

Resum de l'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya (APLGLC)

Resum elaborat per: Josefina Vidal

(versió 14.5.2013)

1. Introducció

L'esborrany d'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya (en endavant, APLGLC) no pretén assolir la regulació total de les entitats locals, sinó que es planteja com una norma que formula els principis innovadors de la regulació del règim local català i amb la voluntat que, posteriorment, s'unifiqui en un text refós amb tota la normativa que restarà vigent un cop entri en vigor el text de referència, pel fet que no estigui derogada i sigui compatible amb la llei que ara s'impulsa. El text resultant de la refosa es proposa que es digui: *Codi de dret local de Catalunya*.

Per tant, l'esborrany objecte d'estudi no és un text omnicomprensiu, sinó que té la voluntat d'emmarcar-se en un tot que el depassarà i regula o modifica el que considera necessari amb l'objectiu de fonamentar el futur de les entitats locals o més políticament denominats governs locals de Catalunya.

Tot i això, és un text llarg que s'estructura en vuit títols, quinze capítols, cent setze articles, sis disposicions addicionals, deu disposicions transitòries, una disposició derogatòria i vuit disposicions finals.

De l'ampli panorama de modificacions que planteja, tot seguit s'efectua un resum i alguns comentaris als temes que es consideren més innovadors.

2. Objectius de l'Avantprojecte

Segons l'exposició de motius, la (futura) llei pretén harmonitzar els principis d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera -impostats per la Unió Europea en un marc de crisi econòmica i de deute insostenible de les administracions públiques- amb el d'autonomia local i garantir que les funcions

de les entitats locals es desenvolupin amb ple respecte a les noves exigències dels tractats i del bloc normatiu constitucional.

El text reconeix la **diversitat d'estructures locals** que hi ha actualment (no en suprimeix cap) i la reforma que proposa persegueix dimensionar de forma justa aquestes estructures i evitar-ne la proliferació de noves que no siguin estrictament necessàries. En aquest àmbit, persegueix, per tant, racionalitzar les estructures i clarificar la distribució de responsabilitats.

D'una banda, l'APLGLC **prioritza el paper dels municipis** com a administració més propera als ciutadans i com a institució bàsica i, en l'àmbit supramunicipal hi procura l'adaptació entre les vegueries (nivell bàsic d'ordenació territorial) i les comarques (que han de ser l'àmbit de prestació o gestió comuna dels serveis municipals). D'altra, estableix unes **estrictes condicions** per a la creació de mancomunitats i altres formes de gestió conjunta per tal d'evitar la proliferació de noves estructures, a les quals atorga un paper subsidiari i excepcional.

Pel que fa al **mapa municipal**, es manté la planta actual que no es modifica. Ara bé, es posen noves condicions molt més restrictives per poder crear nous municipis i, per contra, es fomenten les fusions i les agregacions municipals. També es preveu la modificació d'alguns àmbits comarcals, sobretot per adaptar-los a la delimitació de l'àmbit territorial de les vegueries i, especialment, per adaptar les estructures en l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Pel que fa a la **vegueria**, ha de complir la doble funció atribuïda a l'Estatut: d'ens local i d'àmbit territorial de prestació de serveis de l'Administració de la Generalitat.

3. Els **principis** que regeixen la reforma que es proposa són:

-el d'**autonomia local** (amb capacitat d'autoorganització i potestat normativa per exercir les competències pròpies);

-els d'**estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera** (de manera que l'atribució de competències els garanteixi bé en l'exercici individual i autònom o mitjançant l'aplicació de la fórmula d'exercici competencial comuna en l'àmbit supramunicipal);

-el de **diferenciació** (que imposa a la legislació sectorial de tenir en compte la diversa tipologia municipal de Catalunya en el moment d'atribuir les competències i, especialment, la diferent capacitat de gestió, la qual cosa pot comportar una atribució asimètrica de competències entre els municipis);

-el de **subsidiarietat** (en el sentit d'atribuir preferentment i sempre que això sigui possible l'assignació de competències al nivell local més proper als ciutadans, és a dir als municipis);

-els de **racionalitat i no duplicitat d'actuacions** (per tal que les lleis determinin clarament l'ens local que ha de ser-ne el titular i responsable);

-els de **cooperació i flexibilitat** en l'exercici de les competències (en el sentit, que si la llei atribueix una competència, aquesta es pugui exercir per mitjà de formes de gestió comuna o per mitjà d'un ens local supramunicipal);

-el de **suficiència financera** (que ha de garantir l'equilibri entre competències assumides i recursos disponibles per exercir-les);

-el de **descentralització** (per tal d'apropar les decisions als ciutadans, obrir vies de participació i assolir una gestió més eficaç i més eficient);

-els de **transparència, bon govern i participació** (que implica el compliment de les obligacions en aplicació d'aquests principis previstes a aquesta llei i a les lleis generals aplicables a totes les administracions públiques i l'obligació de fomentar i promoure la participació dels ciutadans en l'elaboració de les polítiques públiques a través de procediments participatius);

-el de **reforçament de la democràcia interna** (implica l'adopció de mesures organitzatives, de funcionament, d'accés a la informació i de transparència que permetin el millor exercici dels drets dels representants locals).

4. Governos locals que es mantenen a l'APLGLC

- **els municipis**: han de prestar els serveis mínims previstos a la legislació de règim local, ja sigui directament o en règim de gestió comuna.

S'estableix la necessària existència d'**uns estàndards mínims de qualitat** en la prestació de serveis mínims obligatoris –tal com també s'estableix en la reforma que impulsa l'Administració de l'Estat. Estàndard que esdevé una peça de cabdal importància, perquè ha de determinar el llindar a partir del qual es desapoderen els municipis que no l'assoleixin de la prestació d'aquests serveis. L'establiment concret de l'estàndard s'ha de fer per norma reglamentària, la qual establirà també els criteris i la metodologia d'avaluació dels serveis d'acord amb els requisits establerts en la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Respecte a aquests estàndards de qualitat, cal tenir present que La Comissió Nacional de Competència (CNC) –pel que fa als estàndards introduïts a l'esborrany d'Avantprojecte de llei estatal de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local- ha advertit que el seu establiment en forma de cost pot

alterar la competència i pot produir un efecte contrari al que es pretén amb la llei -racionalitzar costos-, atès que poden ser un fre, sinó un impediment en la contractació administrativa per oferir preus més baixos al de sortida de la licitació (ajustat al preu de cost establert per l'estàndard).

Quan la prestació pels municipis dels serveis mínims obligatoris no assoleixi els estàndards de qualitat o no superi els criteris d'avaluació establerts reglamentàriament, la seva gestió es pot atribuir a la comarca, a l'àrea metropolitana o a la vegueria amb audiència prèvia del municipi afectat. Aquesta previsió pot ser font de conflictes entre els municipis i la seva comarca o vegueria o l'àrea metropolitana.

També es regula la **reversió** als municipis de la prestació de serveis comarcal o de vegueries quan acreditin que poden complir els estàndards mínims de qualitat i sempre que hagin transcorregut quatre anys des de l'inici de la prestació dels serveis per part de l'entitat supracomarcal. Les condicions de la reversió i el procediment s'han de regular, així mateix, per reglament. Aquesta reversió, però, dependrà de la suficiència financera dels municipis per poder tornar-los a prestar, cosa que qüestiona la viabilitat de la reversió si aquests no disposen de noves fonts de finançament.

Una altra novetat és l'**avaluació dels serveis de competència municipal**, que té com a finalitat determinar el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, racionalitat i no duplicitat d'actuacions i suficiència financera. S'estableix que caldrà dur-la a terme obligatòriament, com a mínim, **cada quatre anys** en els dotze mesos posteriors a la constitució dels ajuntaments. Aquí es pot argumentar que si l'avaluació s'ha de fer per mitjans propis dels ajuntaments, es farà difícil de poder-ho complir en els terminis previstos, atès que els membres dels nous ajuntaments previsiblement no tenen l'experiència i coneixements suficients per liderar aquestes avaluacions i també pot ser un element de confrontació política que pot visualitzar-se per l'opinió pública com una mena de revenja política després de les possibles alternances polítiques en el govern municipal.

Finalment, el Govern ha d'elaborar un programa específic per fomentar la **fusió i agregació de municipis** i les mesures establertes en el programa s'han d'adreçar especialment als municipis de menys població que no disposin de les condicions necessàries per prestar els serveis mínims i obligatoris.

-les entitats municipals descentralitzades (EMD): el text reconeix que tenen caràcter territorial i que gaudeixen de personalitat jurídica pròpia i de plena autonomia en l'àmbit de les seves competències per al govern i administració del nucli de població.

Es regula el procediment de constitució i es determina que l'aprovació correspon al Govern de la Generalitat.

També és regulen amb detall els òrgans de govern (un d'unipersonal, el president o la presidenta, i un de col·legiat, la junta de veïns –formada pels vocals i el president o la presidenta). Es determina el règim electoral i el nombre de vocals d'acord amb els trams de població (de tres, com a mínim a 11, com a màxim). També es regula el procediment i la forma de substitució en cas que la presidència quedi vacant per qualsevol causa i la de les vocalies, qüestió aquesta actualment no regulada suficientment i que ha comportat problemes jurídics i pràctics fins a l'actualitat.

La disposició transitòria cinquena preveu que els municipis tenen un termini de dos anys per adaptar el règim jurídic i de funcionament de les EMD que tenen constituïdes al que disposa la nova llei i que el règim electoral que s'hi regula s'aplicarà en les primeres eleccions locals que se celebrin a partir de la seva entrada en vigor.

-les comarques: en general, es manté el **mapa comarcal**, si bé es preveu la substitució de la comarca per les àrees metropolitanes que hi pugui haver en el mateix àmbit territorial. En aquest sentit, l'existència de l'Àrea Metropolitana de Barcelona comporta l'obligació de suprimir la comarca del Barcelonès i la modificació de l'àmbit de les comarques del Baix Llobregat, el Maresme i el Vallès Occidental, tal com preveu la disposició transitòria primera de l'esborrany.

Es limita molt la constitució de noves comarques, atesos els requisits legals que es determinen i es preveu la necessitat que la divisió comarcal s'adapti a les demarcacions de les vegueries per tal de superar l'actual disfunció actual en què en algunes comarques els límits territorials no coincideixen amb les límits territorials de les províncies.

Es regula la **prestació comarcal dels serveis mínims obligatoris dels municipis**. Es preveu que pugui afectar a tots o a una part d'aquests serveis, especialment en el cas dels municipis de menys de 5.000 habitants.

Els serveis mínims que ha de prestar la comarca són: recollida de residus, neteja viària i control d'aliments i begudes. També els pot prestar per substitució de les EMD que tinguin menys de 1.000 habitants.

Els òrgans de govern comarcal són: el ple, la presidència, la vicepresidència, la gerència, la comissió especial de comptes i els altres que pugui determinar el reglament orgànic comarcal.

D'aquests òrgans, la novetat és que el **ple es compon per tots els alcaldes i alcaldesses dels municipis de la comarca** i que se suprimeix la figura dels consellers comarcals elegits per un procediment de segon grau després de les eleccions locals (de manera semblant als de les diputacions).

El vot dels membres del ple –que pot denominar-se consell d’alcaldes i alcaldesses- és ponderat i s’atribueix d’acord amb els habitants de la comarca, segons una escala establerta, entre un mínim d’un vot (de 2.000 a 5.000 habitants) i un màxim de cinc vots en les comarques de més de 5.001 habitants. En cas d’empat, dirimeix el president o presidenta amb el vot de qualitat, llevat que els acords requereixin una majoria absoluta.

-les vegueries: d’una banda en tant que **governos locals**, es determina que les competències de les vegueries són les pròpies atribuïdes per les lleis; les funcions d’assistència i cooperació local adreçades a municipis i comarques com a àmbit de gestió comuna de les competències municipals i la prestació del serveis de caràcter supracomarcal, la qual requereix que se’n justifiqui la necessitat o conveniència, que el servei no formi part d’una competència atribuïda per llei a una altra administració pública, que se’n garanteixi la sostenibilitat financera, i que el servei es pugui gestionar amb el principi d’eficiència i no generi duplicitats administratives.

Es preveu la delegació de competències de la vegueria a les comarques o a les àrees metropolitanes. S’estableix la delegació obligatòria en les comarques quan aquestes tinguin capacitat per exercir les funcions o gestionar els serveis d’acord amb els estàndards mínims de qualitat i els principis de sostenibilitat financera i d’eficiència.

D’altra banda, com a **divisió territorial de prestació de serveis de l’Administració de la Generalitat**, es possibilita la creació de subdivisions territorials, si les especificats pròpies de determinades zones del territori ho aconsellen o les característiques dels serveis o per a determinats departaments.

Les vegueries poden dur a terme les funcions executives que corresponen als actuals serveis territorials de l’Administració de la Generalitat en aplicació del principi de descentralització i d’acord amb determinats requisits i circumstàncies que s’estableixen. En qualsevol cas, les vegueries i els serveis territorials de l’Administració de la Generalitat han de coordinar la seva actuació mitjançant la Comissió de Coordinació Territorial de cada vegueria que es constitueix.

La disposició transitòria quarta preveu un aspecte extraordinàriament important que fa referència al règim transitori fins que es constitueixin els consells de vegueries d’acord amb la seva pròpia llei (i després d’haver arribat a un acord amb l’Administració de l’Estat en aquest sentit). El règim transitori estableix que les “referències que fa aquesta llei a les vegueries, consells de vegueries i consellers de vegueria s’han d’entendre fetes, respectivament, a les províncies, les diputacions i els diputats provincials. Per tant, a la pràctica, sense

necessitat de cap altra previsió legal es determina que les actuals províncies, diputacions i diputats passen a ser vegueries, consell de vegueria i consellers de vegueria. Caldrà veure el ressò que aquesta regulació tindrà en la tramitació parlamentària de la llei.

-les mancomunitats: Es reconeix el dret dels municipis a associar-se mancomunadament, però s'estableixen unes fortes limitacions; es regula el procediment de constitució i se'n preveu la dissolució, entre d'altres causes, pel Govern de la Generalitat com a conseqüència de la manca de presentació dels comptes a la Sindicatura de Comptes durant dos exercicis consecutius, donant per fet que és una demostració palpable de la seva activitat. D'aquesta manera, se soluciona el tema de tenir inscrites un elevat nombre d'entitats –entre les quals les mancomunitats- que realment són inoperants.

En la mateixa línia, la disposició transitòria sisena preveu la dissolució en el termini de dos anys de totes les mancomunitats que tinguin per objecte la prestació d'un servei inclòs en plans d'actuació comarcal (de l'àmbit territorial dels municipis que en formen part) o siguin de competència d'una àrea metropolitana.

-les àrees metropolitanes: l'Avantprojecte defereix a cada llei específica la creació, modificació, supressió i règim jurídic de les àrees metropolitanes.

-els consorcis: es regulen com a forma de cooperació administrativa i se n'efectuen unes breus pinzellades. La seva constitució es formula de manera restrictiva i estan condicionats al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i eficiència del servei.

Com en el cas de les mancomunitats, a més d'altres, és causa d'extinció dels consorcis no haver presentat en dos exercicis consecutius els comptes a la Sindicatura de Comptes i també el fet de presentar una situació de dèficit en dos exercicis pressupostaris consecutius o tres discontinus en el període de cinc anys.

La disposició transitòria setena preveu que, en el termini de dos anys d'ençà l'entrada en vigor de la llei, s'hauran de dissoldre els consorcis que tinguin per objecte activitats, obres o serveis gestionats o previstos en els plans comarcals de l'àmbit territorial dels municipis que en formen part o la competència sobre els quals s'hagi atribuït a una àrea metropolitana.

5. L'estatut dels representants locals

És un altre aspecte important de l'esborrany. La seva regulació és força completa i respon a un intent força reeixit de superar els actuals problemes que planteja la seva regulació deficient. En concret, es regulen els **drets** a la

informació, de rebre assistència jurídica i tècnica, i de participació a les comissions d'estudi, informe o de consulta.

També es legisla sobre els drets i deures en relació amb els processos de presa de decisions, les retribucions, el registre d'interessos i el codi de conducta.

6. Es dedica tot un títol als principis de **transparència, accés a la informació pública i bona administració**, entre moltes altres qüestions, a la figura del síndic municipal de greuges, i un altre als drets de participació ciutadana, iniciativa i de petició.

7. Finalment, es preveu que la ciutat de Barcelona i l'Aran es regeixin per la seva **regulació especial** i es determina la **posició de la llei** com a desenvolupadora de l'EAC, d'acord amb els articles 2.3 i 62.2 d'aquest i s'autoritza el Govern per refondre tota la legislació aplicable als governs locals de Catalunya en un únic text amb la denominació de *Codi de dret local de Catalunya*.

Barcelona, 28 de maig de 2013