrecionalitat de què disposa l'Administració pública per decidir les regles de funcionament de cada procés participatiu. Es a dir, establir els mecanismes mínims de la participació en regles normatives obligatòries per a tothom. Ara que la participació ciutadana és una competència local reconeguda a la LRSAL com a tal, caldria insistir en aquesta regulació i en l'adhesió al protocol addicional de la Carta Europea d'Autonomia Local aprovat a l'any 2009 i reclamada a Espanya des de l'any 2013 pel Consell d'Europa.

4.4.2. Altres eines de participació ciutadana

Tant en l'àmbit de treball número 4 del PPGLCAT com a l'ALLGLC2008 (art. 200) s'adverteix que els procediments de participació no poden en cap cas minvar les potestats i les facultats de decisió que corresponen als òrgans de representació política.

En aquest sentit, els ponents que van participar en les PPGLCAT consideren que ha de ser "l'equip de govern qui decideixi quines i quan les fan servir", ja que s'ha de tenir en consideració "que els equips de govern han estat elegits i per tant han de poder tenir decisió al respecte".

Cal tenir en compte que l'article 71 de la LRBRL possibilita que els ens locals municipals puguin convocar consultes populars –encara que es necessita l'autorització de l'Estat ex art. 149.1.32 CE-

Com a peculiaritat, a l'ALLGLC2008 es regulava amb detall la institució de la consulta popular. Així, s'establien dos tipus de consultes: la consulta popular per via de referèndum d'iniciativa institucional i la consulta popular per via de referèndum d'iniciativa ciutadana. En el primer cas tindrien iniciativa per convocar-la l'alcalde o un nombre determinat de regidors -que varia en funció de la grandària del municipi- i en el segon cas estarien legitimats els veïns d'un municipi –a condició que la iniciativa vingui avalada per un determinat percentatge del cens electoral-.

Quant als efectes de la consulta popular, l'article 213 de ALLGLC2008 preveia que podien ser o no vinculants segons el que es determinés en la convocatòria. Sobre aquest punt, els ponents del PPGLCAT van un pas més enllà i proposen que la llei estableixi l'efecte vinculant de la consulta quan la participació i el resultat superi uns determinats llindars.

4.5. Les TIC i el govern obert

La derogada Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics va incorporar la tramitació electrònica

¹⁵ A tall d'exemple, gran part de la legislació cantonal suïssa estableix quines matèries han de ser sotmeses obligatòriament a processos de participació ciutadana.

com a canal de comunicació ciutadà-administració. Això es manifestava en la possibilitat d'obtenir informació, realitzar consultes i al·legacions, formular sol·licituds, manifestar consentiments i oposar-se a les resolucions i actes administratius.

En tot cas, es tractava d'una llei de difícil implementació doncs es va aprovar sense que hi hagués una suficient partida pressupostaria. A més, tot i que el Govern va voler vendre la Llei com l'eina que permetria integrar les TIC, la veritat és que les Administracions no tenien incentius per impulsar la modernització tecnològica.

En un altre ordre de coses, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" semblen apostar fermament per la e-Administració. Així, el Títol XVII de l'ALLGLC2008 preveia un règim que intentava perfeccionar alguns aspectes de la Llei 11/2007.

Per exemple, l'article 220 estableix l'obligació de què cada ens local disposi, com a mínim, d'una seu electrònica corporativa. Es tracta d'una qüestió bàsica que el legislador estatal no va tindre en compte quan va elaborar la Llei 11/2007.

A més, per garantir la implementació de la e-Administració, l'article 118 de l'avantprojecte estableix varies mesures de foment.

Pel que fa al PPGLCAT, encara que els ponents són partidaris de la e-Administració, també consideren que la digitalització provocada per la Llei 39/2015 i la Llei 40/2015 és excessiva. Cal tenir en compte que en l'àmbit de treball relatiu a la e-Administració, més que propostes normatives el que trobem són objectius; és a dir, s'exposa com hauria de ser la Administració electrònica del segle XXI.

En tot cas, són rellevants les següents propostes:

- Potenciar una agència digital de les administracions catalanes (actualment el Consorci AOC).
- Elaborar periòdicament anàlisis i estudis per comparar l'estat dels governs digitals de Catalunya en relació amb les millors iniciatives del món.
- Creació dels registres primaris del país. Es tracta de registres que permetin la identificació i caracterització de les persones, les organitzacions que aquestes conformen i les propietats que tenen els uns i els altres.
- Simplificació administrativa. El disseny dels serveis i els procediments s'ha de realitzar de manera que minimitzi els costos i les molèsties a les persones interessades o a les que han de suportar la càrrega.

Quant a la creació de registres primaris, els ponents haurien d'haver concretat millor a què es refereixen doncs la redacció de la proposta pot portar a confusions.

En la nova versió de juny de 2017 del document objecte d'estudi es fa una proposta en relació amb la presentació de les declaracions de béns dels electes locals que insisteixen en la versió anterior en el sentit de limitar la transparència en el tractament d'aquestes declaracions i situar-la en l'àmbit del control intern de la corporació. Sobre aquesta qüestió ja hem expressat amb anterioritat les dificultats per connectar aquesta posició i el marc normatiu actual en matèria de transparència.

5. SERVEIS PÚBLICS, CONTRACTACIÓ I ENS INSTRUMENTALS DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

5.1. Establiment i modificació dels serveis públics locals

Els ponents del PPGLCAT consideren que no fa falta revisar la regulació en matèria d'establiment i modificació de serveis.

En aquest sentit, el procediment per a la creació, organització i supressió de serveis la trobem al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya i al Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals.

Per contra, a les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" si bé el punt de partida dels autors és mantenir la regulació actual, també es proposen les mesures següents:

- Reduir el tràmit d'informació pública a 20 dies hàbils i l'anunci a un sol diari oficial –el Butlletí Oficial de la Província-. Cal tenir en compte que la normativa actual (art. 160 ROAS) preveu que l'expedient instruït en un procediment d'establiment de serveis s'ha de sotmetre a informació pública pel termini de 30 dies, mitjançant anuncis que s'inserixin en el butlletí oficial de la província, el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i el tauler d'anuncis de la corporació.
- Consignar una previsió que declari que sols serà necessari sotmetre a informació pública la modificació del servei públic en el supòsit de canvi de forma de gestió, de directa a indirecta, i a la inversa.
- Establir a la Llei que les previsions del ROAS/1995 tindran caràcter supletori respecte de les determinacions organitzatives i de funcionament contingudes en els reglaments reguladors dels serveis públics locals.

D'altra banda, en ambdós treballs –bases i procés participatiu- es nega el principi general d'una administració una competència: si les administracions comparteixen competències, s'aconsegueix una millora en la gestió dels serveis públics.

Nota sobre la nova versió PPGLCAT/juny: S'introdueix com a mecanisme de finançament dels serveis públics els recàrrecs en determinats impostos. Aquesta proposta hauria concretar la seva viabilitat, en afectar a regulacions d'ordre jurídic-tributari i a aspectes que tenen a veure amb la cobertura de la potestat tributària dels ens locals subjecte al

principi constitucional de reserva de llei. Sobta, a més, que l'apartat relatiu al finançament en aquest procés participatiu no esmenti res sobre aquesta proposta que es realitza en un altre apartat. El text no aporta els elements mínims de viabilitat, més enllà de que els serveis públics es financin a través de "determinats impostos"

5.2. Gestió dels serveis públics

El PPGLCAT es demana l'establiment de mecanismes de control forts i exigents que permetin supervisar la gestió del operadors privats que hi participen. Es proposa també que la normativa prevegi un catàleg de serveis bàsics, tot i que existeixen discrepàncies quant a si, per raó de l'especial naturalesa d'aquests serveis, la llei hauria d'imposar la gestió directa en la prestació o si, al contrari, són possibles altres modes de gestió. Tampoc arriben a un acord quant a la rellevància del consell comarcal en les prestacions de serveis.

Nota sobre la nova versió PPGLCAT/juny 2017: Una altra vegada, la nova versió reforça el paper d'administració comarcal en competències de cooperació i assistència tècnica, econòmica i jurídica en detriment de les diputacions i les vegueries, reforçant el paper de la comarca, que no té caràcter d'ens local bàsic d'acord amb l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC). Entenem que aquestes competències s'haurien de situar preferentment en els ens locals bàsics que la tenen atribuïda, com és el cas de les vegueries i/o diputacions, mentre no es suprimeixin d'acord amb les previsions de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

La resta d'aportacions d'aquesta versió respecte a les formes associades no aporten cap element de justificació, ni pel que fa al sostre poblacional ni pel que respecta a d'altres elements que són rellevants per fer-hi aquesta atribució.

5.3. Contractació local

En primer lloc, cal tenir en compte que la disposició addicional segona de la Llei de Contractes del Sector Públic estableix normes específiques de contractació de les entitats locals.

A la vista del marc jurídic establert per la Llei de Contractes del Sector Públic, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya"

consideren que és necessari definir el marc jurídic aplicable i les especificitats del règim local.

Pel que fa als ponents del PPGLCAT també consideren necessari adaptar la normativa actual a la realitat local. Malgrat tot, els participants són conscients de que la regulació resideix en la contractació general. Per aquest motiu, més que fer propostes de possible integració en la futura Llei de Governos locals, els ponents fan una valoració de la realitat actual i dels problemes que planteja la contractació local.

Per aquest motiu, el contingut del treball acaba sent poc ambiciós doncs pràcticament no es fan propostes rellevants. En tot cas, quant a les semblances entre les propostes de les bases i les propostes del procés participatiu, podem destacar les següents:

En primer lloc, cal esmentar que en ambdós estudis s'aprecia la voluntat d'agilitzar i dotar d'eficiència els procediments de contractació pública del sector local. Un objectiu secular de totes les reformes de la contractació pública en les darreres dècades.

En el cas del PPGLCAT els ponents fan referència a que la Llei de Contractes hauria d'establir mecanismes que facin més àgils els procediments de contractació pública. En aquest sentit, es proposa el següent:

- Que els informes dels tècnics no siguin vinculants.
- Evitar la licitació de contractes de molt poc volum.
- Establir un procediment abreujat. Cal dir que no es concreta en que consistiria el referit procediment.

Tanmateix és dubtós que aquestes propostes es puguin implementar doncs les especialitats de la contractació local es troben regulades per llei estatal no sent possible que el legislador autonòmic estableixi una regulació diferenciada. A més, algunes d'aquestes propostes tampoc tindrien encaix amb l'establert a les directives comunitàries en matèria de contractació pública. Com a mostra d'aquesta contradicció entre aquestes mesures que es proposen i les normes aprovades pel Parlament de Catalunya, és la previsió contemplada a l'article 7 del Decret llei 3/2016, de mesures urgents en matèria de contractació, respecte del procediment negociat sense publicitat. Aquest precepte contempla una limitació que impedeix utilitzar, llevat de supòsits excepcionals, el procediment negociat sense publicitat. Una limitació, rebutjada per les entitats municipalistes a Catalunya i que no existeix a la resta de l'Estat.

Per contra, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" proposaven com a mesura d'agilització la determinació d'òrgans amb competència per contractar, les quanties i el rè-

gim de delegacions. En aquest sentit, l'article 317 de "l'avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya de l'any 2008" preveia normes de competència contractual que respectaven les establertes als primers apartats de la disposició addicional segona de la Llei 30/2007.

En segon lloc, en ambdós casos, es proposen tècniques de racionalització de la contractació. Així, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" fan referència a que els sistemes de racionalització emprats per la Generalitat han de ser susceptibles d'ésser utilitzats mitjançant conveni per aquelles entitats locals ubicades en el territori corresponent. De manera similar, al PPGLCAT es va emfatitzar la importància de que la llei no establís restriccions a l'establiment de centrals de compres, atesa la utilitat d'aquestes per donar resposta a les necessitats que han de satisfer els governos locals.

En tercer lloc, pel que fa a la licitació i adjudicació dels contractes, en ambdós casos es posa l'accent en el concepte de oferta econòmicament més avantatjosa i es proposen criteris alternatius als previstos a la normativa bàsica estatal. D'aquesta manera, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya", proposaven com a criteri el de "millores a l'objecte material" o "prestacions del contracte quan tinguin relació amb la utilització de la llengua catalana". Pel que fa al PPGLCAT es proposa que a les adjudicacions es pugui puntuar més alt a les empreses locals. En tot cas, és qüestionable que aquesta proposta no sigui susceptible de vulnerar la legislació comunitària.

Quant a les diferències entre ambdós estudis, cal tenir en compte que a les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" es proposaven moltes iniciatives que no s'han tingut en compte en el PPGLCAT. Així, es van fer propostes referides als temes següents:

- 1) La reserva de contractes a entitats amb finalitat social.
- 2) Plec de clàusules administratives generals i particulars.
- 3) Bases generals de les prescripcions tècniques amb especial referència dels aspectes socials i mediambientals.
- 4) El deure de confidencialitat.
- 5) Càlcul del valor estimat dels imports del contracte.
- 6) Expedients de contractació.
- 7) Adequació de l'execució del contracte a la llengua catalana.
- 8) Procediments de licitació i adjudicació.
- 9) Tècniques de racionalització de la contractació.
- 10) Publicitat en diaris oficials, premsa diària i webs institucionals.

- 11) Mesa de contractació.
- 12) Modificacions dels contractes.
- 13) Aplicació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació.
- 14) Portal electrònic de contractació administrativa.

5.4. Ens instrumentals de l'Administració local

Els autors de les bases i els ponents del procés participatiu comparteixen la preocupació per l'encaix dels ens instrumentals en el sistema organitzatiu actual. Així doncs, el que varia d'un estudi a l'altre és l'enfocament del problema i, consegüentment, les solucions proposades.

D'una banda, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" posaven l'accent en l'increment alarmant del nombre d'ens instrumentals que s'estava produint en els darrers anys sense que hi hagués una funcionalitat clara que justifiqués la creació d'aquests.

En aquest sentit, es feien les propostes següents:

- Establir un règim de preferència per als instruments de gestió directa que no suposessin un desdoblament de la personificació.
- Preveure amb caràcter general que els ens instrumentals desenvolupessin les activitats específiques per a les quals hagin estat creats, i que les funcions generals referides a aquestes personificacions siguin prestades o proveïdes pels serveis de les administracions matriu.

D'altra banda, als treballs del PPGLCAT es posa de manifest una certa preocupació per les irregularitats en què incorren aquests ens i la percepció negativa que aquest mal ús genera en els ciutadans. Tenint en compte el context sociopolític dels darrers anys, no és gens estrany que la proposta de regulació prevista sigui ara exigent i ambiciosa.

Així doncs, les principals mesures proposades en el procés participatiu són:

- Establir limitacions a la lliure creació d'ens instrumentals. En aquest sentit, es proposa que per prendre la decisió de crear un ens instrumental, l'Administració local hagi de tenir en compte dos aspectes: l'especialització del servei i de l'activitat, així com l'equilibri financer. En aquest sentit, s'hauria d'imposar a l'Administració matriu l'obligació d'analitzar les característiques i l'abast del servei, l'oportunitat en termes d'interès públic i la oportunitat valorada en termes d'eficàcia i d'eficiència.
- Imposar a l'Administració local que exigeixi rendiments permanents de comptes als seus ens instrumentals pel que fa al disseny de l'activitat, la planificació, l'execució i els resultats.
- Establir una regulació que perfeccioni el procés de selecció i formació del personal directiu dels ens instrumentals
- Millorar els mecanismes de control econòmic i de desenvolupament.

6. FINANCES LOCALS

Quant al model de finançament de les entitats locals, podem classificar les propostes dels ponents del PPGLCAT en dos tipus:

- a) Propostes encaminades a reformar el sistema tributari local;
- b) Sistema d'anivellament de recursos: fons de cooperació local.

Per contra, els autors de "l'avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya de l'any 2008" es limiten a desplegar les previsions estatutàries; especialment pel que fa als pressupostos i al règim comptable. Les propostes sobre Hisendes Locals específicament tractades formaven part d'un altre document d'estudi d'avantprojecte de Llei d'hisendes locals, concebuda a l'estatut amb substantivitat i procediment d'aprovació propi. El PPGLCAT ha optat per incorporar el debat d'ambdues àmbits – govern i finançament en aquest procediment de participació, malgrat el que estableix l'EAC. Això explica les diferències amb l'ALLGLC2008 i, alhora, la manca de cobertura constitucional per alguna de les propostes del PPGLCAT.

6.1. Sistema tributari local

Els ponents de PPGLCAT van proposar reduir el nombre de figures impositives. En aquest sentit, són dos els impostos que integrarien el sistema tributari local: l'impost sobre la propietat i una participació en la imposició sobre la renda de les persones físiques i jurídiques.

En tot cas, per poder valorar el possible encaix de les propostes, s'ha de tenir en compte l'actual marc normatiu. En primer lloc, l'article 142 CE estableix les dues fonts primordials de finançament de les corporacions locals: els tributs propis i la participació en els de l'Estat i Comunitats autònomes.

A més, l'apartat primer de l'article 133 CE reserva a l'Estat la competència exclusiva per establir tributs, i l'apartat segon permet a les entitats locals establir i exigir tributs «d'acord amb la Constitució i amb les lleis».

En aquest sentit, l'article 218.2 EAC estableix el següent: «La Generalitat té competència, en el marc establert per la Constitució i per la normativa de l'Estat, en matèria de fi-

nançament local. Aquesta competència pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals i inclou la capacitat per a fixar els criteris de distribució de les participacions a càrrec del pressupost de la Generalitat».

No obstant això, cal recordar que la STC va declarar la inconstitucionalitat de l'incís "pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals"¹⁶.

6.1.1. Sobre la supressió de determinats impostos

Els ponents del "procés participatiu de Governos@Locals.cat" fan referència al fet que caldria suprimir determinats impostos com l'IAE, l'IVTM, l'IVTNU i l'ICIO. Els ponents justifiquen aquesta decisió en què aquestes figures tributàries tenen escassa capacitat recaptatòria.

No obstant això, cal dir que d'acord amb l'article 59.1 de la Llei reguladora d'Hisendes Locals, determinats impostos són d'exacció obligatòria. En concret, l'IBI, l'IAE i l'IVTM són impostos que les entitats locals tenen l'obligació de recaptar. En aquest sentit, no correspon al Govern de la Generalitat de Catalunya prendre la decisió de suprimir aquests tres impostos.

6.1.2. Impost sobre la propietat

Quant a l'impost sobre la propietat (l'IBI), durant el PPGLCAT i l'ALLGLC2008 es van fer les següents propostes:

- Incloure un tractament diferenciat en funció dels usos de la propietat.
- Establir diferents trams fiscals per introduir en l'impost certs elements de progressivitat.
- Preveure un major recorregut entre els tipus de gravamen mínim i màxim per tal de garantir un major grau d'autonomia financera.
- Establir un sistema que mantingui actualitzades les valoracions cadastrals. Per això, es proposa una revisió anual amb l'aplicació de coeficients i una revisió general cada cinc anys.
- Modificar el sistema d'estimació dels valors cadastrals.
- Unificar les dades del Cadastre i les dades del Registre de la Propietat.

¹⁶ El TC argumenta la inconstitucionalitat d'aquest incís en què la competència per regular tributs és exclusiva de l'Estat i, per consegüent, queda vedada la intervenció de les Comunitats Autònomes. Tot això, sens perjudici de què la Comunitat autònoma pugui cedir els seus tributs propis a les entitats locals.

S'ha d'emfatitzar en la idea que la majoria de propostes són difícilment assumibles per la Generalitat de Catalunya. En aquest sentit, podem agrupar les propostes en dos grans grups: les relatives a modificar aspectes concrets de l'IBI i les relatives a modificar elements del cadastre.

En primer lloc, pel que fa a les propostes sobre l'IBI, cal dir que, encara que aquest sigui un tribut propi, per la seva regulació té competència exclusiva l'Estat espanyol. Per tant, el legislador català no pot aprovar cap llei que modifiqui el règim previst al Text Refós de la Llei reguladora d'hisendes locals.

Qüestió diferent és que el TRLHL doni marge als ajuntaments perquè puguin modular aspectes concrets del tribut. Per exemple, l'article 72.4 del TRLHL permet que els ajuntaments estableixin pels béns immobles urbans tipus diferenciats en funció dels usos establerts a la normativa cadastral per a la valoració de construccions. No obstant això, la proposta de què tributin més les segones residències que les primeres no es podria aplicar doncs la Llei exclou expressament als béns immobles d'ús residencial.

En tot cas, són els ajuntaments els qui, en virtut del principi d'autonomia garantit per la CE i per l'EAC, han de prendre la decisió sobre si exercir les facultats que la Llei d'hisendes locals els confereix –mitjançant el que es coneix com a ordenança fiscal–, no sent possible que el legislador autonòmic modifiqui per si mateix el règim general establert al TRLHL. Quant al gravamen, el TS s'ha pronunciat en nombroses ocasions en el sentit de què els ajuntaments poden, dins dels límits legals, establir el tipus de gravamen que considerin oportú, sempre que la decisió estigui fonamentada. En concret, els límits vénen establerts a l'article 72 TRLHL: mínim 0,3% o 0,4% i màxim 0,9% o 1,1% -en funció de si es tracta d'un immoble rústic o urbà-.

En tot cas, succeeix el mateix que en el cas dels tipus impositius; la llei de l'Estat només habilita als ens locals per modular determinats elements de l'impost. Per tant, per introduir un major recorregut quant als tipus de gravamen mínims i màxims caldria reformar l'article 72 TRLHL i al tractar-se de normativa bàsica només l'Estat és competent per encetar la referida reforma.

En segon i últim lloc, també es proposa modificar certs elements de la regulació del cadastre com, per exemple, establir revisions anuals, modificar el sistema d'estimació de valors cadastrals o unificar les dades del cadastre amb les del registre de la propietat.

En aquest cas, el punt de partida seria que els ens locals tenguin competència per gestionar, inspeccionar i recaptar els tributs propis doncs així li ho reconeix l'article 12.1 TRLHL. No obstant això, les funcions de formació, manteniment

dels cadastres immobiliaris –inclosa la determinació dels valors cadastrals– correspon a l'Administració de l'Estat. En aquest sentit, la disposició transitòria segona del TRLHL es remet a la Llei del cadastre immobiliari.

Per tant, si el cadastre és gestionat per un organisme de l'Administració central i la competència legislativa per regular els elements correspon a l'Estat, és poc probable que la Generalitat de Catalunya pugui portar a terme les propostes que s'han fet durant el procés participatiu.

De tot l'exposat podem concloure que cap de les propostes pot ser assumida per la Generalitat doncs la competència en matèria de tributs propis dels ens locals correspon a l'Estat. Així mateix, la Generalitat de Catalunya tampoc seria competent per regular aspectes relatius al cadastre immobiliari.

6.1.3. Impost sobre la renda

Per garantir el principi de responsabilitat fiscal, els ponents del PPGLCAT consideren que l'Estat hauria d'atorgar una participació als ens locals respecte a totes les figures impositives que graven la renda generada en el territori.

En aquest sentit es proposa que tots els municipis, amb independència de la seva població, participin en la recaptació dels impostos que graven la renda –i no només els de més de 75.000 habitants–.

En tot cas, no està a l'abast del legislador autonòmic prendre aquesta decisió doncs aquesta "cessió" s'hauria de pactar amb l'Estat espanyol.

6.2. Sistema d'anivellament de recursos

El Fons de cooperació local de Catalunya es troba regulat en normes d'abast territorial i competencial molt divers.

El punt de partida és l'article 42 CE: «Les hisendes locals hauran de disposar dels mitjans suficients per a l'exercici de les funcions que la llei atribueix a les corporacions respectives, i es nodriran fonamentalment de tributs propis i de la participació en els de l'Estat i en els de les comunitats autònomes.»

L'article 39.2 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals remet la regulació del Fons a allò que es determini en una llei del Parlament de Catalunya.

Pel que fa a la regulació estatutària, l'article 219.1 EAC estableix el següent: «La Generalitat ha d'establir un fons de cooperació local destinat als governs locals. El fons, de caràcter incondicionat, s'ha de dotar a partir de tots els ingressos tributaris de la Generalitat i s'ha de regular per mitjà d'una llei del Parlament».

Així mateix, l'article 219.4 EAC preveu que: «la distribució

de recursos procedents de subvencions incondicionades o de participacions genèriques en impostos s'ha de portar a terme tenint en compte la capacitat fiscal i les necessitats de despesa dels governs locals i garantint-ne en tot cas la suficiència».

A més, els articles 195 a 198 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya també introdueixen algunes normes relatives al Fons de cooperació local.

Per últim, s'ha de tenir en compte que la dotació del fons i els criteris per al seu repartiment els trobem regulats en les Lleis anuals de pressupostos de la Generalitat de Catalunya. A més, la distribució d'aquests fons es fa per mitjà d'una Resolució del Govern.

El Fons de cooperació és peça clau a l'àmbit de treball 6 del PPGLCAT, relatiu a les finances. En aquest sentit, els ponents proposen integrar en un únic fons les diferents subvencions existents en l'actualitat, amb la consegüent reducció de les subvencions condicionades. Si bé sembla que hi hagi consens en disminuir subvencions finalistes per incondicionades i en la creació dels fons d'anivellament, existeixen discrepàncies quant als criteris que s'han d'emprar per al càlcul.

- Alguns ponents destaquen la necessitat de què l'anivellament del finançament dels municipis tingui en compte les seves característiques particulars, no només en funció de la població.
- Altres creuen que s'ha de tenir en compte si és o no capital de comarca, la renda global del municipi o la seva extensió.

En aquest sentit, l'article 198.3 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya estableix que «els criteris de distribució han de tenir en compte les especificitats de l'organització territorial de Catalunya i les modificacions sobre el règim de les competències locals que resulten de la legislació de règim local i de les lleis sectorials».

Amb tot, es tracta d'una mera orientació doncs, com ja hem dit, els criteris de distribució es troben regulats a les lleis pressupostàries¹⁷.

En tot cas, és aconsellable, tal com afirmen els ponents, que una futura Llei de Governos Locals concreti els criteris que la Generalitat té en compte per distribuir les partides del Fons de Cooperació. A més, en el càlcul de les subvencions s'haurien de considerar altres criteris, i no només el nombre d'habitants del municipi.

Per acabar, pel que fa a l'ALLGLC2008, els autors consideren

que els criteris de distribució dels fons han d'inspirar-se en els principis de capacitat fiscal, de necessitat de despesa i de suficiència dels governs locals (art. 225).

En aquest sentit, es pot afirmar que les propostes de l'avantprojecte i del procés participatiu són semblants.

Nota sobre la nova versió PPGLCAT/juny 2017: Principalment es continua proposant un model recaptatori fonamentat en dos grans impostos: un impost sobre la propietat i una participació en la imposició sobre les rendes de les persones físiques o jurídiques. A més, amb caràcter subsidiari de la participació en la imposició sobre les rendes, es proposa un impost local específic sobre l'activitat econòmica que contempli l'opció de què els ajuntaments puguin establir recàrrecs per millorar la seva autonomia i capacitat fiscal.

En aquest sentit, per justificar la possibilitat de gravar l'activitat econòmica local amb impostos diferents a l'IS i a l'IAE, els proposants fan referència a les experiències d'altres països, com Alemanya (gewerbesteuer) i França (taxe professionnelle)¹⁸.

No obstant això, cal dir que l'àmbit de treball no fa cap menció a aspectes essencials com, per exemple, el fet imposable o els subjectes obligats pel tribut. En aquest sentit, com l'IAE és un impost d'exacció obligatòria, s'hauria de valorar que la introducció de noves figures tributàries no generi en els contribuents problemes de doble imposició. D'altra banda, si bé és cert que la nova versió de l'àmbit de treball 6 incorpora noves addicions, la majoria d'aquestes bé ja es troben documentades en la versió de 10 de novembre de 2016, bé tenen escassa rellevància.

En tot cas podem destacar les següents propostes:

- Establir que el control de les finances locals quedi a càrrec d'una administració superior. L'aportant justifica la proposta en què s'ha d'evitar que els ajuntaments tinguin un dèficit excessiu o que gestionin malament els recursos públics.
- Regular noves fórmules de tributació sobre finques que tenen ús d'explotació agrària i sobre les terres ermes.
- Integrar completament el sistema de recaptació, amb una autoritat única recaptadora, l'Agència Tributària de Catalunya, consorciada entre el Govern català i les institucions locals.

En la nova versió de juny de 2017 del document objecte d'estudi, sobre la viabilitat d'aquestes propostes ens remetem a les consideracions ja fetes en aquest apartat.

¹⁷ Per exemple, la Llei de pressupostos de la Generalitat de l'any 2017 estableix a l'article 45 les partides que als ajuntaments correspon rebre. En aquest cas, la principal variable que es té en compte és el nombre d'habitants per municipi. També es distribueix una quantitat fixa en concepte d'una major despesa associada a la capitalitat comarcal i en concepte de gestió del territori.

¹⁸ La "gewerbesteuer" o impost industrial grava tota la activitat empresarial. Depèn de dos components: el tipus base de l'impost -3'5%- i el multiplicador, que l'estipula cada municipi individualment.

La "taxe professionnelle" o impost professional grava les activitats professionals no assalariades.

CONCLUSIONS

I. Conclusions generals sobre el procés participatiu

a) Falta d'organització i de metodologia.

- Els treballs publicats arran les jornades de debat del Procés participatiu *GovernosLocals.cat* tenen una complicada estructura organitzativa que redueix la funcionalitat del document.

Així, encara que cadascun dels sis àmbits de treballs té la seva pròpia denominació "ordenació territorial", "nova governança" o "organització dels governs locals", quan els analitzem ens trobem amb què, bé el títol del document és poc representatiu del seu contingut, bé es barregen matèries molt diverses sense que hi hagi cap fil conductor que justifiqui la decisió d'integrar-les en un mateix àmbit de treball. Un bon exemple d'això es l'àmbit de treball 2 on és objecte de debat el règim de la funció pública local, el règim electoral, regeneració democràtica i les formes d'organització dels ens locals.

- Hi ha determinats temes que es van reiterant al llarg dels diferents documents però no com a matèries connexes o interrelacionades sinó com a àmbits d'estudi propis. Per exemple, els temes relatius a la regeneració democràtica són recurrents doncs els trobem reflectits a la meitat dels àmbits de treball.

A més, en la majoria d'ocasions aquestes reiteracions no aporten res a l'estudi doncs es limiten a reproduir el que ja s'ha dit en ponències anteriors.

En aquest sentit, sorprèn que en l'elaboració del document resultant no s'hagin suprimit les reiteracions supèrflues.

No obstant això, el pitjor de tot no és la reiteració sinó el fet que les conclusions a què arriben els ponents variïn a cada àmbit de treball. Per posar un exemple, mentre que en un treball es defensa que els càrrecs electes haurien de publicar declaracions de béns i interessos, en un altre es defensa tot el contrari.

L'origen d'aquestes contradiccions està en el fet que a cada àmbit de treball participin ponents diferents. No obstant això, no ens trobaríem amb aquest problema si els organitzadors haguessin fet un millor plantejament de les matèries que s'havien de debatre a cada sessió. En altres paraules, l'excés d'improvisació quant als temes que es van debatre a cada jornada ha provocat que es reiterin matèries i que el resultat final acabi sent poc coherent.

- Alguns àmbits de treball no ofereixen una sistemàtica ade-

uada i plasmen tot un conjunt d'opinions contradictòries entre sí, sense cap tipus d'ordre ni organització conceptual i sistemàtica.

Així, en comptes de citar literalment les opinions, més lògic hauria estat arregar les que eren similars i/o fer un resum de les propostes.

En aquest sentit, el problema de voler reflectir la literalitat de totes les opinions és que el treball perd fluïdesa. Per aquest motiu, s'hauria d'haver evitat reiterar propostes de contingut idèntic.

Per exemple, si tres ponents fan la mateixa aportació, és suficient amb reproduir-la una vegada i esmentar el nombre de persones que la defensen.

- En darrer terme, també és un problema el fet que no es faci referència a quants ponents donen suport a cadascuna de les aportacions. Per aquest motiu, mentre que en alguns àmbits de treball es pot deduir quines són les propostes amb més consens, en altres és impossible conèixer aquest extrem. A més, com no s'especifica qui ha fet cada aportació ni quants ponents donen suport, determinades propostes que podríem qualificar de "poc encertades" -i que potser són minoritàries- s'acaben imputant a tots els participants. Cert és que, a vegades, s'utilitzen fórmules com "la majoria de ponents creu que" o "alguns ponents opinen"; aquests incisos si permeten conèixer l'opinió generalitzada dels participants vers un tema concret. No obstant això, cal dir que són minoritaris els àmbits de treball que recorren a aquests tipus de fórmules.

En definitiva, en el Procés participatiu *GovernosLocals.cat* es troba a faltar la presència d'un Comitè organitzatiu que s'encarregui de fixar unes pautes de funcionament de les jornades de debat i de tractar de forma transversal i sistemàtica la documentació, les aportacions i les conclusions.

b) L'elecció dels àmbits d'estudi no és del tot adequada.

- A vegades sembla perdre's de vista la finalitat del procés participatiu doncs s'acaben debatent matèries de poca transcendència en detriment de d'altres àmbits en les quals poden haver-hi aportacions més útils o innovadores per facilitar la detecció d'àmbits temàtics que serveixin de base a una nova Llei. La distribució dels sis àmbits de debat i participació és insuficient. Això ha marcat el tipus de debat i el tipus de participació.

Per exemple en l'àmbit de treball 4 relatiu a la nova governança, el fet que recentment s'hagin aprovat lleis de bon

govern, transparència i accés a la informació pública, difícil que es puguin fer aportacions innovadores. Per això la majoria d'aportacions bé són de caràcter doctrinal, bé reproduïxen preceptes de la normativa en matèria de transparència. Contràriament a això, àmbits sectorials rellevants per a l'exercici de les competències locals com la ocupació pública, els serveis socials, la cohesió i integració social i convivència, el desenvolupament econòmic, etc no tenen un tractament intens com fora convenient.

En aquest sentit, no es tracta tant de si la matèria és o no transcendent, sinó de la idoneïtat de dedicar-li un àmbit de treball sencer quan hi ha altres matèries més vinculades a la governança local que no han estat objecte de debat.

- Els àmbits de treball són poc coherents quant a la seva extensió.

A tall d'exemple també, la manca d'aquesta necessària visió conjunta i transversal fa que l'àmbit de treball dedicat a la innovació de l'Administració pública sigui tres vegades més extens que el dedicat al model d'organització territorial. És un exemple.

En aquest sentit, el problema és que per mesurar l'extensió dels treballs no sembla haver-se seguit un criteri de transcendència del tema a tractar. És a dir, ens trobem que mentre que a temes importants no se'ls ha donat rellevància, altres menys transcendents ocupen una extensió desproporcionada.

c) Algunes propostes són poc realistes i altres són contràries a l'ordenament jurídic.

- Hi han propostes que són de difícil encaix en la Constitució espanyola, en l'Estatut o a la legislació bàsica de l'Estat. Un bon exemple d'això són una part important de les propostes que es fan a l'àmbit de treball número 2 en matèria de règim electoral. També en matèria d'hisendes locals, quan es proposa una participació local sobre l'IRPF, sens dubte molt seduïble, però poc probable amb l'actual marc jurídic.

Així mateix, hi ha propostes de cobertura jurídica dubtosa que, en cas de normativitzar-se, podrien portar problemes de constitucionalitat. En aquest sentit, els ponents que les proposen haurien d'haver justificat com integrar-les o com fer-les viables.

Tant les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" com l'esborrany d'Avantprojecte de Llei de 2008 van tenir cura dels marc jurídics d'acord amb els quals es fonamentaven o de justificar les propostes que eren susceptibles d'envair competències estatals, com era el cas de les relatives a l'organització veguerial prevista a l'EAC.

Tanmateix, determinades propostes del PPGLCAT no tenen

en compte les previsions estatutàries ni la interpretació que de l'Estatut que ha fet el TC a la Sentència 31/2010.

II. Organització territorial

- El model d'organització territorial proposat en el PPGLCAT no s'adequa a les previsions de l'EAC doncs no té en compte que, d'acord amb l'article 83, Catalunya estructura la seva organització bàsica en municipis i vegueries. Les comarques ocupen un nivell secundari, no bàsic. Les propostes semblen forçar una certa prevalença de les comarques, empetint l'opció veguerial estatutària.

Tot i així els ponents del PPGLCAT no han arribat a un consens quant al paper que han d'assumir comarques i vegueries en el nou model d'organització territorial.

Per contra, tant les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" com "l'avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya de l'any 2008" delimitaven amb claredat quines atribucions ha d'assumir cadascun d'aquests ens supramunicipals.

- Els ponents del PPGLCAT proposen un model territorial on les vegueries tinguin les mateixes atribucions que les províncies. En canvi, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" afirmen que el legislador català hauria d'establir un model d'organització territorial propi, amb una interiorització del govern local similar al de la majoria de sistemes polítics federals. Això vol dir que, d'acord amb els autors, la vegueria no només substitueix la província sinó que també assumeix la representació d'interessos territorials propis i diferenciats.

- Els ponents del PPGLCAT aposten per escollir als membres del Consell de Vegueries mitjançant mecanismes d'elecció directa. Per contra, els autors de l'ALLGLC2008 van preveure un sistema d'elecció indirecta.

- Tant els ponents del procés participatiu com els autors de les bases són partidaris de reduir el caire polític del Consell Comarcal i prioritzar el contingut prestacional.

- Les àrees metropolitanes haurien de ser objecte d'un debat molt més profund doncs durant el PPGLCAT no se'ls hi ha donat la suficient transcendència. Per contra, l'ALLGLC2008 regulava els aspectes essencials de règim jurídic de les àrees metropolitanes.

III. Model de governança i funció pública local

a) Càrrecs electes

- Durant el PPGLCAT, llevat del règim econòmic i la dignifi-

cació de l'estatut de l'electe local e l'estatut de l'electe local. Els ponents consideren que els electes no haurien de quedar obligats a publicar declaracions de béns i patrimoni. Així, s'argumenta que aquestes declaracions envaeixen la intimitat personal i familiar dels electes. Sorpren que gairebé no es facin aportacions relatives a altres aspectes del règim estatutari dels electes locals en sentit ampli.

Per contra, a l'ALLGLC2008 es proposava un estatut que pretenia millorar certs aspectes del règim previst al Text refós de la Llei municipal de Catalunya. A més, els drets del catàleg eren de naturalesa més política que econòmica.

- A diferència del que succeeix al ALLGLC2008 a les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" no es fan propostes sobre el model de governança o el sistema d'elecció dels alcaldes i les seves possibles variables.

- En matèria de governança local, els ponents del PPGLCAT fan aportacions innovadores però que són difícilment aplicables a la pràctica. A saber: ampliar la legislatura a 6 anys, elecció directa de l'alcalde, govern de la llista més votada, limitació de mandats i limitació de l'exercici simultani de càrrecs públics. A més, es proposa com a mecanisme de control que el Consell municipal pugui fer cessar l'alcaldia amb una majoria qualificada de dos terços. Cal tenir en compte que la majoria d'aquestes propostes contradueixen el règim previst a la LOREG.

b) Règim de la funció pública

- Tant els autors de l'avantprojecte com els ponents del procés participatiu consideren que la Llei hauria de fer una descripció de les tipologies de personal que presten serveis en les corporacions locals.

Tanmateix, no es tracta d'una proposta innovadora doncs el Text refós de la Funció pública ja fa aquesta descripció. En tot cas, la definició de tipologies hauria de tenir en compte les particularitats del món local.

- Els ponents del PPGLCAT creuen que la Llei hauria de definir que tipus de funcions pot desenvolupar el personal eventual. Sens dubte, com més específica sigui la Llei més queda limitada la discrecionalitat administrativa en la presa de decisions. No obstant això, com és difícil homogeneïtzar les funcions de confiança i assessorament -cada corporació local té necessitats específiques- no sembla viable que la Llei faci una descripció exhaustiva de les mateixes.

- Els ponents del "procés participatiu de Governos@Locals.cat" no tenen en compte que l'actual LRBR limita la competència de la Generalitat per regular les funcions públiques necessàries. La STC 54/2017 és prou eloqüent sobre l'abast d'aquestes funcions i la seva distri-

bució competencial.

- Al PPGLCAT es proposa regular el règim del càrrec dels directius locals.

Constatem que les propostes en matèria de funció pública no han rebut durant el procés o una part important del mateix les aportacions dels sindicats.

IV. Relacions intergovernamentals

- Els ponents del PPGLCAT proposen la creació d'un organisme públic que s'encarregui de resoldre conflictes competencials entre la Generalitat i les entitats locals.

Aquesta funció podria encomanar-se al Consell de Governos Locals. No obstant això, primer caldria reformar la Llei 2/2010. En aquest sentit, els autors de les "bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya" proposaven que el Consell integrés a representants dels governs locals i de la Generalitat i eliminar diversos òrgans de representació mixta Generalitat/Governos Locals.

- Tant els ponents del PPGLCAT com els autors de l'ALLGLC2008 aposten per la regulació d'un Pla director d'inversions locals de Catalunya. Convé destacar que si bé en ambdós casos les propostes són relativament similars, hi ha qüestions que l'avantprojecte normativitza -per exemple, la durada del Pla o l'òrgan competent per aprovar-lo- però que, en canvi, no han estat objecte de debat en el procés participatiu.

- Els ponents del PPGLCAT proposen que la delegació de competències s'instrumentalitzï per norma amb rang de llei. Es tracta d'una proposta encertada doncs delegar competències per llei ofereix més garanties que la delegació via reglament.

V. Nova governança

Les propostes que fan els ponents del PPGLCAT s'ajusten més a la realitat actual. No obstant això, la majoria d'aquestes aportacions són poc innovadores doncs es limiten a reproduir el ja establert en la normativa vigent en matèria de transparència.

- La conclusió a què arriben els ponents en matèria de transparència és crítica. En aquest sentit, en nombroses ocasions s'afirma que la transparència és molt costosa i que la falta de pressupost impossibilita que els ajuntaments de municipis petits puguin complir amb les obligacions establertes a la Llei 19/2014.

En tot cas, com a justificació no serveix doncs, en primer lloc, és un error afirmar que tota mesura de transparència

suposa necessàriament un gran desplegament de recursos i, en segon lloc, tampoc es pot dir que aquest sigui un problema que afecti als municipis petits doncs hi ha molts que si compleixen els deures de la Llei 19/2014.

- Les aportacions dels ponents en matèria de dret d'accés a la informació pública són poc rellevants doncs es limiten a reproduir quasi literalment la normativa vigent.

En tot cas, és interessant la proposta que fa referència a la possibilitat de lliurar la informació sol·licitada pels ciutadans sense haver d'iniciar un expedient administratiu. No obstant això, els ponents també haurien d'haver fet menció a les alternatives que permetran substituir el procediment administratiu.

- En matèria de participació ciutadana ens trobem que tant els ponents del PPGLCAT com els autors de "l'avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya de l'any 2008" opten per una postura poc innovadora i marcadament continuista de la legislació vigent. En aquest sentit, la participació no queda configurada com un "apoderament de la ciutadania" sinó com un instrument de màrqueting en mans dels poders públics.

Així, caldria homogeneïtzar els procediments i limitar els elements discrecionals quant a la decisió d'iniciar el procés participatiu.

- Quant als efectes de la consulta popular, "l'avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya de l'any 2008" preveia que podien ser o no vinculants segons el que es determinés en la convocatòria. En canvi, els ponents del PPGLCA van un pas més enllà i proposen que la llei estableixi l'efecte vinculant de la consulta quan la participació i el resultat superi uns determinats llindars.

- Tant en "l'avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya de l'any 2008" com en el ALLGLC2008 es pot apreciar la voluntat d'integrar les TIC a l'Administració.

La diferència la trobem en què mentre els autors de les bases consideraven que la derogada Llei 11/2007 no garantia suficientment la implementació de la e-Administració, els ponents del procés participatiu creuen que l'actual legislació –Llei 39 i 40/2015– imposa una digitalització excessiva.

VI. Serveis públics, contractació i ens locals instrumentals

- Tant a les bases com en el PPGLCA es nega el principi general d'una administració una competència.

- Quant a les fórmules de gestió indirecta, els autors de les bases proposaven suprimir l'exigència de sotmetre als trà-

mits d'informació pública els plecs de clàusules administratives de contractes de gestió dels serveis públics.

- Els ponents del procés participatiu arriben a un consens quant a què la normativa ha de preveure un catàleg de serveis bàsics. No obstant això, discrepen quant a si la llei hauria d'imposar la gestió directa en la prestació.

- Tant a l'ALLGLC2008 com al PPGLCAT s'aprecia la voluntat d'agilitzar els procediments de contractació pública del sector local. A més, en ambdós casos es proposen tècniques de racionalització de la contractació.

- Quant als ens instrumentals de l'Administració local, ambdós estudis comparteixen la preocupació per l'encaix dels ens instrumentals en el sistema organitzatiu actual. No obstant això, la proposta de regulació prevista en el procés participatiu és més limitadora i preocupada pel control dels ens instrumentals, atès el context en el qual es produeix el debat.

VII. Finances locals

- L'opció inicial del procés de participació ha estat incloure aquest apartat en compte de tractar-lo en clau de futura llei d'hisendes locals, tal i com està previst a l'EAC.

- Els ponents del PPGLCAT proposen suprimir determinats impostos com l'IAE, l'IVTM, l'IIVTNU i l'ICIO. No obstant això, l'IAE i l'IVTM són impostos d'exacció obligatòria. Per tant, la decisió sobre la supressió d'aquestes figures impositives no correspon al Govern de la Generalitat de Catalunya.

- Els ponents fan propostes relatives a reformar determinats elements de l'IBI i del cadastre immobiliari. No obstant això, cap de les propostes pot ser assumida per la Generalitat doncs la competència en matèria de tributs propis dels ens locals correspon a l'Estat. Així com també és competència de l'Estat la regulació del cadastre immobiliari.

- Els ponents consideren que l'Estat hauria d'atorgar una participació als ens locals respecte a totes les figures impositives que graven la renda generada en el territori.

- El Fons de cooperació és peça clau en aquest àmbit 6, relatiu a les finances. Si bé sembla que hi hagi consens en disminuir subvencions finalistes per incondicionades i en la creació dels fons d'anivellament, existeixen discrepàncies quant als criteris que s'han d'emprar per al càlcul.

En canvi, els autors de "l'avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya de l'any 2008" consideren que els criteris de distribució dels fons han d'inspirar-se en els principis de capacitat fiscal, de necessitat de despesa i de suficiència dels governs locals.