

ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA

El Consell de Governns Locals  
Noves formes de participació dels ens locals  
a les institucions autonòmiques.

**Marc Vilalta Reixach**  
Universitat de Barcelona  
Treballs de recerca sobre Administració Pública  
Convocatòria 2005



“Ajutat per una paciència i una cura extremes, sortiria de la regió de la terra rompuda, dels aires fluixos i de l'aigua quieta, i arribaria al lloc on finalment sentiria gronxar-se el meu vaixell damunt les grans ones i escorar amb la forta alenada del vents regulars, que li farien viure una vida important i més intensa. La ruta seria llarga. Totes les rutes que porten cap a allò que el nostre cor desitja són llargues”.

Joseph CONRAD: *La línia d'ombra*, Trad. Marta BES OLIVA, Ed. Proa, Barcelona 1997, pàg. 65.



# Sumari

<b>ABREVIATURES UTILITZADES</b>	Pàg. 9
<b>INTRODUCCIÓ: DELIMITACIÓ DE L 'OBJECTE D' ESTUDI</b>	Pàg. 11

## **CAPÍTOL I. LA CONFIGURACIÓ CONSTITUCIONAL DE L'AUTONOMIA LOCAL**

<b>1.- Introducció.</b>	Pàg. 13
<b>2.- La garantia institucional de l'autonomia local.</b>	Pàg. 14
<b>3.- La concreció normativa de l'autonomia local: la Llei de Bases del Règim Local de 1985.</b>	Pàg. 18

## **CAPÍTOL II. ELS MECANISMES DE PROTECCIÓ JURÍDICA DE L' AUTONOMIA LOCAL.**

<b>1.- Introducció.</b>	Pàg. 23
<b>2.- La protecció jurisdiccional de l'autonomia local.</b>	Pàg. 24
<b>3.- La participació dels ens locals als procediments decisoris.</b>	Pàg. 28
3.1.- Els mecanismes de participació local a l'ordenament jurídic espanyol.	Pàg. 31
3.2.- La participació institucional al dret comparat: notes introductòries.	Pàg. 34
<b>4.- La participació institucional regions-ens locals al sistema jurídic italià.</b>	Pàg. 36

## **CAPÍTOL III. EL DESENVOLUPAMENT DE LA PARTICIPACIÓ LOCAL ALS NOUS ESTATUTS D'AUTONOMIA.**

<b>1.- Introducció</b>	Pàg. 41
<b>2.- La participació als nous estatuts regionals italians.</b>	Pàg. 41
2.1.- El nou sistema d'organització territorial de la República italiana.	Pàg. 42
2.2.- El nou sistema de distribució de competències.	Pàg. 45
2.3.- El principi de subsidiarietat en la distribució de funcions administratives.	Pàg. 45

2.4.- El sistema de cooperació entre regions i ens locals.	Pàg. 47
<b>3.- El nou Estatut d'Autonomia de Catalunya</b>	Pàg. 50
3.1.- La interiorització del règim local i els mecanismes participatius als nous estatuts de autonomia.	Pàg. 50
3.2.- El nou Estatut d'Autonomia de Catalunya.	Pàg. 53

#### **CAPÍTOL IV. EL CONSELL DE GOVERNS LOCALS.**

<b>1.- El Consell de Governos Locals en el procediment de tramitació del Estatut d'Autonomia de Catalunya.</b>	Pàg. 57
<b>2.- Règim jurídic del Consell de Governos Locals.</b>	Pàg. 58
2.1.- Naturalesa.	Pàg. 59
2.1.1.- El Consell de Governos Locals com institució pròpia de la Generalitat de Catalunya.	Pàg. 59
2.1.2.- El Consell de Governos Locals com institució autònoma.	Pàg. 62
2.1.3.- El Consell de Governos Locals com òrgan de representació.	Pàg. 64
2.1.4.- El Consell de Governos Locals ha de ser regulat per Llei.	Pàg. 66
2.2.- Composició.	Pàg. 68
2.2.1.- El Consell de Governos Locals com a òrgan col·legiat.	Pàg. 68
2.2.2.- El Consell de Governos Locals com a òrgan de representació exclusivament local.	Pàg. 69
2.2.3.- El Consell de Governos Locals com a òrgan de representació de municipis i vegueries.	Pàg. 71
2.2.4.- El procediment d'individualització dels membres del Consell de Governos Locals	Pàg. 74
2.2.4.1.- Mecanismes de designació dels membres del Consell de Governos Locals.	Pàg. 75
2.2.4.2.- La concreta representació local.	Pàg. 77

2.3.- Funcions.	Pàg. 78
2.3.1.- Consideracions generals.	Pàg. 78
2.3.1.1.- El Consell de Governos Locals com a òrgan consultiu.	Pàg. 79
2.3.1.2.- El requisit previ per l'actuació del Consell de Governos Locals: l'afectació expressa a les administracions locals	Pàg. 81
2.3.2.- Àmbits normatius del Consell de Governos Locals.	Pàg. 83
2.3.2.1.- Intervenció en la tramitació parlamentaria de las iniciatives legislatives autonòmiques.	Pàg. 84
2.3.2.2.- Intervenció en la tramitació de plans i normes reglamentaries.	Pàg. 95
2.3.2.3.- Intervenció en l'àmbit financer.	Pàg. 101
2.3.3- Altres funciones.	Pàg. 103
 <b>CAPÍTOL V. CONCLUSIÓ.</b>	 Pàg. 107
 <b>Bibliografia</b>	 Pàg. 111





## ABREVIATURES UTILITZADES:

Art.:	Article.
ATC:	Acte del Tribunal Constitucional.
AAVV:	Diversos autors.
BOE:	Butlletí Oficial de l'Estat.
CE:	Constitució Espanyola de 1978 .
CEAL:	Carta Europea de l'Autonomia Local, feta a Estrasburg el 15 d'octubre de 1985 .
CI:	Constitució italiana de 1948.
Coord.:	Coordinador.
Dir.:	Director.
EAC:	Estatut d'Autonomia de Catalunya, Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
EACV:	Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, Llei Orgànica 5/1982, de 1 de juliol, modificada per la Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril.
Ed.:	Editorial.
FEMP:	Federació Espanyola de Municipis i Províncies.
FJ.:	Fonament Jurídic.
LBRL:	Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases del Règim Local.
LMRLC:	Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya.
LOTIC:	Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre.
LRJPAC:	Llei 30/1992, de 26 de novembre, del Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.
Núm.:	Numero.
Ob. Cit.:	Obra citada.
Pàg.:	Pàgina.

PrEAA:	Proposta de Reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó, aprovat pel Ple de les Corts d'Aragó el 21 de juny de 2006 .
PrEAAAnd:	Proposta de Reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia, aprovat pel Ple del Parlament d'Andalusia el 2 de maig de 2006 .
RPC:	Reglament del Parlament de Catalunya, aprovat en sessió Plenària el 22 de desembre de 2005.
Seg.:	Següent.
STC:	Sentència del Tribunal Constitucional.
TC:	Tribunal Constitucional.
TCE:	Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, fet a Amsterdam el 2 d'octubre de 1997.
TS.:	Tribunal Suprem.

## INTRODUCCIÓ: DELIMITACIÓ DE L'OBJECTE D'ESTUDI.

Passats ja gairebé trenta anys des de l'entrada en vigor del nostre text constitucional, podem afirmar que una de les seves grans fites ha estat la revitalització del món local, consolidant els espais i institucions de representació democràtica municipal i avançant, d'aquesta forma, en la construcció del nostre Estat de les autonomies.

Tot i així, són molts els dubtes que avui dia encara ens presenta la concreta configuració del nostre sistema de govern i administració local: la consideració dels governs locals com un dels pilars bàsics en que s'organitza territorialment el nostre Estat no va lligat a un reconeixement exprés, de caràcter constitucional, de les seves competències i potestats públiques, sinó que aquestes es remeten a la seva concreció posterior per part del legislador.

Aquest, com veurem, ha fet una interpretació molt restrictiva de l'abast i contingut de l'autonomia local, que ha portat a una insuficient assignació de competències i recursos financers als ens locals, posant-se de manifest la conveniència de reconsiderar el propi concepte d'autonomia local, dotant-lo d'específics instruments jurídics que permetin la seva correcta protecció, assegurant a municipis i províncies la capacitat per ordenar i gestionar, tal com preveu la Carta Europea de l'Autonomia Local de 1985 (des d'ara CEAL) una part important dels assumptes públics, sota la seva exclusiva responsabilitat i en benefici de la comunitat local a la qual representen. És precisament l'anàlisi d'aquests mecanismes de protecció jurídica de l'autonomia local el tema que constituirà l'objecte del nostre treball.

En primer lloc, partirem de l'examen dels mecanismes de protecció jurisdiccional de l'autonomia local que es preveuen al nostre ordenament. Exposant, a tal efecte, el règim jurídic de l'anomenat "conflicte en defensa de l'autonomia local", mitjançant el qual s'ha pretès dotar als governs locals d'un recurs judicial directe davant del Tribunal Constitucional que els permeti reaccionar enfront d'aquelles disposicions legals, tant estatals com autonòmiques, que puguin vulnerar el seu respectiu àmbit d'autonomia.

No obstant, les dificultats que presenta la seva aplicació pràctica han posat de manifest la necessitat de preveure mecanismes complementaris al sistema jurisdiccional. Assenyalant-se la importància que, en aquest àmbit, poden jugar els instruments de cooperació institucional i, especialment, la participació de les entitats locals en els procediments normatius que els afectin<sup>1</sup>.

Aquests, al concebre els tres nivells d'organització territorial de l'Estat no com elements independents, amb àmbits funcionals i de responsabilitat exclusius, sinó com a parts necessàriament connectades i interrelacionades, permeten un exercici ordenat i racional de les seves respectives competències, alhora que suposen un factor de cohesió del sistema jurídic.

De manera que, en segon lloc, hauríem de centrar la nostra atenció en l'estudi dels principals mecanismes de col·laboració interadministrativa que es preveuen en la nostra legislació bàsica de règim local, per tal de determinar la seva eficàcia i poder-los confrontar amb altres models cooperatius prevists en els països del nostre entorn cultural i jurídic. En aquest sentit, destacarem les experiències participatives existents al sistema regional italià, en el qual, com veurem, s'ha passat d'una visió d'estricta separació entre els diferents nivells

---

<sup>1</sup> FONT I LLOVET, Tomàs: "La nueva posición de la administración local en la evolución del Estado de las autonomías", a TORNOS MAS, Joaquín (Dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Institut de Dret Públic, volum I, Barcelona 1999, pàg. 665-667.

de govern cap a un sistema basat en els principis de col·laboració i concertació entre les diferents instàncies territorials.

Finalment, i per a concloure la nostra exposició, ens ocuparem específicament de les importantíssimes novetats que, en aquesta matèria, es preveuen al nou Estatut d'Autonomia de Catalunya (des d'ara EAC), recentment aprovat per la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol.

L'àmplia regulació continguda a l'EAC no es limita solament a preveure una nova forma d'organització territorial d'aquesta Comunitat Autònoma, mitjançant la creació de les vegueries, sinó que inclou també una sèrie de previsions normatives dirigides al reforçament del sistema de govern local a Catalunya i al replantejament de la seva respectiva posició institucional al conjunt de l'ordenament autonòmic.

Aquesta important reordenació del sistema de govern local a Catalunya es plasma principalment en la garantia estatutària de l'autonomia local i en el reconeixement d'un àmbit competencial propi pels governs locals de Catalunya. Però a més es concreta també en la incorporació de nous mecanismes jurídics de garantia de l'autonomia local, entre els quals destaca molt singularment, la participació dels ens locals, especialment municipis i vegueries, en els procediments normatius autonòmics que puguin afectar-los, articulant-se aquesta a través de la creació d'una institució específica de representació local, el Consell de Govern Locals.

Des d'aquesta perspectiva, la determinació del règim jurídic d'aquesta nova institució ocuparà l'últim capítol de la nostra exposició, doncs, encara que aquesta no es situï actualment en el centre del debat estatutari i polític, considerem que mereix una anàlisi detallada i en profunditat, per tal de poder delimitar de la forma més precisa possible el paper que ha de desenvolupar i sobre el qual fonamentar una reconstrucció de les relacions institucionals entre els òrgans autonòmics i les instàncies locals a Catalunya.

No obstant, aquesta se'ns presenta com una tasca de difícil concreció, essencialment per dos motius: en primer lloc, per la inexistència d'un model clar de referència al nostre propi ordenament jurídic, així com per l'escassa cultura de cooperació institucional en el nostre Estat autonòmic<sup>2</sup>. Però, a més, per la pròpia indefinició del text estatutari i la incertesa i la complexitat de posar en pràctica el disseny del sistema de govern local previst en aquest.

Pel que, per poder avançar en aquesta qüestió i plantejar-nos noves propostes per al seu desenvolupament i configuració, podem prendre com a referència les experiències vigents en el dret comparat i, especialment, el sistema regional italià, al que abans fèiem referència. En aquest sentit, la regulació estatutària italiana dels mecanismes de participació entre les regions i els ens locals, i sobretot, la previsió constitucional de l'anomenat Consell de les Autonomies Locals (*Consiglio delle Autonomie Locali*) que, de bon segur, ens oferirà elements de debat i discussió.

---

<sup>2</sup> AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. Alianza Editorial, 2a. Edició, Madrid 2003, pàg. 208 y segs.

## CAPÍTOL I. LA CONFIGURACIÓ CONSTITUCIONAL DE L'AUTONOMIA LOCAL.

### 1.- Introducció.

L'aprovació de la Constitució Espanyola de 1978 (des d'ara CE) i, especialment, del Títol VIII (“De l'organització territorial de l'Estat”) va suposar una oportunitat única per introduir un canvi substancial en l'estructura territorial de l'Estat, ja que, enfront de l'anterior model d'organització fortament centralista i unitari, s'opta per configurar un nou sistema de repartiment del poder polític profundament descentralitzat, format per diferents entitats públiques de caràcter territorial, dotades, totes elles, d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos.

Tot i això, i a pesar del gran avenç que aquesta nova concepció de l'Estat ha suposat en el nostre sistema jurídic, s'ha assenyalat també en múltiples ocasions el caràcter obert o indeterminat d'aquest model d'organització territorial, doncs admet, sense necessitat de modificació formal alguna del text constitucional, una pluralitat d'opcions vàlides en el seu desenvolupament<sup>3</sup>.

Aquest caràcter flexible o obert s'ha plasmat també pel que fa a l'específica configuració i posició institucional dels ens locals<sup>4</sup>. L'obstinació del legislador constitucional i estatutari per clarificar el paper que havien d'ocupar les recentment creades comunitats autònomes, juntament amb l'escàs interès que durant els primers anys de vigència del text constitucional havien generat els ens locals, ha propiciat que un dels grans temes que, encara avui, es discuteix sigui, precisament, el de la inserció d'aquests ens en l'entramat institucional, així com la correcta articulació competencial entre aquests i les comunitats autònomes<sup>5</sup>.

En aquest sentit, la CE es limita a establir els principis i regles essencials que han de regir el nostre sistema de govern i administració local, reconeixent i garantint de forma general l'autonomia de municipis i províncies per la gestió dels seus respectius interessos (art. 137 CE), i preveient les característiques generals de la seva organització i funcionament, les quals han de respondre, en tot cas, a les exigències del principi democràtic (art. 140 i 141 CE).

Finalment, l'article 142 de la CE reconeix el principi de suficiència financera de les hisendes locals, al assenyalat que aquestes han de disposar dels mitjans suficients per a l'acompliment

---

<sup>3</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro: “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa” a *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 4, 1981, pàg. 59. En el que s'afirma que estem davant d'una autèntica “desconstitucionalització de l'estructura de l'Estat”, ja que la nostra Constitució permetria tan un sistema unitari i centralitzat, com un Estat unitari però descentralitzat i, fins i tot, un Estat substancialment federal.

En el mateix sentit, AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: *El Estado...* Ob. Cít., pàg. 49 i LÓPEZ GUERRA, Luis: “Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías”, a AAVV: *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1997, pàg. 41.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Ed. Civitas – Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid 1990, pàg. 159-161.

<sup>5</sup> CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis: “El debate sobre la autonomía municipal”, a *Revista de Administración pública*, núm. 147, setembre - desembre 1998, pàg. 59-60

de les funcions que la Llei els atribueixi, i es nodriran fonamentalment de tributs propis, així com de la participació en els de l'Estat i de les comunitats autònomes.

Malgrat aquestes consideracions, com apuntàvem anteriorment, la CE no determina de forma expressa i detallada l'abast i contingut de l'autonomia local. Doncs, a diferència del que succeeix amb l'Estat i les comunitats autònomes, que mitjançant els articles 148 i 149 CE i els diferents estatuts d'autonomia s'estableix una determinació concreta, per sectors, de les competències que corresponen a un i altres, la CE no concreta l'àmbit competencial propi que ha de reconèixer-se als ens locals o quins són els interessos que, principalment, han de ser gestionats per aquestes entitats.

D'aquesta manera, l'autonomia local es converteix en un concepte jurídic indeterminat, de contingut legal, doncs “es la ley la que concreta el principio de autonomía para cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución” (Sentència del Tribunal Constitucional núm. 4/1981, de 2 de febrer, Ponent: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant, F.J. 3).

## 2.- La garantia institucional de l'autonomia local.

Partint d'aquest caràcter indeterminat, ha estat el Tribunal Constitucional l'encarregat de precisar el significat concret de l'autonomia local garantida per la CE, recurrent, en aquesta difícil tasca interpretativa, a la teoria de la “garantia institucional”<sup>6</sup>.

Així, l'autonomia local es configura com un límit enfront del legislador, la finalitat del qual és atorgar una específica protecció constitucional a determinades i típiques característiques d'una institució, en la mesura que aquestes han passat a ser essencials i identificatives de la mateixa.

---

<sup>6</sup> L'origen de la teoria de les garanties institucionals, referida a l'administració autònoma dels municipis, apareix recollit originàriament a la doctrina alemanya de finals del segle XIX. Així, davant el procés conformador de l'Estat alemany i davant del reconeixement del monopoli normatiu de l'Estat central, es fan necessaris nous mecanismes de protecció de determinades institucions, com la autoadministració en l'àmbit local, per tal evitar la seva possible supressió normativa. De manera que aquesta garantia es concebeix, doncs, com un reducte defensiu en el qual és possible l'acció del legislador, però en el qual aquest es troba mancat d'una facultat de disposició total i immediata. ESTEVE PARDO, José: “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local” a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 131, pàg. 126-129.

En el mateix sentit, sobre l'origen i funcionalitat del concepte de garantia institucional pot veure's SANZ MORENO, José Antonio: *El universo local. Nación y Estado. Constitución y autonomías*. Ed. Comares, Granada, 2005, pàg. 131-133; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis: “El debate...”, Ob. Cit., pàg. 71 i segs.

La translació d'aquesta institució al nostre ordenament jurídic es va produir gràcies a l'impuls d'una part important de la nostra doctrina jurídica. Entre altres, PAREJO ALFONSO, Luciano: *Garantía institucional y autonomías locales*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1981 o EMBID IRUJO, Antonio: “Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal” a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981, pàg. 437 i segs.

Si bé, com apuntàvem anteriorment, de seguida va ser assumida pel propi Tribunal Constitucional, que l'ha vingut usant en múltiples ocasions com a fonament de les seves resolucions. Podem senyalar, entre d'altres, la STC 32/1981, de 28 de juliol, ponent: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant; la STC 213/1988, d'11 de novembre, ponent: D. Ángel Latorre Segura o, finalment, la STC 214/1989, de 21 de desembre, ponent: D. José Luis de los Mozos y de los Mozos.

De manera que, segons el màxim intèrpret constitucional, el contingut de l'autonomia local permet diferents concrecions per part del legislador, havent aquest de determinar quines són les matèries, funcions i potestats concretes que han de permetre als diferents ens locals l'efectiva gestió dels seus respectius interessos. Si bé, a partir de la construcció de la teoria de la garantia institucional de l'autonomia local, el legislador no gaudeix d'una llibertat absoluta per delimitar l'abast d'aquesta autonomia, ja que, al definir el marc jurídic d'aquelles entitats locals, no pot desconèixer el nucli indisponible d'aquesta institució que la pròpia CE garanteix, la preservació de la qual es jutja indispensable per assegurar els principis constitucionals de pluralisme polític i descentralització territorial que fonamenten la distribució del poder públic a Espanya.

Des d'aquesta perspectiva, el nucli essencial de la garantia institucional de l'autonomia local s'ha plasmat en un triple àmbit de protecció<sup>7</sup>:

- En primer lloc, podem assenyalar una dimensió subjectiva, que implica l'atribució a determinats ens locals, especialment als municipis i províncies, d'una existència rellevant i imprescindible en el disseny constitucional vigent, com ens autònoms dotats de personalitat jurídica diferenciada i organització pròpia.

Així ho reconeix expressament el Tribunal Constitucional quan, en la Sentència 32/1981, de 28 de juliol, ponent D. Rafael Gómez-Ferrer Morant, assenyala: “El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales [...]. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional [...]” (F.J. 3).

I afegeix: “[...] las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho la simple remisión a la Ley [...]” (F.J. 3).

- En segon lloc, una dimensió objectiva, consistent en l'atribució a aquestes entitats públiques de la capacitat de gestió dels seus propis interessos, constituint un títol de reserva de competències nuclears a favor dels mateixos, ja que en cas contrari es vulneraria el mandat constitucional que exigeix el seu reconeixement efectiu.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional en la Sentència núm. 109/1998, de 21 de maig, ponent: D. Pablo García Manzano, afirma que la garantia de l'autonomia local prevista a l'article 137 de la CE es projecta en l'exigència que el legislador ha d'atenir-se a un mínim competencial, que, com a competències pròpies, han de reconèixer-se a determinats ens locals (F.J. 2)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> FANLO LORAS, Antonio: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1990, pàg. 256-257; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis: “El debate...” Ob. Cit., pàg. 74; BANDRES SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel: “La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, a AAVV: *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*. Ed Marcial Pons, Madrid 1998, pàg. 26.

<sup>8</sup> En termes similar s'expressa la mencionada STC núm. 32/1981, de 28 de juliol, FJ. 3 i la STC núm. 214/1989, de 21 de desembre, ponent: D. José Luis de los Mozos y de los Mozos, en la que es preveu “esa

No obstant, pel Tribunal Constitucional el nucli essencial de l'autonomia local protegit per la garantia institucional no engloba el reconeixement de funcions o competències concretes, sinó únicament l'exigència abstracta d'un poder propi i rellevant per a la gestió dels seus respectius interessos.

És a dir, la configuració constitucional de l'autonomia local no permet identificar un llistat de competències l'exercici de les quals hagi d'atribuir-se d'una vegada i per sempre a les entitats locals, sinó que l'autonomia local es concreta en “el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen”, graduant-se aquesta participació en funció de la relació dels interessos locals i supralocals presents dintre d'aquests assumptes (STC 32/1981, de 28 de juliol, F.J. 3).

- I, finalment, una dimensió institucional, com a garantia d'actuació, expressiva del lliure i responsable exercici de les seves competències. És a dir, concebut l'autonomia com la capacitat dels ens locals d'orientar i dirigir, política i administrativament, la comunitat local a la qual representen. Exercint sota la seva pròpia responsabilitat l'àmbit de funcions públiques confiat pel legislador.

Certament l'autonomia local és un poder limitat, que ha d'articular-se en relació amb altres principis constitucionals (especialment, el principi d'unitat previst a l'article 2 de la CE). Tot i això, aquesta exigeix la capacitat de decidir, de determinar les pròpies opcions polítiques en aquelles matèries en les quals es té competència. Excloent, per tant, tota facultat genèrica de direcció de l'activitat local per part de les administracions territorials superiors que suposi que les entitats locals es situïn en una posició de subordinació o dependència quasi jeràrquica (Sentència Tribunal Constitucional núm. 4/1981, de 2 de febrer, ponent: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant, F.J. 3).

Així, s'impedeix la subjecció de l'activitat local a instruccions emanades d'altres administracions o la possibilitat d'establir controls de mera oportunitat sobre les decisions adoptades<sup>9</sup>.

Tot i això, malgrat el gran avenç que aquesta concepció de l'autonomia local ha suposat en l'actual model d'organització territorial de l'Estat, el transcurs de més de 25 anys de vigència del nostre text constitucional ha posat també de manifest l'existència de determinades mancances. Especialment sobre l'eficàcia d'aquesta garantia com un límit enfront del legislador.

Així, s'apunta que aquesta configuració de l'autonomia local no garanteix molt més enllà de la pròpia existència de l'ens; imposant-se com un límit purament negatiu a l'activitat del legislador, però que no contribueix a delimitar de forma positiva l'àmbit objectiu

---

reordenación no puede afectar al contenido competencial mínimo [...] garantizado como imperativo de la autonomía local” (FJ. 4 b).

<sup>9</sup> La dimensió política de l'autonomia local – assenyalava SÁNCHEZ MORÓN- té com a conseqüència que els representants locals tenen la facultat d'adaptar la seva acció pública a les directrius polítiques que ells mateixos es fixin, d'acord amb les prescripcions de l'ordenament i amb plena responsabilitat davant l'electorat. Per tant, conclou aquest autor, és inherent a l'autonomia local la capacitat de direcció político-administrativa dels seus titulars, en l'exercici de les competències pròpies dels ens locals. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *La autonomía local...* Ob. Cit., pàg. 176.



d'autonomia que la CE garanteix davant de la llei. És a dir, la seva configuració mínima, netament defensiva, no ens ofereix criteris o pautes clares per a emmarcar l'acció del legislador en la seva tasca de desenvolupament del règim jurídic i competencial particular dels ens locals<sup>10</sup>.

Com apunta Josep MIR, la institució de l'autonomia local s'ha revelat útil per evitar que el legislador buidi completament de contingut a un nivell constitucionalment garantit d'administració local, però difícilment servirà per considerar inconstitucionals hipotètiques lleis sectorials que no defineixin un nivell suficient de competències locals, per la senzilla raó que, considerades una a una, les citades lleis sectorials, encara en el supòsit que rebaixin les competències locals en el sector que es tracti, o fins i tot no defineixin formalment les competències en el mateix, no pot dir-se que per si soles devaluïn fins a fer-la irreconeixible la institució local afectada<sup>11</sup>.

En conclusió, la garantia institucional esgota la seva eficàcia en assegurar l'existència de l'ens local garantit, municipis i províncies, així com l'existència d'un contingut competencial mínim per a poder assegurar a aquests ens locals una existència i operativitat reals, però no concreta ni protegeix el reconeixement d'un conjunt determinat de funcions o competències com a pròpies dels mateixos, la determinació de les quals queda en mans del legislador<sup>12</sup>. De manera que, com assenyala el Tribunal Constitucional, l'única interdicció clarament constatable és la ruptura clara i neta amb aquesta imatge comunament acceptada de la institució que, en quant formació jurídica, ve determinada en bona part per les normes que a cada moment la regulen i l'aplicació que de les mateixes es fa.

### **3.- La concreció normativa de l'autonomia local: la Llei de Bases del Règim Local de 1985.**

Un primer intent de procedir normativament a una delimitació positiva de l'abast i contingut de l'autonomia local es va produir l'any 1985, en el que es va dictar la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases del Règim Local (des d'ara LBRL).

---

<sup>10</sup> Poden veure's entre altres, GARCÍA MORILLO, Joaquín: *La configuración constitucional de la autonomía local*. Ed. Marcial Pons y Diputació de Barcelona, Madrid 1998, pàg. 26 y segs.; FONT I LLOVET, Tomàs: "Las competencias locales" y AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: "Configuración constitucional de la autonomía municipal", ambdós a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas – Fundació Pi i Sunyer, Madrid 1992, pàg. 67 i segs.; GALÁN GALÁN, Alfredo: *La potestad normativa autónoma local*, Ed. Atelier, Barcelona 2001, pàg. 191 i ESTEVE PARDO, José: "Garantía institucional...", Ob. Cit., pàg. 125-147.

Aquest últim autor conclou, de forma molt encertada que "poco visible resulta aquí una garantía institucional –cuya principal finalidad es la de constituir un límite al legislador– cuando es una ley, precisamente, la que asume el cometido de caracterizar la institución", de manera que es el legislador, estatal o autonòmic, i no la CE, el que es converteix en garant de la garantia institucional de l'autonomia local. ESTEVE PARDO, José: "Garantía institucional...", Ob. Cit., pàg. 130 i 141.

<sup>11</sup> MIR BAGÓ, Josep: *El sistema estatal vigente de competencias locales*. Ed. Marcial Pons, Madrid 1991, pàg. 269.

<sup>12</sup> GALÁN GALÁN, Alfredo: *La potestad...* Ob. Cit., pàg. 191.

Aquesta, partint de la consideració de l'autonomia local com un element configurador de l'Estat, es presenta com el text normatiu general que, amb l'objectiu de donar efectivitat a la garantia institucional d'aquesta autonomia, vindria a concretar les bases del règim jurídic de l'administració local, establint la regulació mínima indispensable en aquest àmbit.

En aquest sentit, juntament amb una extensa i detallada regulació dels aspectes organitzatius i de funcionament dels ens locals, la Llei bàsica estatal inclou també la determinació dels criteris bàsics en matèria de competències de les entitats locals.

Així, en primer lloc, a l'article 7.1 LBRL s'estableix una reserva formal de llei, assenyalant que les competències pròpies dels municipis, les províncies, les illes i altres entitats locals territorials, solament podran ser determinades per llei. Si bé, i al marge d'aquesta reserva, la Llei renuncia a la fixació formal i concreta d'aquestes competències, limitant-se a preveure que:

“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos” (art. 2.1 LBRL).

Per tant, serà el legislador sectorial, tant estatal com autonòmic, qui, en atenció als principis establerts a l'article 2 de la LBRL, haurà d'identificar quins són els interessos legals i procedir, mitjançant llei, a l'adequada assignació de competències. D'aquesta manera, com assenjala la pròpia Exposició de Motius de la Llei, tot el sistema pivota sobre la plasmació d'un criteri material, la participació en quants assumptes afectin directament al cercle dels seus interessos, des del qual ha de produir-se la concreció legal de les competències.

El problema en aquest cas, com en l'anterior, és l'excessiva indefinició de les competències locals, i l'ampli marge de discrecionalitat reconegut al legislador sectorial, ja que la LBRL no delimita tampoc de forma positiva quin ha de ser l'abast d'aquestes competències ni l'abast de la participació dels ens locals en les diferents matèries, podent complir-se amb el reconeixement d'un simple tràmit de consulta o informe. Al mateix temps, no identifica, tan sols, si aquestes competències han d'atribuir-se amb caràcter propi o merament delegat<sup>13</sup>.

Igualment, pel que es refereix a la determinació de quins són els assumptes que afecten directament al cercle d'interessos locals, i en relació amb els quals la legislació sectorial ha de garantir un específic àmbit d'actuació local, la Llei bàsica estatal es limita a recollir, a l'article 25.2 de la LBRL, un llistat obert de matèries en les quals, en tot cas, els municipis han d'exercir competències. No obstant, més enllà d'aquestes matèries, la consideració d'una competència local en altres assumptes és una decisió discrecional del legislador<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Sobre aquesta qüestió, FONT I LLOVET, Tomàs: “Las competencias...”, Ob. Cit., pàg. 77-79 i 82-84.

<sup>14</sup> MIR BAGÓ, Josep: *El sistema estatal...* Ob. Cit., pàg. 302.

Per altre banda, pel que fa a aquest àmbit material, s'ha posat també de manifest la dificultat de la legislació bàsica de règim local de condicionar i vincular de forma efectiva a la resta de lleis sectorials posteriors, especialment de caràcter estatal, que no concretin una adequada intervenció dels ens locals en aquestes matèries, desconeixent o alterant, per tant, el mandat d'assignació de competències previst a l'article 2 de la LBRL.

Respecte d'aquesta qüestió, hem d'assenyalar que una part important de la doctrina ha defensat l'especial posició jurídica de la LBRL al nostre ordenament, derivada de la seva específica funció constitucional, com norma bàsica de desenvolupament de la garantia institucional de l'autonomia local. Assignant-li, d'aquesta manera, una posició de preeminència o, en cert sentit, de superioritat, no solament respecte a les lleis aprovades per les comunitats autònomes, sinó també respecte a la resta de normes de l'Estat<sup>15</sup>, les quals quedarien, d'aquesta manera, vinculades per aquella.

No obstant, hem de considerar que les possibilitats d'aquesta norma bàsica de situar-se en una posició jurídicament superior dintre de l'ordenament resulten, des del nostre punt de vista, de molt difícil justificació. En primer lloc, per la pròpia indefinició del concepte de "función constitucional de garantía de la autonomía local", ja que, com afirma José ESTEVE PARDO, cap determinació constitucional assigna expressament a llei alguna la funció d'establir el contingut i la garantia de l'autonomia local, sinó que aquesta és una funció que sembla autoatribuir-se la pròpia LBRL, però que no ve imposada per la CE<sup>16</sup>.

Però a més, i des d'un punt de vista merament formal, la LBRL es configura com una simple llei ordinària de l'Estat que, tot i tenir caràcter bàsic, careix d'una especial protecció orgànica o d'un procediment de reforma singularment reforçat.

Per tot això, i davant la falta d'un criteri constitucional més clar i específic dirigit a dotar de major força jurídica a aquesta norma, hem de considerar que la seva concreta posició en l'ordenament ve establerta pels criteris de relació entre normes actualment vigent. Pel que, si escau, qualsevol llei estatal que es considerés prevalent en atenció a aquests criteris podria desconèixer el seu contingut i procedir a una diferent assignació de competències als ens locals<sup>17</sup>.

Aquesta debilitat de la LBRL en la formulació de les competències locals i la restrictiva interpretació que el legislador sectorial ha realitzat de les poques i indeterminades referències constitucionals sobre la matèria, ha portat a la pràctica a una insuficient assignació de competències públiques i de mitjans financers als ens locals, especialment als municipis, que els impedeix de forma evident afrontar amb garanties les noves demandes que la societat del segle XXI els imposa.

---

<sup>15</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael: "Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional", a *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987, pàg. 7-38 i GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael: "Legislación básica en materia de régimen local: relación con las leyes de las comunidades autónomas", a GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (Dir.): *La provincia en el sistema constitucional*. Ed. Civitas-Diputació de Barcelona, Madrid 1991, pàg. 47-76.

<sup>16</sup> ESTEVE PARDO, José: "Garantía institucional...", Ob. Cit., pàg. 145.

<sup>17</sup> Arriben a la mateixa conclusió, AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: "Configuración...", Ob. Cit., pàg. 58-60 i MIR BAGÓ, Josep: *El sistema...* Ob. Cit., pàg. 299-300.

Així, ha estat àmpliament denunciada la falta de voluntat de l'Estat i de les comunitats autònomes per afrontar iniciatives de descentralització reals, que suposin una atribució expressa de competències plenes i de caràcter decisor i als ens locals, amb un recurs excessiu a la delegació i al reconeixement de funcions de caràcter merament administratiu<sup>18</sup>. Situació aquesta que contrasta amb la naturalesa política que se'ls reconeix i la seva configuració com un dels pilars bàsics en que s'organitza territorialment l'Estat, sent expressió del pluralisme i de la descentralització que consagra el nostre text constitucional.

És per aquestes raons que s'ha posat de manifest entre la nostra doctrina i jurisprudència, la necessitat de trobar nous mecanismes jurídics que puguin resultar útils per a afrontar, enfront del legislador sectorial, una delimitació més precisa de l'abast i contingut de l'autonomia local i que permetin establir noves formes de garantia i tutela de la mateixa.

---

<sup>18</sup> En aquest sentit, hem de recordar que en l'any 1996 la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP), va aprovar les bases jurídiques de l'anomenat "Pacte Local", que proposava una reforma en profunditat del nostre règim local, que dotés als ens locals del marc legal, així com de les funcions i mitjans materials necessaris. Tot i això, i malgrat les tímides reformes legislatives de l'any 1999, no podem afirmar que el balanç hagi estat molt positiu, ja que no s'ha ampliat significativament l'àmbit competencial municipal ni s'ha incrementat l'autonomia financera dels ens locals. Sobre el "Pacte Local" poden veure's, entre altres, FONT I LLOVET, Tomàs: "La evolución del gobierno local en España: de los nuevos principios a la geometría variable" a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*. Fundación Democracia y Gobierno Local - Institut de Dret Públic, Madrid 2000, pàg. 13-37 i IGLESIAS MARTÍN, Antonio: *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales*. Ed. Ariel, Barcelona 2002, pàg. 153 i segs.

A més, és interessant assenyalar que aquesta falta de voluntat política del legislador, tant estatal com autonòmic, per dotar d'un contingut competencial propi, de caràcter decisor i, als ens locals, ha estat denunciada no solament per les pròpies entitats municipalistes, sinó que ha estat posada també de relleu pel propi legislador estatal. En aquest sentit, són significatius els pronunciaments continguts en l'Exposició de Motius de la Llei 11/1999, de 21 d'abril, de modificació de la LBRL, en la qual s'afirma "ni por parte del Estado, ni de las Comunidades Autónomas, al legislar en los ámbitos materiales señalados en el artículo 25 de dicha Ley, se haya procedido a desarrollar de forma sustantiva la atribución de competencias a los municipios [...]".

I, en termes similars, el Llibre Blanc per la Reforma del Govern Local, elaborat pel Ministeri d'Administracions Públiques, apunta que, a la pràctica, les lleis sectorial han estat poc a l'altura de la remissió que feia la Llei bàsica, perquè ni tan sols han atribuït competències als governs local o han retornat la remissió al que disposi la legislació sobre règim local. Ministeri d'Administracions Públiques: *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Madrid 2005, pàg. 49.

## CAPÍTOL II. ELS MECANISMES DE PROTECCIÓ JURÍDICA DE L'AUTONOMIA LOCAL.

### 1.- Introducció.

Finalitzàvem el capítol anterior afirmant que l'atribució al legislador ordinari, tant estatal com autonòmic, de la funció de determinar l'àmbit competencial i funcional dels ens locals, posava de manifest la necessitat de preveure nous mecanismes jurídics que permetessin definir positivament el contingut que l'autonomia local reclama per a la gestió dels interessos propis d'aquests ens. Per tant, ens correspon en aquest capítol procedir a la delimitació del règim jurídic d'aquests mecanismes.

No obstant, abans d'avançar en la nostra exposició hem de realitzar una doble matisació: en primer lloc, convé assenyalar que deixarem de banda l'estudi del propi concepte d'autonomia local i de les teories interpretatives d'aquesta noció alternatives a l'anomenada garantia institucional. Doncs, tot i el seu enorme interès, això podria desviar-nos del nostre objectiu inicial, que no és altre que el d'analitzar els nous instruments de participació dels ens locals en els procediments decisoris que els afectin.

Si bé, de forma merament enunciativa, cal esmentar que en els últims anys han proliferat els intents doctrinals de superar la visió de l'autonomia local com una mera garantia institucional, configurant-la com una veritable *garantia constitucional*. Aquesta imposaria al legislador un mandat positiu, de dotació als ens locals de totes aquelles potestats i funcions públiques que resultessin indispensables pel compliment de les funcions que el nostre text constitucional els assigna<sup>19</sup>. D'aquesta manera, s'entén que la CE no garanteix només un contingut essencial, mínim i indispensable, sinó que compleix també una funció configuradora, incorporant elements positius, encaminats a la concreció del contingut constitucionalment garantit.

Al mateix temps, i a partir de l'article 4.3 de la CEAL, s'ha proposat també la introducció del principi de subsidiarietat com un criteri interpretatiu de l'autonomia local i de l'organització institucional del nostre sistema polític<sup>20</sup>. Aquest podria actuar com un instrument de delimitació positiu de l'àmbit d'actuació dels ens locals, ja sigui com un mecanisme de defensa, per tal d'evitar que els nivells territorials superiors puguin assumir, sense cap justificació, competències de caràcter local. O bé, com a criteri de reconeixement de noves competències, considerant l'existència d'un principi de primàcia competencial a favor dels ens locals.

---

<sup>19</sup> GARCÍA MORILLO, Joaquín: *La configuración...* Ob. Cit., pàg. 36-37. En termes similars, Eliseo AJA afirma que l'existència d'una idea precisa sobre el respectiu paper (o funció) de l'Estat, de les comunitats autònomes i dels ens local, resulta fonamental, no només per protegir la seva respectiva posició jurídica, sinó també per aconseguir un correcte engranatge de totes les institucions, evitant conflictes i solapaments. AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: "Configuración...", Ob. Cit., pàg. 46.

<sup>20</sup> En aquest sentit, BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel: *El principio de subsidiariedad y la administración local*. Ed. Marcial Pons - Diputació de Barcelona, Madrid 1999, pàg. 16 i segs.; VELASCO CABALLERO, Francisco: "Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía", a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2004*. Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona 2005, pàg. 138 i segs.

En segon lloc, hem de posar també de relleu la impossibilitat d'afrontar en aquest àmbit un tractament general i exhaustiu d'aquests instruments jurídics, a causa de la varietat i multidisciplinarietat de les propostes realitzades. Pel que ens limitarem a exposar les seves característiques essencials; centrant la nostra exposició en els mecanismes de protecció jurisdiccional. Per passar, seguidament i tal com apuntàvem, a l'anàlisi de la participació dels ens locals en els procediments decisoris que els afectin.

## 2.- La protecció jurisdiccional de l'autonomia local.

Una de les mancances més significatives, i alhora més denunciades, del nostre sistema constitucional d'autonomia local havia estat, precisament, la falta de mecanismes de protecció jurisdiccional de l'autonomia local. Aquesta manca es fonamentava en la inicial impossibilitat dels ens locals de reaccionar directament davant el Tribunal Constitucional enfront de lleis de l'Estat o de les comunitats autònomes que es poguessin considerar lesives del seu respectiu àmbit d'autonomia<sup>21</sup>.

L'entrada en vigor de la CE i la consagració del principi d'autonomia local van suposar un reconeixement efectiu de la capacitat dels ens locals per impugnar directament davant els Tribunals ordinaris aquelles disposicions generals de l'Administració General de l'Estat o de les comunitats autònomes que afectessin al seu àmbit d'interessos<sup>22</sup>. No obstant això, la impossibilitat de conceptuar l'autonomia local com un dret fonamental constitucionalment reconegut als ens locals<sup>23</sup> impedia el seu accés al recurs d'empara davant lleis estatals o autonòmiques, ja que aquest es limita a la tutela dels drets fonamentals previstos a l'article 53.2 de la CE.

En el mateix sentit, el Tribunal Constitucional, partint de la previsió de l'article 162.1 a) de la CE, havia declarat que els ens locals no gaudeixen de legitimació activa per interposar el recurs d'inconstitucionalitat de les lleis davant el Tribunal Constitucional, ja que aquesta capacitat es reconeix únicament als òrgans d'autogovern de les comunitats autònomes com

---

<sup>21</sup> SALAS HERNÁNDEZ, Javier: "La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 245, 1999, pàg. 9-22; RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge: "La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios", a GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (Dir.): *La provincia...* Ob. Cit., pàg. 465-490; AAVV: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1997.

<sup>22</sup> A tal efecte, hem de recordar que l'article 63.2 de la LBRL senyala que les entitats locals territorials estan, en tot cas, legitimades per impugnar les disposicions i actes de l'administració de l'Estat i de les comunitats autònomes que lesionin el seu àmbit d'autonomia. I, en el mateix sentit, s'expressa l'article 19.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.

<sup>23</sup> És precisament la impossibilitat de configurar l'autonomia local com un dret fonamental el que porta a la nostra doctrina i al Tribunal Constitucional a acudir a la teoria de la "garantia institucional de l'autonomia local". Sobre aquesta qüestió pot veure's, PAREJO ALFONSO, Luciano: *Garantía institucional...* Ob. Cit., pàg. 20. En termes similars, SÁNCHEZ MORÓN afirma que la disciplina constitucional de l'autonomia local no pot equiparar-se a la d'un dret fonamental. Ni tan sols a la d'un dret subjectiu típic de llibertat. És una garantia institucional *stricto sensu* Per això, la posició jurídica dels ens locals dotats d'autonomia no és la del titular d'un dret fonamental, sinó una situació de caràcter estatutari. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *L'autonomia local...* Ob. Cit., pàg. 167.

a tals, i no a qualsevol altre entitat territorial que integri o formi part d'aquestes (ATC 1142/1987, de 14 d'octubre, FJ. 1)<sup>24</sup>.

Segons el màxim intèrpret constitucional, l'article 162.1 de la CE, en atenció a raons de prudència política, i de seguretat i normalitat jurídica, ha optat per un sistema de legitimació activa per a interposar vàlidament el recurs d'inconstitucionalitat davant d'aquest Tribunal de caràcter taxatiu i rigorós, que deixa sense dret a accionar a les agrupacions i organitzacions de qualsevol condició que no siguin les enumerades en aquest article (ATC 6/1981, de 14 de gener, FJ. 2).

Davant d'aquesta situació, i al negar-se l'accés dels ens locals als anteriors mecanismes jurisdiccionals, es feia evident la inexistència d'altres vies que els permetessin disposar d'un dret reaccional de caràcter constitucional davant de les normes amb rang de llei. Podent-se identificar un ampli llistat de supòsits en què els ens locals quedaven totalment desprotegits davant l'activitat legislativa de l'Estat o de les comunitats autònomes que pogués afectar al seu àmbit d'autonomia<sup>25</sup>.

És per això que un dels punts principals del procés de negociació que, a finals dels anys 90, varen subscriure l'executiu estatal i la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP), amb l'objectiu d'aprofundir i actualitzar el marc jurídic legal de les entitats locals (l'anomenat "Pacte local"), es va centrar, precisament, en la necessitat de dotar a les entitats locals d'un mitjà d'accés al Tribunal Constitucional per a la defensa de la seva autonomia<sup>26</sup>. Així mateix, hem de tenir present que l'article 11 de la CEAL estableix com un requisit per a la plena operativitat de l'autonomia local, el reconeixement als ens locals de "una vía de recurso jurisdiccional, a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna".

Pel que, a la vista d'aquests antecedents, mitjançant la Llei Orgànica 7/1999, de 21 d'abril, es va procedir a la modificació de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (des d'ara LOTC), introduint l'anomenat "conflicte en defensa de l'autonomia local".

Aquest es configura com un nou procediment judicial a través del qual els ens locals poden acudir directament davant el Tribunal Constitucional en defensa de la seva autonomia enfront de normes amb rang de llei de l'Estat o de les comunitats autònomes. Alhora que, com assenyala la pròpia Exposició de Motius de la Llei, hauria de permetre al màxim òrgan constitucional desenvolupar la interpretació de la garantia constitucional de l'autonomia local en el marc de la distribució territorial del poder públic.

---

<sup>24</sup> En el mateix sentit, l'Acte del Tribunal Constitucional núm. 1021/1987, de 22 de setembre, s'expressa en els següents termes: "[...] no existe correlato necesario entre la garantía institucional de derechos o cualesquiera competencias y legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad [...], afegint que "la garantía constitucional y estatutaria de un ámbito competencial propio [...] no implica que éstos hayan de ostentar legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia" (FJ.1).

<sup>25</sup> FONT I LLOVET, Tomàs: "El recurso de protección constitucional de la autonomía local", a AAVV: *Defensa de la autonomía local...* Ob. Cit., pàg. 90.

<sup>26</sup> Sobre la incidència del Pacte Local en la regulació del conflicte en defensa de l'autonomia local pot veure's CABELLO FERNÁNDEZ, María Dolores: *El conflicto en defensa de la autonomía local*. Ed. Thomson-Civitas, Madrid 2003, pàg. 74-76.

Així, el nou article 75 *bis* de la LOTC estableix el següent:

“1.- Podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

2.- La decisión del Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos”.

No obstant, la configuració actual del conflicte en defensa de l'autonomia local presenta importants dificultats tècniques i pràctiques. Especialment en el que es refereix a l'àmbit dels subjectes legitimats activament per a la seva presentació i als efectes de la sentència.

En relació amb la legitimació activa per plantejar el conflicte en defensa de l'autonomia local, el legislador de 1999 parteix de la voluntat de limitar l'accés a aquest mecanisme jurisdiccional, evitant un ús “massiu” que pogués col·lapsar encara més el funcionament del màxim òrgan constitucional i que pogués repercutir en la viabilitat i rigor d'aquest mecanisme<sup>27</sup>. Així, l'article 75 *ter* de la LOTC regula una legitimació amb un fort caràcter restrictiu, al assenyalar que estan legitimats per a plantejar aquests conflictes solament:

a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley.

b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.

c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.”

Per tant, la llei estableix un doble criteri de legitimació: en primer lloc, una legitimació directa al municipi o província destinatari únic de la llei i, en segon lloc, una legitimació col·lectiva, de caràcter molt rígid, doncs es combina el criteri de l'afectació de la norma amb un criteri de base territorial.

L'exacte compliment d'aquests requisits obstaculitza enormement les possibilitats reals dels governs locals de recórrer davant del Tribunal Constitucional, ja que, junt a la dificultat material per assolir l'acord entre una setena part dels més de 8000 municipis existents a Espanya, s'afegeix el de la seva correcta acreditació processal.

Però, a més, el compliment dels percentatges mínims de població pot tenir un significat molt diferent en unes comunitats autònomes i en unes altres. Apuntant-se que, segons la diversa distribució territorial i poblacional existent a l'Estat, involuntàriament es pot concedir un cert poder de veto a un determinat ajuntament, que pot generar una dinàmica

---

<sup>27</sup> En aquest sentit, la pròpia Exposició de Motius de la Llei Orgànica 7/1999, de 21 d'abril, considera necessari per plantejar el conflicte en defensa de l'autonomia local “limitar el ámbito de los sujetos legitimados [...] de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios entes locales aisladamente considerados”.



de relacions polítiques de cooperació o, per contra, d'obstaculització intermunicipal, la importància de la qual no cal menysprear<sup>28</sup>.

És a dir, el conflicte en defensa de l'autonomia local exigeix una fase prèvia a la impugnació de la llei, que no està present en altres accions processals, i que ha de propiciar un debat sobre la constitucionalitat o no d'aquesta. No obstant, s'afirma, de forma molt encertada, que aquest debat, tot i poder ser positiu per clarificar aquells aspectes de relleu constitucional, pot ser instrumentalitzat a favor o en contra de l'acció processal. De manera que els ens locals que s'identifiquin amb forces polítiques coincidents amb la majoria parlamentària que aprova la llei poden intentar maniobres dissuasòries del procediment, contribuint a dificultar aquesta presa de decisions<sup>29</sup>.

Al mateix temps, Tomàs FONT I LLOVET afegeix que aquesta *legitimació selectiva*, junt amb la negativa del reconeixement d'una legitimació individual, podria ser considerada contrària al principi d'igualtat de l'article 14 de la CE. De manera que podria sostenir-se que, mitjançant aquests requisits de legitimació, s'introduiria una discriminació no raonable en la defensa jurisdiccional de l'autonomia local, la qual ha de considerar-se idèntica substantivament per a tots els municipis que la tenen garantida per la CE, amb independència que el seu *quantum* competencial pugui ser diferent segons les seves dimensions i capacitat d'actuació, i que pugui ser també diferent la seva articulació tècnica per mitjà de l'entramat de relacions interadministratives de cooperació<sup>30</sup>.

Finalment, pel que fa als efectes de la sentència, l'article 75 *quinque* de la LOTC, estableix:

“5.- La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

6.- La declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local [...]”.

Per tant, i sense entrar a valorar la duplicitat de procediments als quals remet la Llei perquè es produeixi la declaració d'inconstitucionalitat de la norma legal impugnada, podem afegir que el conflicte en defensa de l'autonomia local es configura essencialment com un mecanisme de caràcter negatiu i *a posteriori*. En aquest sentit, permet reaccionar eficaçment davant de lleis que suposin un desapoderament il·legítim d'una competència local ja assignada o que interfereixin en l'exercici d'aquestes, però de molt difícil plasmació en aquells casos en que la qüestió a analitzar no és la vulneració d'una determinada

---

<sup>28</sup> FONT I LLOVET, Tomàs: “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio” a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 1998*. Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona 1999, pàg. 48. Sobre l'àmbit subjectiu del conflicte en defensa de l'autonomia local pot veure's també GARCÍA ROCA, Javier: “Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿Es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?”, a AAVV: *Defensa de la autonomía local...* Ob. Cit., pàg. 40-44.

<sup>29</sup> CABELLO FERNÁNDEZ, María Dolores: *El conflicto...* Ob. Cit., pàg. 168-169.

<sup>30</sup> FONT I LLOVET, Tomàs: “El recurso de protección...”, Ob. Cit., pàg. 104.

competència ja atribuïda als ens locals, sinó, precisament, la falta de reconeixement d'aquesta.

De manera que la seva operativitat és molt menor quan el que es persegueix és vincular positivament al legislador, reclamant-li l'assignació d'específiques competències públiques. Tot i això, el reconeixement de nous mecanismes jurisdiccionals de protecció de l'autonomia local ha de veure's com un pas endavant, de caràcter molt positiu. Ja que amb aquests s'amplien els instruments de tutela i garantia de l'àmbit objectiu de l'autonomia local.

Finalment, hem d'esmentar que, a finals de l'any 2005, es va obrir novament el debat polític sobre la necessitat de modificar la LOTC, amb l'objectiu d'afrontar una reforma substancial d'aquesta norma que permetés superar les dificultats de funcionament que l'experiència acumulada després de més de 25 anys d'activitat del Tribunal Constitucional ha posat de manifest. El primer resultat d'aquest procés ha estat l'aprovació d'un Projecte de Llei Orgànica de modificació de la LOTC, que es troba actualment en discussió al Congrés dels Diputats<sup>31</sup>.

No obstant, hem d'assenyalar que no sembla que sigui aquest el moment escollit pel legislador estatal per afrontar un replantejament de l'anomenat conflicte en defensa de l'autonomia local, que permeti suavitzar els requisits de legitimació i simplificar el procediment. Ja que l'esmentat Projecte de Llei Orgànica no fa referència expressa a aquest conflicte, centrant la seva regulació principalment a establir una nova disciplina de l'admissió del recurs d'empara, en la modificació dels efectes de les sentències d'inconstitucionalitat, així com diferents qüestions relatives a l'estatut dels Magistrats i al règim intern del propi Tribunal<sup>32</sup>.

### **3.- La participació dels ens locals en els procediments decisoris.**

En l'apartat anterior hem analitzat els mecanismes de protecció jurisdiccional de l'autonomia local que estableix el nostre ordenament jurídic. Concloent que, malgrat les dificultats pràctiques que planteja el seu concret exercici, aquests han de veure's com un element molt important en el sistema de configuració constitucional de l'autonomia local, doncs constitueixen un pas definitiu de cara a la seva efectiva garantia.

Tot i això, s'ha assenyalat també que la recerca de noves vies per reforçar la posició jurídica dels ens locals no ha de limitar-se exclusivament a l'establiment de mecanismes de protecció de caràcter jurisdiccional, sinó que ha de prendre's en consideració la necessitat d'enfortir la participació orgànica i procedimental dels ens locals en els processos decisoris, ja siguin estatals o autonòmics, que puguin afectar als interessos de la comunitat local a la qual representen<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Projecte de Llei núm. 121/000060, Projecte de Llei Orgànica pel que es modifica la llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, publicat al Butlletí Oficial de les corts Generals, Sèrie A, núm. 60-1, de 25 de novembre de 2005.

<sup>32</sup> Un comentari sobre el projecte de reforma de la LOTC pot veure's a FOSSAS ESPADALER, Enric: "El projecte de reforma de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional", en *El Clip*, núm. 36, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 2006.

<sup>33</sup> FONT I LLOVET, Tomàs: "El recurso...", Ob. Cit., pàg. 93. En el mateix sentit, VELASCO CABALLERO, Francisco: "Autonomía local...", Ob. Cit., pàg. 156-159 i RIVERO YSERN, José Luis: "La cooperación

En efecte, en el nou context institucional de pluralisme polític territorial, les relacions interadministratives han cobrat una rellevància abans desconeguda, a conseqüència no només de la pròpia complexitat i les disfuncions del repartiment competencial, sinó també al fet que l'esfera dels interessos que ha de tutelar cada comunitat territorial és més àmplia que les de les seves competències en sentit estRICTE. D'aquesta manera, els diferents nivells d'organització territorial de l'Estat no poden veure's com elements independents o desconnectats entre si, sobre la base d'un àmbit competencial exclusiu, sinó com una unitat, com a parts que han d'inserir-se harmònicament en un conjunt<sup>34</sup>, doncs tots ells contribueixen a la defensa dels interessos generals de l'Estat.

Així, la interconnexió entre les diferents administracions públiques, és una conseqüència de l'evolució del nostre sistema jurídic, en el qual conceptes com jerarquia, tutela o control han donat pas a altres com col·laboració, coordinació o cooperació. Tècniques que el seu objectiu no és altre que assolir la coherència de l'actuació pública, en la lògica dels principis de racionalitat i eficàcia administrativa.

Ha estat el propi Tribunal Constitucional el que, al analitzar les relacions entre l'Estat, les comunitats autònomes i els ens locals, afirma que, atès que cada organització territorial dotada d'autonomia és part d'un tot, no és possible deduir de la CE que correspongui a cadascuna d'elles un dret o facultat que els permeti exercir les competències que els són pròpies en règim d'estricta i absoluta separació, sinó que, contràriament, la mateixa unitat del sistema en el seu conjunt, en el qual les diferents entitats autònomes s'integren, així com el principi d'eficàcia administrativa que ha de predicar-se de l'organització administrativa, imposen al legislador establir fórmules i vies de relació entre les diferents entitats públiques en l'exercici de les competències que, per a la gestió dels seus respectius interessos, els corresponguin (Sentència del Tribunal Constitucional, núm. 27/1987, de 27 de febrer, ponent: D. Glòria Begué Cantón, FJ. 2).

---

interadministrativa local”, a *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. Extraordinari 2/2003, volum I, pàg. 78 i 81.

Per la seva banda, SOSA WAGNER afirma que, davant la importància del paper del legislador en la definició de l'abast de l'autonomia local, s'imposa la presència dels ens locals en el procediment legislatiu. SOSA WAGNER, Francisco: “La autonomía local”, a MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (Coord.): *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Ed. Civitas, volum IV, Madrid 1991, pàg. 3223-3224.

<sup>34</sup> RIVERO YSERN, José Luis: *Manual de Derecho Local*. Ed. Thomson-Civitas, 5ª. Edición, Madrid 2004, pàg. 285. En el mateix sentit, SÁNCHEZ MORÓN afirma que un aspecte fonamental de la garantia institucional de l'autonomia local és aquella relativa a les relacions administratives dels ens locals, doncs l'administració local no és una administració aïllada, ni pot actuar amb absoluta separació i independència, ignorant l'activitat d'altres nivells administratius. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *La autonomía local...* Ob. Cit., pàg. 191.

Enoch ALBERTÍ considera que les diferents fórmules i mecanismes que serveixen a l'adequada articulació de l'Estat troben el seu fonament en tres grans principis: la lleialtat institucional, que s'entén no solament com la possibilitat que cada entitat pública exerceixi els seus poders amb llibertat i sense dependència o subordinació a les altres, sinó també com l'obligació de les restants entitats públiques de respectar aquest àmbit d'actuació autònoma; el principi de solidaritat, de manera que cap entitat pública és aliena al bon funcionament del conjunt ni al bon funcionament de les altres i, finalment, el principi de subsidiarietat, al que abans hem fet referència. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: relaciones de colaboración entre administraciones públicas” a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Informe...* Ob. Cit., pàg. 127 i segs.

Així mateix, en la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 118/1998, de 4 de juny, ponent: D. José Gabaldón López, s'afegeix que la projecció sobre un mateix espai físic de títols competencials diferents als reconeguts a les diferents entitats territorials imposa la cooperació entre les administracions públiques implicades mitjançant la recerca d'instruments que permetin articular la seva actuació, encara que sense alterar la titularitat i l'exercici de les competències pròpies dels ens en qüestió.

Des d'aquesta perspectiva, l'autonomia reconeguda constitucionalment als ens locals, com entitats públiques bàsiques en que s'organitza territorialment l'Estat, no ha d'esgotar-se només en l'atribució d'una competència pròpia sobre un determinat sector material, sinó que ha de comprendre també la capacitat de participar en l'exercici de competències de les altres instàncies públiques que puguin afectar als interessos de la comunitat local a la qual representen. Així com en la determinació dels principis comuns sobre els quals es fonamenta el caràcter unitari del nostre ordenament<sup>35</sup>.

Aquesta és precisament la idea que es recull a l'article 4.6 de la CEAL, en el que s'afirma que “las entidades locales deben ser consultadas [...], a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente”.

No obstant, hem de matisar que la participació dels ens locals en la definició de les polítiques públiques de les instàncies territorials superiors que puguin afectar-los no pot substituir-los en cap cas l'específica atribució de competències, ja que s'afirma que les relacions de cooperació i participació entre ens territorials són lògicament posteriors i suposen les nuclears de competència<sup>36</sup>.

És a dir, la participació en els procediments decisoris de les instàncies polítiques superiors no pot ser substituït de l'atribució de competències pròpies, de caràcter decisor, sinó que, precisament, aquella és una conseqüència d'aquesta atribució, l'objectiu de la qual és assolir compatibilitzar i harmonitzar, com dèiem, els diferents interessos territorials afectats.

---

<sup>35</sup> ROLLA, Giancarlo: “Evolución del sistema constitucional de las autonomías territoriales y nuevas relaciones entre los niveles institucionales”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm.285, gener - abril 2001, pàg. 18-19.

<sup>36</sup> GARCÍA ROCA, Javier: “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (Un desarrollo constitucional pendiente)”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 294-295, gener – agost 2004, pàg. 16 i FONT I LLOVET, Tomàs: “Algunas funciones de la idea de participación”, a *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, gener – maig 1985, pàg. 49.

Per la seva banda, Luis ORTEGA ÁLVAREZ senyala que la participació “no puede ser [...] un sustituto legítimo de la atribución de competencias, sino que de lo que se trata es de una participación para la conjugación de las diferentes opiniones sobre los intereses públicos comunes, que creen el marco adecuado para un ejercicio ordenado de las respectivas competencias, respetando el ámbito irreductible de la autonomía”. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: “Los contenidos mínimos del derecho de participación”, a *AAVV: Ponències del Seminari de Dret Local*. Ajuntament de Barcelona, volum 5, Barcelona 1993, pàg. 232.

### 3.1.- Els mecanismes de participació local a l'ordenament jurídic espanyol.

Assenyalada la importància que la participació i integració entre les diferents entitats públiques en que s'estructura l'Estat pot tenir sobre el correcte funcionament del conjunt del sistema competencial i organitzatiu, hem de passar ara a analitzar quins són els concrets mecanismes jurídics que es preveuen en l'àmbit local per fer efectiva aquesta necessària interrelació institucional.

Podem començar indicant que el nostre text constitucional no conté cap referència expressa a aquests instruments cooperatius. Si bé, com apuntàvem i tal com ha declarat el Tribunal Constitucional, el concepte de cooperació és un principi bàsic inspirador del nostre sistema, deduït de la pròpia estructura territorial de l'Estat, i sobre el qual el legislador pot idear múltiples formulacions.

En aquest sentit, la Llei de Bases de Règim Local de 1985 dedica el Capítol II del Títol V a la regulació de les “relacions interadministratives”, establint, en el seu article 55, el següent:

“Para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativa, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.
- b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones [...]”.

Sobre la base d'aquestes regles generals, la LBRL regula, de manera més o menys específica, una sèrie d'instruments de col·laboració i coordinació entre les diferents instàncies territorials, per tal d'harmonitzar el contrast dels interessos locals en joc i el concret repartiment de competències establert en la CE <sup>37</sup>.

Sens perjudici dels deures generals d'informació recíproca i d'assistència tècnica i financera, així com els mecanismes de coordinació entre les administracions públiques previstos per la LBRL, destaquen els mètodes de cooperació orgànica, que possibiliten la creació d'òrgans administratius específics, de caràcter mixt o dualista<sup>38</sup>, a través dels quals els ens locals poden participar en l'exercici de competències reconegudes a altres administracions públiques, amb la finalitat de servir fonamentalment de fòrums de trobada i deliberació sobre assumptes d'interès comú (art. 58 LBRL).

La LBRL permet la creació d'aquests òrgans de cooperació tant a l'Administració General de l'Estat com a les diferents administracions autonòmiques, pel que, en funció de la seva adscripció, podem diferenciar entre els òrgans de cooperació de l'Estat i els òrgans de cooperació creats per les comunitats autònomes.

---

<sup>37</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: “Los contenidos...”, Ob. Cit., pàg. 225.

<sup>38</sup> Prenem aquesta classificació de Giovanni DI COSIMO, que qualifica com a “òrgans dualistes” aquells caracteritzats per la presència de dos components institucionals, en el nostre cas, els ens locals i les comunitats autònomes, davant dels denominats “òrgans monistes”. DI COSIMO, Giovanni: “Gli organi di raccordo fra Regioni ed enti locali”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 1998, pàg. 1039-1042.

## **- Òrgans de cooperació de l'Estat.**

Pel que es refereix als òrgans estatals, el Títol IX de la LBRL, segons la redacció donada per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, es dedica a l'ordenació de les organitzacions per a la cooperació entre les administracions públiques en matèria de règim local. Regulant, principalment, la Comissió Nacional d'Administració Local<sup>39</sup>

La Comissió Nacional d'Administració Local es configura com l'òrgan permanent de col·laboració entre l'Administració General de l'Estat i l'administració local. Aquesta es compon d'igual nombre de representants estatals i locals, si bé la presidència d'aquesta Comissió recau en el Ministre d'Administracions Públiques.

En relació amb les seves funcions, l'article 118.1 de la LBRL li atribueix una funció consultiva, que es concreta en l'emissió d'informes sobre els avantprojectes de Llei i projectes de disposicions administratives de competència de l'Estat que afectin l'administració local. No obstant, se li reconeix també una funció de proposta i assessorament al Govern, especialment en el que es refereix, entre altres, a l'atribució i delegació de competències a favor dels ens locals o la participació de les hisendes locals en els tributs de l'Estat.

Finalment, l'article 119 LBRL preveu que la Comissió Nacional d'Administració Local estarà legitimada també per sol·licitar als òrgans constitucionals corresponents la impugnació davant del Tribunal Constitucional de les lleis de l'Estat o de les comunitats autònomes que estimi lesives per l'autonomia local.

## **- Òrgans de cooperació autonòmics: la Comissió de Govern Local de Catalunya.**

Com assenyalàvem anteriorment, l'article 58 LBRL estableix la possibilitat que tant les lleis de l'Estat, com de les comunitats autònomes puguin crear “órganos de colaboración de las administraciones correspondientes con las entidades locales [...] que serán únicamente deliberantes o consultivos [...]”.

Això ha donat lloc a la creació i regulació a totes les comunitats autònomes d'òrgans permanents de col·laboració entre l'administració autonòmica i els ens locals. Amb funcions essencialment consultives en relació amb aquells sectors materials de l'acció pública que puguin afectar als seus interessos i competències.

---

<sup>39</sup> Al marge de la Comissió Nacional d'Administració Local, el nou article 138 de la LBRL, introduït també per l'esmentada Llei 57/2003, preveu la creació d'altres òrgans de cooperació de caràcter estatal. En primer lloc, la Conferència Sectorial per Assumptes Locals, la finalitat de la qual, com estableix la declaració institucional de la seva constitució, és la de disposar d'un marc adequat que permeti abordar, conforme al principi de cooperació, els assumptes de rellevància que afectin al govern i administració local a Espanya.

I, amb caràcter similar, l'anomenada Conferència de Ciutats, de la qual formaran part l'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i els alcaldes dels municipis als quals sigui d'aplicació el règim d'organització dels municipis de gran població previst en el Títol X de la LBRL.

Una aproximació inicial al règim jurídic d'aquestes institucions pot veure's en MEDINA ALCOZ, Luis: “La Conferenza settoriale per gli affari locali e la Conferenza delle Città: due nuovi meccanismi di collaborazione dell'ordinamento spagnolo”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2005, pàg. 953-978

En el cas de Catalunya, l'article 192 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat mitjançant Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (des d'ara LMRLC), ha creat la Comissió de Govern Local de Catalunya. Aquesta Comissió es configura com l'òrgan permanent de col·laboració entre l'administració de la Generalitat de Catalunya i les administracions locals, constituint el nivell màxim de participació d'aquestes administracions en el desenvolupament de les diferents polítiques sectorials que impulsa la Generalitat.

Pel que es refereix a la seva composició i funcions, aquesta és presidida pel conseller de Governació i Relacions Institucionals i és integrada per un nombre igual de representants d'ambdues administracions. I, com en el cas anterior, li corresponen funcions consultives en els avantprojectes de llei i projectes de reglament que afectin al règim local, així com altres funcions d'estudi i proposta en aquest mateix àmbit (art. 193.1 LMRLC).

Sens perjudici de la transcendència que, per al món local, tenen òbviament aquestes institucions, hem d'afirmar que la seva eficàcia a la pràctica ha estat bastant limitada. En primer lloc, pel seu caràcter merament consultiu o deliberant, que no es tradueix en una possibilitat d'incidència real en els procediments normatius estatals o autonòmics. De manera que l'activitat d'aquests òrgans es concreta en la presentació d'informes o estudis, respecte dels quals no es preveu cap eficàcia obstativa en l'àmbit jurídic o procedimental. Manifestant-se, per tant, incapaç d'imposar determinacions concretes a les administracions afectades i limitant-se a una mera participació formal en el procediment normatiu.

A més, el fet que, generalment, les decisions d'aquests òrgans hagin de ser adoptades per consens entre les dues representacions, la local i l'estatal o autonòmica, suposa deixar a la participació local en una posició "minoritària", doncs els representants de les administracions territorials superiors estaran sempre en posició d'imposar el seu definitiu parer<sup>40</sup>.

Finalment, la forma de determinació dels representants locals, mitjançant designació per part de les associacions representatives d'ens locals, s'ha vist també com un criteri per a empobrir la seva específica representativitat, ja que aquesta respon més a criteris polítics o corporatius, que als interessos realment lligats al món local.

Per últim, hem d'assenyalar que l'esborrany d'Avantprojecte de Llei Bàsica del Govern i Administració Local, actualment en preparació al Ministeri d'Administracions Públiques, posa també una especial atenció en la regulació de la cooperació interadministrativa a l'àmbit local. Donant major cobertura normativa a la participació dels ens locals en la definició de les polítiques de l'Estat.

Així, al seu article 37 crea dues noves conferències sectorials: la Conferència d'Assumptes Urbans (*Conferencia de Asuntos Urbanos*), limitant-se a assenyalar que estarà integrada per les ciutats majors de 250.000 habitants; i la Conferència General de Política Local que, substituint a la Conferència Sectorial per Assumptes Locals, es configura com el màxim òrgan de cooperació per l'articulació de les relacions entre l'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i els ens locals (art. 38).

---

<sup>40</sup> En aquest sentit, Josep MIR BAGÓ afirma que la creació sistemàtica d'aquests òrgans, que no acostumen a acompanyar-se d'un funcionament efectiu, respon més a una política d'imatge del legislador, que a una voluntat real de col·laboració. MIR BAGÓ, Josep: *Manual de Govern Local*, Federació de Municipis de Catalunya, col·lecció "Quaderns Municipals", núm. 16, Barcelona 2000, pàg. 333.

Al mateix temps, es modifica també la regulació de la Comissió Nacional d'Administració Local i es preveu la possible participació dels ens locals en les Conferències Sectorials que afectin a les seves competències.

### **3.2.- La participació institucional en el dret comparat: notes introductòries.**

És evident que la previsió de mecanismes de col·laboració i de participació dels ens locals en els procediments decisoris d'altres instàncies públiques que puguin afectar als seus respectius àmbits d'interès no és una característica única i exclusiva del nostre ordenament jurídic, sinó que el dret comparat ens ofereix també diferents formes i models a través dels quals articular aquesta participació.

Això és especialment destacable en els estats composts, els quals, a través de les tècniques de l'anomenat "federalisme cooperatiu" preveuen una multiplicitat de procediments o instruments d'acord interinstitucional en qüestions d'interès comú. A tal efecte i amb caràcter merament enunciatiu, és possible diferenciar dos models de participació dels ens locals en els àmbits decisoris supralocals.

#### **- El model de participació procedimental: el cas alemany.**

En primer lloc, podem identificar un model de participació de caràcter bàsicament procedimental. Aquest seria el cas, per exemple, de l'ordenament jurídic alemany, en el que la participació dels ens locals en l'elaboració de disposicions normatives de caràcter general es considera un element clau per a l'efectiva protecció de la seva autonomia constitucionalment reconeguda.

Aquesta participació es regula principalment en el plànol regional i s'articula essencialment a través de l'establiment de tràmits procedimentals d'audiència i informe entre els *Länder* i les diferents federacions regionals representatives d'ens locals. Preveient-se també en alguns supòsits la intervenció directa dels propis municipis<sup>41</sup>.

No obstant, hem d'assenyalar que, juntament amb els anteriors mecanismes procedimentals, al *Land* de Rheinland-Pfalz es preveu una via de participació local de caràcter orgànic o estructural, mitjançant l'establiment de l'anomenat "Consell Local" (*Kommunaler Rat*)<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Un estudi detallat sobre aquesta qüestió pot veure's a DIEZ SASTRE, Silvia: "La participación de los entes locales en los procedimientos de elaboración de normas en Alemania", en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona 2005, pàg. 189 y segs.

<sup>42</sup> Hem de destacar també que la Comissió conjunta Bundestag-Bundesrat per la reforma constitucional de 1994, va plantejar la necessitat que es reconegués en la Constitució Federal alemanya la participació dels ens locals en el procediment legislatiu federal, mitjançant l'establiment d'un dret d'audiència en els projectes de llei i reglaments que afectessin especialment els seus interessos, argumentat que la legislació federal exercia gran influència en la situació dels municipis, pel que aquesta participació els donaria la possibilitat de defensar els seus interessos així com mostrar els efectes d'aquesta legislació en el nivell local. No obstant això, la majoria parlamentària, va rebutjar aquesta possibilitat al considerar que suposaria una sobrevaloració del dret d'audiència i una sobrecàrrega de la Constitució. LARIOS PATERNA, María Jesús: *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Congreso de los Diputados, sèrie IV: monografies, núm. 53, pàg. 113.



Aquest òrgan s'ocupa d'assessorar al Govern regional en els assumptes que siguin rellevants per als municipis i agrupacions de municipis (*Kreise*), informant sobre els esborranys de disposicions generals elaborats pels òrgans superiors del Land i podent formular, a més, recomanacions al Govern i Assemblea legislativa regional<sup>43</sup>.

#### **- El model de participació orgànica: el sistema regional italià.**

D'altra banda, el sistema regional italià pot identificar-se amb un model de cooperació institucional de caràcter bàsicament orgànic, consistent en la previsió d'específiques seus o institucions permanents de trobada i discussió entre l'Estat, les regions i els ens locals.

Aquests mecanismes, en l'àmbit local, adquireixen encara major rellevància si es té en compte que a l'ordenament jurídic italià, a diferència del sistema espanyol, no es preveu cap via de protecció jurisdiccional a nivell constitucional de l'autonomia local, que permeti als ens locals reaccionar directament davant la *Corte Costituzionale* enfront de normes de l'Estat o de les regions que puguin considerar-se lesives del seu respectiu àmbit d'autonomia.

És per aquesta raó que considerem convenient aturar-nos un moment i exposar en un nou apartat, encara que sigui necessàriament de forma general, algunes de les principals característiques que conformen aquest sistema. Doncs, a més del seu innegable interès per la seva proximitat jurídica i cultural, com veurem més endavant, aquest pot constituir també un criteri de referència per la interpretació i aplicació d'algunes de les noves disposicions normatives que es contenen a l'PEAC, especialment pel que es refereix a la regulació de la participació dels ens locals en les institucions de la Generalitat de Catalunya.

#### **4.- La participació institucional regions-ens locals al sistema jurídic italià.**

La Constitució italiana de 1948 (des d'ara CI) va establir entre els seus principis fonamentals el “principi d'autonomia local”, al assenyalar que “la República italiana, una i indivisible, reconeix i promou l'autonomia local [...]” (art. 5 de la CI)<sup>44</sup>.

Aquesta declaració implicava fonamentalment el reconeixement de potestats públiques a municipis i províncies, com ens representatius de la comunitat local, per la consecució de les seves respectives finalitats públiques. No obstant, el constituent italià no va reservar un específic àmbit d'actuació local, sinó que, com en el cas espanyol i al marge d'alguns principis essencials de la seva organització i funcionament, la delimitació concreta de les seves funcions es remet a la llei ordinària estatal.

En aquest sentit, l'article 128 de la CI definia als municipis i províncies com a ens autònoms “en l'àmbit dels principis fixats per la Llei de l'Estat, que determina també les seves funcions”. De manera que l'ordenament local apareixia completament allunyat de les regions, sense previsió de cap competència regional material específica en aquest àmbit<sup>45</sup>,

---

<sup>43</sup> Díez SASTRE, Silvia: “La participación...”, Ob. Cit., pàg. 212.

<sup>44</sup> La present traducció i les següents son nostres.

<sup>45</sup> Les úniques excepcions a aquesta configuració venien donades per la possibilitat de les regions de delegar funcions administratives pròpies d'aquestes a les institucions locals, segons els principis establerts

doncs la seva concreta configuració i desenvolupament es remetia en exclusiva a la llei de l'Estat<sup>46</sup>.

Aquest disseny constitucional va portar cap a un model de relacions institucionals basat en una òptica estrictament competitiva, que es proposava realitzar l'autonomia local i regional amb la introducció d'una rígida separació entre les esferes de les seves competències. Considerant-se aquests no com subjectes comunicats ens sí, sinó en una posició de recíproca competitivitat<sup>47</sup>.

No obstant, l'evolució al llarg de més de 50 anys del sistema regional italià ha introduït també importants reformes al sistema d'organització territorial de la República, especialment en aquelles qüestions referents a la descentralització de l'activitat administrativa; generant-se, al mateix temps, una major col·laboració i integració entre les instàncies regionals i locals.

En aquest sentit, ha tingut especial importància el reconeixement jurisprudencial del principi de lleial col·laboració que, sobre la base de l'article 5 de la CI, es concreta en un deure general de lleialtat recíproca entre l'Estat, les regions i els ens locals. I que, segons la *Corte Costituzionale* italiana, imposa una visió integrada i flexible en l'exercici de les diferents, però necessàriament interconnectades, competències públiques, en el qual els diferents interessos (nacionals, regionals o locals) han de trobar un adequat equilibri<sup>48</sup>.

La concreció normativa i jurisprudencial d'aquest principi és amplíssima, doncs va des del deure específic de proporcionar-se informació recíproca, fins a la previsió de procediments de codecisió entre l'Estat i les regions; passant, com veurem a continuació, per la creació de formes intermèdies de participació dels ens territorials autònoms en els diferents procediments decisoris que puguin afectar-los.

---

en l'article 118.3 de la CI. Així com la competència legislativa regional en matèria de termes municipals i d'iniciativa per a la modificació de les circumscripcions provincials i la creació de noves províncies (art. 117 i 133 CI). ROLLA, Giancarlo: "L'autonomia dei Comuni e delle Province", a GROPPi, Tania i OLIVETTI, Marco (Dir.): *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*. Giappichelli Editore, Torí 2003, pàg. 215.

<sup>46</sup> Així s'afirma que l'autonomia de municipis i províncies, tot i trobar un fonament en la pròpia Constitució, resultava substancialment "desconstitucionalitzada", des del moment que els seus principis i regles essencials es deixen per complert a la decisió del legislador. ROLLA, Giancarlo: "L'autonomia...", Ob. Cit., pàg. 208.

<sup>47</sup> Així s'afirma que la CI de 1948 va instaurar un model d'Estat de tipus garantista o "euclideo", fonamentat sobre una lògica dualista, de rígida separació entre les diferents esferes de competència. GROPPi, TANIA: "Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali", a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2001, pàg. 1060. En termes similars, ROLLA, Giancarlo: "Evolución del sistema constitucional de las autonomías territoriales y nuevas relaciones entre los niveles institucionales", a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 285, gener - abril 2001, pàg. 24-25.

<sup>48</sup> Podem citar la Sentència de la *Corte Costituzionale* núm. 341, de 18 d'octubre de 1996, en la qual s'afirma que "il dovere di lealtà, al quale devono essere improntati i rapporti tra Stato e Regione, trova la sua natural sfera di incidenza proprio là dove l'assetto delle competenze dei due enti comporti un reciproco condizionamento delle funzioni, in senso che il potere spettante all'uno soggetto non possa essere esercitato quando l'altro non adempia ai propri compiti. Viene allora in gioco [...] la necessità di un permanente fattore di composizione di un disegno autonomistico che è basato sì sulla distinzione e sull'articolazione delle competenze, ma anche, talvolta, sulla loro interferenza e sul loro reciproco legame" (F.J. 3).

Des d'aquesta perspectiva, i centrant-nos únicament en els mecanismes de cooperació entre les regions i els ens locals, hem d'assenyalar que aquests s'han desenvolupat al llarg de diferents moments o etapes singulars.

La primera etapa d'aquest procés podem situar-la en les reformes legislatives dels anys 90 i, especialment, a partir de la Llei núm. 142, de 8 de juny de 1990, relativa a l'ordenament de les autonomies locals. L'article 3 d'aquesta Llei atribueix a les regions la potestat d'organitzar, en aquelles matèries de la seva competència, el concret exercici de les funcions administratives a nivell local; així com la facultat de regular “la cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con le regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile”.

D'aquesta manera, com assenyala la pròpia *Corte Costituzionale*, les regions es constitueixen en el centre propulsor i de coordinació del sistema d'autonomies locals (Sentència de la *Corte Costituzionale* núm. 343, de 11 de juliol de 1991, F.J. 5)<sup>49</sup>. Afirmant-se, que la citada Llei de 1990 suposa el canvi de l'anterior visió “garantista-dualística” de les relacions entre les regions i els ens locals, basada en la centralitat de l'Estat en la regulació de les competències dels ens locals, a un model de tipus “regionalista”, inspirat en el principi de lleial col·laboració, la principal virtualitat de la qual és aconseguir un nou reequilibri entre els diferents nivells polítics<sup>50</sup>. Doncs també les regions poden distribuir les competències i funcions entre els ens locals del seu territori, si bé limitant-les a les matèries que es considerin de la seva competència.

Posteriorment, la Llei núm. 57, de 15 de març de 1997 (coneguda com “Llei Bassanini”), va suposar un nou impuls, de caràcter definitiu, per aquest model cooperatiu. La reforma introduïda l'any 1997 es caracteritza per l'establiment de l'anomenat “federalisme administratiu”, que suposa la redefinició dels criteris de distribució de competències entre l'Estat, les regions i els ens locals, sobre la base del principi de subsidiarietat.

D'aquesta manera es produeix un important procés de descentralització de funcions estatals cap a les regions i els ens locals, ja que se'ls confereixen totes aquelles competències que puguin afectar als interessos i al desenvolupament de la pròpia comunitat, així com totes aquelles funcions administratives que es puguin localitzar en els seus respectius territoris (art. 1.2). Sens perjudici de les competències que, en tot cas, han de considerar-se de titularitat estatal (art. 1.3).

Al mateix temps, l'article 4.1 d'aquesta Llei encomana a les regions la tasca de reorganitzar el sistema de funcions administratives regionals, individualitzant aquelles que requereixen un exercici unitari i assignant les restants als municipis i províncies.

Aquest nou paper de les regions en la definició de l'àmbit d'actuació local ha suposat la necessitat d'introduir nous instruments de cooperació institucional que permetessin als ens locals participar en la definició dels principis i normes susceptibles d'actuar com a paràmetre en la distribució de les seves funcions. En aquest sentit, el Decret Legislatiu núm. 112, de 31 de març de 1998, va venir a actuar i donar efectivitat a les anteriors previsions, reconeixent de forma expressa a les regions la possibilitat de preveure

---

<sup>49</sup> TORCHIA, Luisa: “La giurisprudenza costituzionale sull'art. 3 della l. 142/1990”, en *Le Regioni*, núm. 2, març - abril, 1993, pàg. 425 y segs.

<sup>50</sup> COSULICH, Matteo: “Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanente Regione-autonomie locali”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 1998, pàg. 69-70.

mecanismes de relació i acord entre aquestes i els ens locals, que poguessin donar lloc a formes de cooperació estructural i funcional, fins i tot amb caràcter permanent, amb l'objectiu de procurar la col·laboració i l'acció coordinada entre aquestes entitats en els seus respectius àmbits de competència.

D'aquesta manera, les diferents regions han procedit a la creació de diferents instruments de col·laboració amb els ens locals, amb molt variades denominacions i igualment diverses tant en el plànol funcional com organitzatiu. No obstant, tots ells responen a la voluntat de constituir mecanismes de garantia d'una distribució racional i equilibrada del poder polític entre els diferents nivells de govern, impeding la introducció d'un nou centralisme regional<sup>51</sup>. Així, encara i tenint en compte les singularitats pròpies de les diferents normatives regionals, podem identificar, amb caràcter general, dos models principals:

- En primer lloc, podem afirmar que la majoria de les regions van optar per l'anomenat sistema de “Conferències intergovernatives” (*Conferenze intergovernative*).

Aquestes conferències s'estructuren com òrgans mixtos, que agrupen representants de les regions i dels ens locals, ja siguin aquests escollits directament o bé designats per les associacions que els representen; i amb funcions de concertació, de negociació política, entre les regions i els ens locals en l'exercici de les competències regionals que puguin afectar als interessos locals<sup>52</sup>. Reconeixent-se'ls també funcions de proposta i estudi en aquests àmbits.

- Enfront del marc general descrit anteriorment, a les Regions de la Toscana, Llombaria i Umbria, s'ha optat per l'establiment d'un model de participació local sensiblement diferent, amb la previsió d'un organisme regional específic, generalment denominat Consell de les Autonomies Locals (*Consiglio delle Autonomie Locali*) directament representatiu dels ens locals, amb absència de representants regionals.

A més, del seu caràcter “monista”, aquests Consells es caracteritzen també per un reforçament de les seves funcions (i els efectes jurídics derivats d'aquestes), doncs es configuren com òrgans de participació política dels ens locals en els procediments decisoris regionals, cridats a informar preceptivament sobre els actes normatius relatius a l'atribució de funcions administratives als ens locals, als plans de desenvolupament i programació, a la distribució de recursos, entre altres.

Finalment, cal tenir present també que, juntament amb els anteriors mecanismes de caràcter regional, la Llei Bassanini de 1997 va formalitzar un mecanisme participatiu de

---

<sup>51</sup> DI COSIMO, Giovanni: “Gli organi...” Ob. Cit., pàg.1015; MERLONI, Francesco: “I rapporti tra Regione ed autonomie locali nel nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2005, pàg. 95 y segs.; GROPPi, Tania: “Un nuovo organo...”, Ob. Cit., pàg. 1057-1078 i PACCHIAROTTI, Andrea: *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2004, pàg. 199.

<sup>52</sup> MARCHETTI, Gloria: “La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali”, a AAVV: *Problemi del Federalismo*, col.lecció “Incontri di studio”, núm. 5, Giuffrè Editorie, Milà 2001, pàg. 397; DI COSIMO, Giovanni: “Gli organi...”, Ob. Cit., pàg. 1014; GROPPi, TANIA: “Un nuovo organo...”, Ob. Cit., pàg. 1068; ROLLA, Giancarlo: “La consolidación...”, Ob. Cit., pàg. 775.

caràcter estatal, regulant l'anomenada Conferència Estat - ciutats i autonomies locals (*Conferenza Stato-Città ed autonomie locali*)<sup>53</sup>.

L'objectiu d'aquesta Conferència, tal com preveu el propi Decret de creació, és donar major impuls a l'activitat de coordinació i relació entre l'Estat i els ens locals. De manera que, amb caràcter similar a les conferències regionals, es constitueix com una via de trobada i diàleg, a nivell estatal, entre el Govern de l'Estat i els ens locals. Amb funcions consultives, d'estudi i proposta en aquells assumptes de política general que puguin incidir en l'esfera de l'autonomia local, així com en relació a problemàtiques comunes en matèria de gestió de serveis públics essencials o de desenvolupament i promoció de l'activitat econòmica, social o cultural d'interès per als ens locals<sup>54</sup>.

Pel que fa a la seva configuració, la Conferència Estat-ciutats i autonomies locals té una composició mixta, formada per representants estatals (el President del Consell de Ministres, el Ministre de l'Interior i el Ministre d'Assumptes Regionals, podent participar també el Ministre de Finances, de Treball i Assumptes Socials o Sanitat) i representants dels ens locals, designats per les respectives associacions representatives (concretament 14 alcaldes i 6 presidents de província, així com els respectius presidents de les associacions representatives de municipis, províncies i comunitats de muntanya).

---

<sup>53</sup> L'introducció formal de la qual s'havia produït ja mitjançant el Decret del President del Consell de Ministres de 2 de juliol de 1996. Sent desenvolupada, posteriorment, pel Decret Legislatiu núm. 281, de 28 d'agost de 1997, que amplia les seves competències i reforça la seva específica posició institucional i creant, així mateix, la *Conferenza Unificata*, que agrupa a representants de l'Estat, les regions i els ens locals i desenvolupa funcions bàsicament consultives i de proposta per a la discussió sobre matèries d'interès comú (art. 8 i segs.).

<sup>54</sup> Sobre la Conferència Estat - ciutats i autonomies locals pot veure's ANELLO, Walter i CAPRIO, Giovanni: "I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e Conferenza unificata", a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 1998, pàg. 47-61; VANDELLI, Luciano: "La colaboración entre el Estado y las autonomías: el caso italiano", en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2004*. Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona 2005, pàg. 193-194.



### **CAPÍTOL III. EL DESENVOLUPAMENT DE LA PARTICIPACIÓ LOCAL ALS NOUS ESTATUTS D'AUTONOMIA.**

#### **1.- Introducció.**

Als capítols anteriors hem analitzat la configuració constitucional del principi d'autonomia local, partint, segons la interpretació del Tribunal Constitucional, de la seva consideració com una garantia institucional enfront del legislador. Això ens posava de relleu el seu caràcter limitat i, de vegades, insuficient, especialment en el que es referia al reconeixement d'un àmbit competencial propi a municipis i províncies.

Aquest caràcter limitat, ens ha portat a l'examen d'algunes de les propostes que s'han formulat per tal d'enfortir la posició institucional dels ens locals. Assenyalant que, junt els mecanismes jurisdiccionals, l'establiment d'instruments participatius dels ens locals en els procediments de presa de decisions que els afectin podia constituir una via eficaç de protecció jurídica d'aquesta autonomia.

Doncs bé, des d'aquesta perspectiva, en aquest capítol intentarem exposar, encara que sigui breument, quina ha estat la plasmació normativa d'aquests procediments participatius en el nous estatuts d'autonomia, tant en l'ordenament jurídic espanyol com en l'italià, subdividint, d'aquesta manera, la nostra exposició en dues grans parts.

En primer lloc, analitzarem els mecanismes de participació local que es preveuen als nous estatuts d'autonomia regionals italians, especialment, a partir de les importantíssimes modificacions introduïdes per la Llei Constitucional núm. 3, de 18 d'octubre de 2001. L'objectiu d'aquesta anàlisi és posar en relleu algunes característiques destacades d'aquest sistema que, com dèiem anteriorment, poden ajudar-nos posteriorment a interpretar algunes de les disposicions del nou text estatutari en el que a la participació dels ens locals a les institucions de la Generalitat de Catalunya es refereix.

En aquest sentit, la segona part d'aquest capítol es destinarà a l'estudi de les principals novetats que, en aquesta matèria, es contenen al recentment aprovat Estatut d'Autonomia de Catalunya.

#### **2.- La participació als nous estatuts regionals italians.**

Al capítol anterior fèiem referència a les reformes legislatives que, a partir dels anys noranta, s'han introduït a l'ordenament jurídic italià i que han donat lloc a l'aparició de concrets mecanismes de col·laboració entre les regions i els ens locals. Doncs bé, l'entrada en vigor de la Llei Constitucional núm. 3, de 18 d'octubre de 2001, de modificació del Títol V, Part II, de la Constitució italiana, ha suposat un pas més en l'important procés de reconfiguració i modernització del sistema administratiu italià<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Aquest procediment de reforma es completa amb la Llei Constitucional núm. 1, de 22 de novembre de 1999, (Disposicions relatives a l'elecció directa del President de la Junta Regional i a l'autonomia estatutària de les regions) i amb la Llei Constitucional núm. 2, de 31 de gener de 2001 (Disposicions relatives a l'elecció directa del President de les Regions amb Estatut especial i de les Províncies autònomes de Trento i Bolzano). Sobre aquestes reformes, RIZZONI, GIOVANNI: "La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura", a GROPPi, Tania i OLIVETTI, Marco: *La Repubblica...* Op. Cit., pàg. 23 i segs.

Així, sobre les bases establertes per la Llei Bassanini de 1997, la reforma constitucional de l'any 2001 modifica de forma substancial l'organització institucional de la República italiana, trencant el tradicional centralisme de l'Estat i establint un nou “sistema policèntric”, format per diferents nivells de govern (local, regional, estatal) jurídicament equivalents, en el que es privilegia funcionalment al sistema institucional més pròxim als ciutadans<sup>56</sup>.

A conseqüència de la importància d'aquesta reforma constitucional, i sense entrar en un examen detallat i exhaustiu de les seves múltiples prescripcions, creiem convenient fer una breu reflexió sobre algunes de les seves principals novetats, agrupant-les en els següents apartats:

## 2.1.- El nou sistema d'organització territorial de la República italiana.

El primer element del nostre anàlisi ha de referir-se necessàriament al nou sistema d'organització territorial de la República italiana que s'estableix a la Llei Constitucional núm. 3 del 2001.

Encara que, com afirmàvem anteriorment, l'ordenament constitucional italià va optar, ja des dels seus inicis, per un sistema institucional plural, format per una diversitat d'ordenaments territorials autònoms, la Llei Constitucional de 2001 ha dissenyat un nou sistema d'organització del poder públic, en què els diferents nivells institucionals es consideren jurídicament i constitucionalment paritaris, només diferenciats per l'especificitat de les seves funcions.

Així, la novetat resideix en que les regions, les províncies i els municipis no són meres articulacions en les quals s'organitza territorialment la República, sinó que es configuren com elements constitutius d'aquesta, al mateix nivell que l'Estat. Gaudint d'una mateixa posició d'autonomia reconeguda directament per la pròpia Constitució<sup>57</sup>. En aquest sentit, s'afirma que la reforma constitucional crea un sistema polític territorial “policèntric”, estructurat en xarxa sobre una multiplicitat de nivells, recíprocament autònoms i dotats de poders normatius, administratius i financers propis, sense que sigui possible establir una posició de supremacia o jerarquia entre ells<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> En aquest sentit, Giandomenico FALCON afirma que, amb l'entrada en vigor de la Llei Constitucional núm. 3 del 2001, i amb la nova definició del rol i de les funcions que corresponen a l'Estat, les regions i als ens locals, “si è compiuto [...] un nuovo big bang del regionalismo italiano”. FALCON, Giandomenico: “Il big bang del regionalismo italiano”, a *Le Regioni*, núm. 6, 2001, pàg. 1141-1152. En termes similars, PIZZETTI, Franco: “Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso”, a *Le Regione*, núm. 6, 2001, pàg. 1153-1196.

<sup>57</sup> PACCHIAROTTI, Andrea: *Federalismo amministrativo...* Ob. Cit., pàg. 199.

<sup>58</sup> PACCHIAROTTI, Andrea: *Federalismo amministrativo...* Op. Cit., pàg. 199. En termes similars, AMOVILLI, Paolo: *Enti locali e riforma costituzionale del Titolo V. Gli effetti sull'ordinamento delle autonomie locali*. Gedit Edizioni, Bolònia 2003, pàg. 3; ROLLA, Giancarlo: *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione territoriale della Repubblica*. Giuffrè Editore, Milà 2005, pàg. 64 i CAMELLI, Marco: “I raccordi tra i livelli istituzionali”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, Anno XXII, núm. 6, 2001, pàg. 1079.

Per la seva banda, Marco OLIVETTI afirma: “La finalità è quindi quella di costruire un sistema articolato su più punti di forza: un sistema policentrico, non semplicemente un sistema bipolare (federazione-Stati membri o Stato-regioni). Un sistema nel quale [...] allo Stato si affiancano altri “centri”: la regione, enti a competenze generale per la legislazione [...] e il comune, enti a competenze generale per



Aquesta nova configuració de l'Estat es plasma en la redacció de l'article 114 de la CI, segons el qual:

“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regione e dallo Stato”. Afegint-se que “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regione sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione” (art. 114 de la CI).

Una primera conseqüència d'aquesta nova orientació constitucional ha estat la supressió de les diferents formes de control administratiu sobre els actes de les regions i dels ens locals que es contenien anteriorment als articles 125 i 130 de la CI. Tot i que es discuteix quins és l'abast efectiu d'aquesta supressió.

Així, alguns autors entenen que aquesta es limita únicament a privar de cobertura constitucional la disciplina dels controls administratius, però considerant vigents i plenament aplicables aquells controls previstos a la legislació ordinària, especialment al Decret Legislatiu núm. 267, de 18 d'octubre de 2000, fins que aquests no siguin expressament derogats per part del legislador o per la *Corte Costituzionale*<sup>59</sup>.

Mentre que, d'altra banda, altres consideren que la supressió de l'article 130 del text constitucional italià determina també la derogació, en cascada, de tots aquells controls administratius previstos a la legislació ordinària, al ser aquests una mera actuació o conseqüència d'aquell. No obstant, res no impedeix la reintroducció per part del legislador de noves formes de control preventiu, diferents d'aquelles efectivament suprimides<sup>60</sup>.

Juntament amb la supressió del sistema de controls administratius, una altra conseqüència de l'establiment d'un sistema d'autonomia paritari, ha estat el reforçament i ampliació de l'autonomia normativa i organitzativa dels ens locals. Reconeixent-los potestat normativa pròpia per disciplinar l'organització i el desenvolupament de les funcions públiques que se'ls atribueixin<sup>61</sup>.

En aquest sentit, l'article 114 de la CI, al que fem referència, afirma que els municipis, les províncies i les ciutats metropolitanas són ens autònoms amb “estatut propi”. Alhora que l'article 117.6 de la CI assenyala:

“La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materia di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I

---

l'amministrazione”. OLIVETTI, Marco: “Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1 comma)”, a GROPPi, Tania i OLIVETTI, Marco (Dir.): *La Repubblica...* Ob. Cit., pàg. 45.

<sup>59</sup> PASTORI, Giorgio: “I rapporti fra regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale”, en AAVV: *Problemi del Federalismo*, Giuffrè Editore, Milà 2001, pàg. 218.

<sup>60</sup> ROLLA, Giancarlo: “Italia”, a TORNOS MAS, Joaquín: *Informe Comunidades Autónomas 2001*. Instituto de Derecho Público, Barcelona 2002, pàg. 807 i CORPACI, Alfredo: “Revisione del título V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo”, a *Le Regioni*, núm. 6, novembre - desembre 2001, pàg. 1322.

<sup>61</sup> Aquesta potestat estatutària es preveia ja a nivell legislatiu, podent assenyalar, per exemple, l'article 2 de la Llei Bassanini de 1997, o l'article 5 de l'esmentada Llei núm. 142 de 1990. LUPO, Nicola: “Le potestà regolamentari”, en GROPPi, Tania y OLIVETTI, Marco (Dir.): *La Repubblica...* Ob. Cit., pàg. 120-123.

Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordina alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

D'aquesta manera, la reforma del Títol V de la Constitució italiana reconeix als ens locals la possibilitat d'adoptar normes reglamentàries, de caràcter independent, en quan no necessiten de cap previsió legal expressa, sinó que troben el seu origen directe en el propi text constitucional. Tot i que, com en el cas anterior, es discuteix sobre l'abast d'aquesta potestat normativa. Especialment sobre si la reserva reglamentària en favor dels municipis, províncies i ciutats metropolitanes té caràcter ple i exclusiu o, per contra, ha de produir-se dintre del marc dels principis generals establerts a les lleis, estatals o regionals.

Respecte d'aquesta qüestió, podem apuntar que s'admet que ha de reconèixer-se, com a mínim, una reserva local per fixar reglamentàriament aquells aspectes de detall relatius a l'organització i desenvolupament de les seves funcions. Podent la llei estatal o regional contenir indicacions o principis generals relatius a la fixació d'alguns objectius generals o les modalitats d'exercici d'aquestes funcions, ja que qualsevol altra solució buidaria completament de contingut les competències legislatives regionals (àmpliament coincidents amb els sectors de competència administrativa dels ens locals)<sup>62</sup>.

Al mateix temps, cal entendre que aquesta reserva material no suposa un veto absolut a l'actuació del legislador en aquests àmbits, considerant-se que les normes que assignin funcions administratives als ens locals, ja siguin regionals o estatals, poden contenir també disposicions reglamentàries amb valor supletori.

Aquesta ha estat precisament l'opció normativa que es recull a l'article 4 de la Llei núm. 131, de 5 de juny de 2003, d'adequació de l'ordenament de la República a la Llei Constitucional núm. 3, de 18 d'octubre de 2001 (coneguda com “la Loggia”), en el que s'estableix:

“1.- I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla Costituzione. La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare. [...]”

4.- La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze [...]”

## 2.2.- El nou sistema de distribució de competències.

Juntament amb les modificacions anteriors, una de les novetats més importants de la reforma constitucional de l'any 2001 ha estat la introducció d'un nou sistema de distribució de competències, que redefineix el paper dels diferents nivells institucionals que

---

<sup>62</sup> En aquest sentit, MERLONI, Francesco: “I rapporti tra regioni ed enti locali: dalla separazione (e competizione) alla necessaria collaborazione”, a CHIEFI, Lorenzo, CLEMENTE DI SAN LUCA, Guido (Coord.): *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisioni*. G. Giappicheli Editore, Torí 2004, pàg. 287; MERLONI, Francesco: “Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione”, a *Le Regioni*, núm. 2-3, març - juny 2002, pàg. 409-444 i AMOVILLI, Paolo: *Enti locali...* Ob. Cit., pàg. 119 i segs.

componen l'ordenament de la República italiana i configura a les regions com a ens polítics amb competència legislativa general<sup>63</sup>.

L'originari article 117 de la Constitució italiana de 1948 establí una llista única de matèries sobre les quals les regions podien exercir les seves funcions legislatives, respectant els principis fonamentals establerts per la Llei estatal, així com l'interès nacional. Incorporant, a més, una clàusula residual d'atribució a l'Estat de la funció legislativa en relació a totes aquelles matèries no incloses en aquest llistat.

No obstant, amb la recent modificació constitucional, el nou article 117 de la CI parteix d'una equiparació entre la llei estatal i la llei regional, no sols des del punt de vista de la seva força jurídica, sinó també pel que fa a les seves limitacions. Així, s'estableix el principi general segons el qual la potestat legislativa és exercida tant per l'Estat com per les regions, que hauran de respectar, en tot cas, els límits derivats de la Constitució, de l'ordenament comunitari i de les obligacions internacionals assumides per l'Estat.

Seguidament, el text constitucional identifica, de forma taxada, el nucli de matèries en les quals l'Estat té competència exclusiva, així com aquelles matèries objecte de legislació concorrent entre aquest i les regions, en les que s'atorga un major poder legislatiu a aquestes últimes, ja que s'estableix que la legislació de l'Estat ha de limitar-se a la determinació dels principis fonamentals.

Finalment, s'assenyala que “spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espresamente riservata alla legislazione dello Stato” (art. 117 de la CI). De manera que s'estableix de forma expressa una clàusula residual en favor de les regions, a les quals correspon la potestat legislativa exclusiva en totes aquelles matèries no reservades a la legislació de l'Estat. Aquesta previsió suposa, per tant, que la llei estatal ha de fonamentar la pròpia competència no en una presumpció general al seu propi favor, sinó en un dels títols expressament previstos en aquest precepte<sup>64</sup>.

### **2.3.- El principi de subsidiarietat en la distribució de les funcions administratives.**

La Constitució italiana de 1948 es regia per l'anomenat “principi de paral·lelisme”, segons el qual s'atorgaven a les regions totes les funcions administratives (especialment potestat reglamentaria) en aquelles matèries respecte de les quals disposessin també de potestat legislativa. Sens perjudici que, posteriorment, poguessin delegar el seu exercici als municipis i províncies.

Des d'aquesta perspectiva, podem afirmar que la Llei Constitucional núm. 3 de 2001 ha suposat també un canvi importantíssim en aquesta matèria, modificant la redacció de l'article 118 de la CI en els següents termes:

“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regione e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

---

<sup>63</sup> OLIVETTI, Marco: “Le funzioni legislative regionali”, a GROPPi, Tania y OLIVETTI, Marco (Dir.): *La Repubblica...* Ob. Cit., pàg. 92.

<sup>64</sup> De manera que, en virtut de la “presumpció d'incompetència” que introdueix la Llei Constitucional núm. 3 del 2001, es podria considerar que la llei estatal ha d'individualitzar el títol en base al qual intervé, amb una espècie de “motivació” similar a aquella que s'exigeix als decrets-lllei o als decrets legislatius. OLIVETTI, Marco: “Le funzioni...” Ob. Cit., pàg. 94.

D'aquesta manera, s'introdueixen en l'àmbit local nous principis de distribució de les funcions administratives, que suposen el reconeixement exprés en favor dels municipis de la potencial titularitat de totes les funcions administratives, excepte quan en virtut dels principis de subsidiarietat, diferenciació i adequació aquestes vinguin conferides a les províncies, ciutats metropolitanes, regions o a l'Estat.

Per tant, l'àmbit d'administració pública a Itàlia és constituït essencialment per l'administració local i, en particular, municipal (art. 118.1 CI); entenent que l'assignació de les funcions administratives a altres nivells de govern, tot i ser possible sobre la base dels criteris de previstos en aquest article, té naturalesa "derogatòria", doncs representa la fórmula que permet sostreure competències administratives als municipis en favor d'altres entitats públiques<sup>65</sup>.

S'ha assenyalat també que el nou repartiment de funcions administratives haurà d'efectuar-se i concretar-se per mitjà de la llei, ja sigui aquesta estatal o regional (segons el nou repartiment constitucional de matèries). De manera que el principi de subsidiarietat no pot entendre's com una clàusula d'atribució de competència als municipis directa i automàtica, sinó que ha de considerar-se com un criteri regulador o programàtic de l'atribució que, d'aquestes competències, ha d'efectuar el legislador<sup>66</sup>.

Aquest nou principi articulador de la distribució de les funcions administratives s'ha plasmat normativament en la citada Llei núm. 131, de 5 de juny de 2003, quan, al seu article 7.1, s'assenyala:

“Lo Stato e le Regioni [...] provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale [...]”.

Així mateix, s'afegeix que “fino a la data di entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal presente articolo, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzione stabilite dalle disposizioni vigente, fatti salvi gli effetti di eventuale pronunce della Corte Costituzionale” (art. 7.6).

En definitiva, el municipi es converteix en la instància administrativa general, mentre que el paper de les regions en aquesta matèria ha de circumscriure's a funcions específiques, jurídicament justificades en l'assegurament d'una gestió unitària i indivisible, així com per a l'exercici de funcions generals de coordinació i programació.

---

<sup>65</sup> CAMELLI, Marco: “I raccordi...”, Ob. Cit., pàg. 1083.

<sup>66</sup> BARTOLE, Sergio et alii: *Diritto Regionale. Dopo le riforme*, Ed. Il Mulino, Bolònia 2003, pàg. 173. En el mateix sentit, CELOTTO, Alfonso y SARANDREA, Agostino: “Le funzione amministrative”, a GROPPi, Tania y OLIVETTI, Marco (Dir.): *La Repubblica...* Ob. Cit., pàg. 92 i D'ALESSANDRO, Daniele: “Il riparto costituzionale delle funzioni amministrative” y D'IGNAZIO, Guerino: “Le funzioni amministrative”, ambdós a GAMBINO, Silvio (Coord.): *Diritto regionale e degli enti locali*, Giufrè Editore, Milà 2003, pàg. 129-132 y 342, respectivament.

No obstant, i per acabar, hem de posar també de relleu que la plasmació concreta als estatuts regionals del nou repartiment de funcions administratives entre les regions i els ens locals que estableix el nou Títol V de la CI ha estat, fins avui dia, decebedora i escassament innovadora. En aquest sentit, s'afirma que els criteris de definició i repartiment d'aquestes funcions es limiten al simple reclam de la necessitat d'atribuir o transferir les funcions administratives als ens locals, en aplicació dels principis constitucionals, però reenviant al legislador regional la tasca d'individualitzar aquestes funcions, sense preveure cap tipus de garantia específica per als ens locals, ni tan sols pel que fa a la protecció de les seves funcions fonamentals<sup>67</sup>.

## 2.2.- El sistema de cooperació entre Regions i ens locals.

La nova forma de distribució del poder públic que acabem d'exposar ha posat també de manifest la necessitat d'actualitzar i preveure constitucionalment noves formes i instruments de cooperació entre els diferents nivells de govern i, especialment, entre les regions i els ens locals; amb l'objectiu de garantir una eficaç integració política a nivell normatiu, superant qualsevol concepció merament garantista dels propis àmbits de competències, i assegurant una plena assumpció de responsabilitats per part de totes les entitats públiques<sup>68</sup>.

No obstant, un dels aspectes més destacats de la reforma del 2001 és, precisament, la falta de previsió i concreció d'aquests instruments. En efecte, al nou Títol V de la CI no es preveu una constitucionalització general del sistema de conferències intergovernatives, al que abans fèiem referència, ni tan sols una expressa crida al principi de lleial col·laboració com a principi inspirador de les relacions entre l'Estat, regions i ens locals<sup>69</sup>.

En aquest sentit s'afirma que només es poden trobar traces o indicis de mecanismes de cooperació, referits principalment a aspectes particulars i no generals<sup>70</sup>; podent assenyalar, per exemple, la participació de les regions en l'elaboració i execució dels actes normatius comunitaris (art. 117.5 CI) o la previsió que la llei estatal reguli mecanismes de coordinació

---

<sup>67</sup> DE MARTIN, Gian Candido: "La funzione amministrativa tra regione ed enti locali", a *Diritto Pubblico*, núm. 3, 2005, pàg. 983.

<sup>68</sup> Francesco MERLONI afirma que les modificacions introduïdes per la Llei Constitucional núm. 3 de 2001 han de portar a un autèntic "redescubriment" de les relacions de col·laboració entre les regions i els ens locals; les quals en un futur han de presentar-se de forma completament diferent a la fins ara considerada. MERLONI, Francesco: "I rapporti...", Ob. Cit., pàg. 283. En el mateix sentit, CHELLINI, Alberto: "Il Consiglio delle Autonomie Locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana", a *Le Regioni*, anno XXIX, núm. 3, juny 2001, pàg. 589.

<sup>69</sup> MERLONI, Francesco: "I rapporti...", Ob. Cit., pàg. 118; TORCHIA, Luisa: "Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo titolo V", a BOTARI, Carlo (Dir.): *La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*. Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2003, pàg. 332 i segs; GROPPÌ, Tania: "Un nuovo organo..." Ob. Cit., pàg. 1064-1066.

En el mateix sentit, Gian Candido DE MARTIN apunta que un dels aspectes a desenvolupar i reforçar del nou text constitucional és, precisament, el relatiu a les formes de cooperació procedimental i estructural entre les diferents entitats públiques, ja sigui per tal d'aconseguir un millor exercici de les funcions administratives pròpies de les regions o per desenvolupar correctament aquelles atribuïdes als ens locals. DE MARTIN, Gian Candido: "La funzione...", Ob. Cit., pàg. 981.

<sup>70</sup> TORCHIA, Luisa: "Cooperazione...", Ob. Cit., pàg. 332 y 336.

entre l'Estat i les regions en algunes de les matèries atribuïdes a la competència legislativa exclusiva de l'Estat (art. 118.3 CI).

Tot i això, la Llei Constitucional de l'any 2001 conté dues importants excepcions a les consideracions anteriors. En primer lloc, al seu article 11 es preveu la possible participació de representants de les regions i dels ens locals a la Comissió Parlamentària per Assumptes Regionals.

Sense entrar a analitzar aquesta Comissió, ens interessa destacar que constitueix un primer intent per articular una participació institucionalitzada i estable de les regions i els ens locals en l'àmbit legislatiu estatal, permetent-los integrar-se en una comissió parlamentària, amb funcions bàsicament consultives en matèries de potestat legislativa concurrent entre l'Estat i les regions. No obstant, la seva específica regulació presenta alguns problemes no menys importants, especialment pel que fa a les modalitats de determinació dels representants de les regions i dels ens locals en aquesta Comissió; discutint-se la concreta distribució d'aquests representants, els òrgans legitimats per a designar-los, així com l'eficàcia dels seus actes<sup>71</sup>.

I, en segon lloc, l'anomenat Consell de les Autonomies Locals (*Consiglio delle Autonomie Locali*). Així, l'article 7 de la Llei Constitucional núm. 3 de 2001, afegeix un nou apartat a l'article 123 de la CI, segons el qual “en cada regió, l'estatut regional ha de regular el Consell de les Autonomies Locals com òrgan de consulta (*consultazione*) entre les regions i els ens locals”.

D'aquesta manera, recollint la diversitat d'organismes de caràcter permanent de cooperació que es preveien en l'àmbit legislatiu, el nou article 123 del text constitucional italià imposa un nou contingut obligatori pels estatuts regionals, assenyalant la necessitat que aquests regulin el Consell de les Autonomies Locals; que esdevé, d'aquesta manera, un òrgan constitucionalment necessari.

Aquesta nova previsió, té la virtualitat d'introduir al text constitucional un nou element per garantir una presència directa i estable dels ens locals en l'àmbit de les institucions regionals, superant aquella tradicional concepció segons la qual els ens locals només podien relacionar-se directament amb l'Estat. No obstant, l'article 123 de la CI no determina de forma completa el règim jurídic d'aquesta institució, sinó que fixa solament un contingut mínim, inderogable (la seva consideració com òrgan de consulta entre les regions i els ens locals), remetent la seva definitiva concreció als diferents estatuts regionals.

En aquest sentit, podem afirmar que tots els estatuts regionals aprovats fins al moment preveuen l'existència d'aquest Consell, si bé la seva regulació apareix poc innovadora. Limitant-se a establir, amb caràcter general, els seus aspectes estructurals fonamentals i remetent al legislador regional la concreció de tots els altres elements relatius al seu règim d'organització i funcionament. Pel que serà el legislador regional ordinari el que, finalment, determinarà molts dels aspectes essencials per la configuració de l'òrgan i que influiran, de ben segur, de manera decisiva en la seva efectiva projecció institucional.

Tot i així, amb caràcter general, i sens perjudici que posteriorment reprenguem alguna d'aquestes qüestions, és possible identificar algunes característiques comunes d'aquesta

---

<sup>71</sup> Específicament dedicat a l'estudi d'aquesta qüestió, pot veure's GIANNITI, Luigi: “L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, Any XXII, núm. 6, 2001, pàg. 1113-1121.

institució<sup>72</sup>. En primer lloc, pel que es refereix a la seva composició, el Consell de les Autonomies Locals es presenta com un òrgan d'exclusiva representació dels ens locals, amb exclusió de la possible participació de representants regionals, o bé d'altres administracions públiques que operin en el territori regional, especialment de les anomenades autonomies funcionals (cambres de comerç, universitats, etc.).

Al mateix temps, aquest Consell no es considera com una segona cambra regional, sinó com un òrgan consultiu de la regió en el seu conjunt, capaç d'interactuar amb tots els òrgans regionals de govern.

Juntament amb les anteriors consideracions, hem d'assenyalar també que són moltes les qüestions en les que els diferents estatuts contenen una regulació dispar. Per exemple, pel que fa als criteris de determinació dels representants, mentre que en algunes regions (per exemple, Molise), s'especifica directament la composició del Consell de les Autonomies Locals, en altres (especialment, Basilicata, Friuli Venècia-Giulia o Liguria), es remet completament a la llei regional, sense oferir cap criteri o límit a tal efecte.

Pel que fa a les seves funcions, encara que aquestes es refereixen generalment a funcions de tipus consultiu en l'elaboració de les decisions regionals que puguin afectar l'àmbit d'interessos locals, alguns estatuts li reconeixen també funcions de proposta i iniciativa en aquestes matèries, i especialment iniciativa legislativa o per a sol·licitar als òrgans regionals competents la impugnació de les lleis estatals o regionals que envaeixin les competències locals.

Per concloure, hem de posar novament de relleu que, al marge de la previsió del Consell de les Autonomies Locals, com a seu permanent per garantir un àmbit propi d'expressió de la voluntat local a nivell regional, es troba a faltar una visió sistemàtica i integrada de les autonomies territorials, basades efectivament en l'aplicació del principi de subsidiarietat i en la reassignació de les funcions administratives<sup>73</sup>.

Aquesta falta de voluntat regional per articular, de forma ampla i eficient, un sistema de col·laboració institucionalitzat entre les regions i els ens locals, explica que, des de l'entrada en vigor de les noves previsions constitucionals i les consegüents reformes estatutàries, les regions amb autonomia ordinària solament hagin aprovat 2 lleis destinades a regular, de forma específica, el nou Consell de les Autonomies Locals<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> MERLONI, Francesco: "La participación de las entidades locales en el ámbito regional en Italia. El Consejo de las Autonomías Locales", a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2005*. Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona 2006, pàg. 179-188; DE MARTIN, Gian Candido: "La funzione...", Ob. Cit., pàg. 976-997.

<sup>73</sup> DE MARTIN, Gian Candido: "La funzione...", Ob. Cit., pàg. 992. Afegint-se, a més, que, tot i contenint-se significatives traces dirigides a la configuració d'un nou sistema de cooperació entre les regions i els ens locals, sembla impossible identificar un estatut regional "madur" respecte a les expectatives de reequilibri que imposa el nou Estat policèntric italià.

<sup>74</sup> Es tracta, en particular, de la Llei regional, núm. 1, de 17 de gener de 2005, de la Regió de Sardenya, que crea el *Consiglio delle Autonomie Locali* i la Conferència Permanent Regió - autonomies locals; i la Llei regional, núm. 1, de 9 de gener de 2006, de la Regió Friuli - Venècia Giulia, reguladora dels principis i normes fonamentals del sistema de regional i dels ens locals en aquesta Regió.

### 3.- El nou Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Abans d'endinsar-nos en l'estudi del nou EAC, considerem convenient aturar-nos un moment i exposar, simplement de manera indicativa, algunes consideracions bàsiques sobre la nova regulació del règim local als actuals procediments de reforma estatutària.

#### 3.1.- La interiorització del règim local i els mecanismes participatius als nous estatuts d'autonomia.

La reforma dels estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes s'ha vist com un moment idoni per avançar en el desenvolupament i consolidació del nostre sistema d'autonomia local<sup>75</sup>. Considerant que la millor manera per reforçar la posició institucional dels ens locals al sistema jurídic i garantir una adequada redistribució de les funcions públiques, consisteix en la seva efectiva interiorització al sistema autonòmic. Doncs l'estatut, al costat de les escasses previsions constitucionals, és el tipus normatiu adequat per determinar amb garantia els elements definidors de l'autonomia local, ja que és l'única norma capaç d'imposar-se al mateix temps sobre el legislador estatal i autonòmic<sup>76</sup>.

Aquesta interiorització del règim local es tradueix, en línies molt generals, en dos elements essencials: en primer lloc, el reconeixement d'un major pes a la norma estatutària en relació a la definició i tutela de l'autonomia local. Especialment en el que a les competències municipals es refereix. I, en segon lloc, un replantejament de les competències de les comunitats autònomes en matèria de govern i administració local<sup>77</sup>. Però a més, i com a conseqüència de l'esmentada interiorització del règim local, és necessari també un replantejament estatutari de les relacions institucionals entre els òrgans autonòmics i els ens locals que s'integren en aquesta, per tal de concebre, com dèiem, a la instància autonòmica com la primera implicada i interessada en la garantia i defensa de l'autonomia local.

Això ha donat lloc a l'aparició de nous instruments jurídics dirigits a protegir l'àmbit propi d'actuació local, permetent als ens locals participar en els procediments decisoris autonòmics que els afectin. Si bé amb un abast i eficàcia molt diversos.

---

<sup>75</sup> En aquest sentit, el professor Tomàs FONT I LLOVET afirma que, vint-i-cinc anys després de l'aprovació de la CE i del funcionament del sistema autonòmic, es fa necessari una "reconstrucció jurídica" de l'autonomia local, en el sentit de donar un nou impuls polític per reforçar el paper dels governs locals. FONT I LLOVET, Tomàs: "La reconstrucció jurídica de la autonomia local: el gobierno local i la reforma de los estatutos", a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2003*. Fundació Democràcia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona 2004, pàg. 40.

<sup>76</sup> PORRAS RAMÍREZ, José María: "El autogobierno local en el Estado autonómico. Premisas para una reforma necesaria", a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.75, setembre - desembre 2005, pàg. 224. En el mateix sentit, Francisco VELASCO CABALLERO afirma que "siendo el estatuto de autonomía el instrumento básico de la descentralización, fácilmente se llega al consenso de que el estatuto debe dar cabida también al fenómeno de la segunda descentralización a favor de las entidades locales". VELASCO CABALLERO, Francisco: "Autonomía local...", Ob. Cit, pàg. 118-119; FONT I LLOVET, Tomàs: "El gobierno local en la reforma del estado de las autonomías", a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2004*. Fundació Democràcia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, Barcelona 2005, pàg. 21.

<sup>77</sup> FONT I LLOVET, Tomàs: "El gobierno local...", Ob. Cit., pàg. 21.



Per exemple, podem destacar el nou Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (des d'ara EACV), recentment aprovat per la Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril. El EACV preveu que les administracions locals d'aquesta Comunitat Autònoma regeixen les seves relacions amb els òrgans autonòmics pels principis de coordinació, cooperació i col·laboració (art. 63.2 EACV), creant-se, al mateix temps, una Comissió Mixta, formada per la Generalitat Valenciana i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies (art. 64.4 EACV), com a òrgan deliberant i consultiu per determinar les bases i mètodes que han de regir la participació entre ambdues institucions.

Així, s'estableix que aquesta Comissió Mixta informará preceptivament, en la tramitació per les Corts Valencianes, les iniciatives legislatives que afectin de manera específica les entitats locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries d'ídicntic caràcter.

Les restants propostes de reforma dels estatuts d'autonomia, actualment en fase de tramitació parlamentària, també s'expressen en termes similars<sup>78</sup>.

Així, la Proposta de Reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia (des d'ara PrEAAAnd)<sup>79</sup>, aprovada pel Ple del Parlament d'aquesta Comunitat Autònoma el 2 de maig de 2006, regula, juntament amb els nous principis d'organització territorial, un nou òrgan de relació de la Junta d'Andalusia i els Ajuntaments, que funcionarà com a àmbit permanent de diàleg i col·laboració institucional, i que serà consultat en la tramitació parlamentària de les disposicions legislatives i plans que afectin de forma especial les corporacions locals (art. 93 PrEAAAnd).

Per la seva banda, la Proposta de Reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó (des d'ara PrEAA), aprovada en sessió plenària per les Corts d'Aragó el 21 de juny de 2006, preveu la creació de l'anomenat Consell Local d'Aragó, com a òrgan de col·laboració i coordinació entre el Govern d'Aragó i les associacions representatives de les entitats locals aragoneses. Aquest Consell haurà de ser escoltat en les iniciatives legislatives i en la tramitació de plans i normes reglamentàries que afectin de forma específica als governs locals (art. 86 PrEAA).

Com dèiem, aquests procediments presenten un abast molt divers, si bé, tots ells presenten algunes característiques comunes. Per exemple, es basen en l'establiment d'un model essencialment orgànic, mitjançant la creació de seus específiques de col·laboració i participació institucional. Al mateix temps, es configuren com òrgans de caràcter mixt, o dualístic, formats per representants autonòmics i locals, amb funcions essencialment consultives o d'informe. En aquest sentit, és evident que aquests models prenen com referència el funcionament de la Comissió Nacional d'Administració Local, o òrgans autonòmics equivalents, als quals abans fèiem referència.

No obstant, aquestes propostes de reforma estatutària presenten també alguns dubtes o problemes interpretatius destacables, que ens limitarem a apuntar, ja que no podem plantejar-nos en aquest treball un tractament més general i extens de tots ells.

---

<sup>78</sup> Dels estatuts d'autonomia actualment en tramitació davant les Corts Generals, únicament la Proposta de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de la Illes Balears, aprovada pel ple del Parlament d'aquesta Comunitat el 13 de juny de 2006, no conté cap precepte dirigit a la regulació d'aquests instruments jurídics. Butlletí Oficial de les Corts Generals, sèrie B, núm. 251-1, de 30 de juny de 2006.

<sup>79</sup> Butlletí Oficial de les Corts Generals, sèrie B, núm. 246-1, de 12 de maig de 2006.

Destaca, en primer lloc, la previsió continguda a l'article 64.4 de l'EACV, ja que, com dèiem, individualitza com un dels membres de la Comissió Mixta que crea aquest precepte a la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, atorgant-li, d'aquesta manera, la representativitat del món local en exclusiva i amb caràcter permanent. Tot i això, hem de recordar que aquesta Federació no deixa de ser una associació de caràcter privat i, com a tal, regida pels seus estatuts i subjecta a les seves corresponents vicissituds (per exemple, dissolució o separació)<sup>80</sup>.

Però alhora, no s'ha previst tampoc el fet que puguin sorgir altres associacions d'ens locals, alternatives a l'anterior, que puguin gaudir d'un caràcter més representatiu, a les quals, en principi, els estaria vedada la seva possible participació en l'esmentada Comissió Mixta. Pel que, més que un òrgan de representació dels ens locals com a tals, sembla un mecanisme d'articulació de les relacions amb una específica associació d'ens locals.

D'altra banda, crida també l'atenció el fet que la Proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia limiti la participació del nou òrgan de relació entre la Junta d'Andalusia i els Ajuntaments a la tramitació parlamentària de les disposicions legislatives i dels plans que afectin de forma especial a les corporacions locals, sense fer cap referència a la seva possible intervenció en els procediments d'aprovació de normes reglamentàries per part del Govern autonòmic. Segurament aquesta omissió respon més a un descuit del legislador estatutari que a una decisió conscient. No obstant, convé tenir-la present de cara a la seva subsanació en la corresponent tramitació parlamentària.

### **3.2.- El nou Estatut d'Autonomia de Catalunya.**

El nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovat mitjançant la citada Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, parteix de la voluntat d'impulsar l'enfortiment de l'autonomia local i del paper del sistema de govern local a Catalunya. Dotant als ens locals del marc legal, així com de les funcions i dels mitjans materials i financers necessaris. Procedint, igualment, a una redistribució territorial del poder públic entre les diferents entitats públiques en que s'organitza aquesta Comunitat Autònoma.

Així, al marge de la millora del sistema d'autogovern autonòmic, especialment pel que fa al model de finançament i a l'increment de les competències de la Generalitat en diferents àmbits materials d'actuació, el debat estatutari s'ha centrat també en la pròpia definició del sistema institucional local, reprenent novament la discussió sobre el contingut i l'abast del principi d'autonomia local.

En aquest sentit, el nou EAC introdueix una reordenació del sistema de govern local a Catalunya, en el que, junt al reconeixement del principi d'autonomia local, s'assenyala que els municipis, vegueries, comarques i altres ens locals en que s'organitza territorialment Catalunya integren també el sistema institucional de la Generalitat (art. 2.3 EAC).

---

<sup>80</sup> Sobre el règim jurídic de les associacions representatives d'ens locals poden veure's, entre altres, VILALTA REIXACH, Marc: "Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales", a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, gener - agost 2006, pàg. 299-329; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: *Las asociaciones de entidades locales en España*. Ministerio de Administraciones Públicas – Ministerio de la Presidencia, Madrid 2002.

Això no suposa, sense cap dubte, l'establiment d'una relació de jerarquia entre la pròpia Generalitat i els ens locals, considerant que aquests “pertanyen” a la Comunitat Autònoma. Doncs, com dèiem, aquestes entitats s'articulen com un dels elements estructurals de l'Estat, el fonament jurídic i l'autonomia dels quals es troben directament reconeguts a la pròpia CE. De manera que amb aquesta declaració només pretén posar-se de manifest la seva preferència relacional amb les institucions autonòmiques, al assumir aquestes l'obligació de vetllar pel propi equilibri territorial i per la realització interna del principi de solidaritat<sup>81</sup>.

Seguidament, a l'article 86.2 del EAC es reconeix i garanteix expressament l'autonomia municipal, establint que l'Estatut “garanteix als municipis l'autonomia per a l'exercici de les competències que tenen encomanades i per a la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat a la qual representen”. Així mateix, es configura al municipi com l'entitat territorial bàsica i el mitjà essencial de participació de la comunitat local als assumptes públics (art. 86.1 EAC).

Junt al reconeixement del principi d'autonomia municipal, el nou text estatutari afronta també la singularització de la planta administrativa a Catalunya. Des d'aquesta perspectiva, destaca la incorporació d'una nova forma d'organització territorial mitjançant la creació de les anomenades “vegueries”.

Aquestes es defineixen com institucions de govern local, de naturalesa territorial, amb personalitat jurídica pròpia i dotades d'autonomia per a la gestió dels seus interessos. A la vegada, les vegueries es consideren també com l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, així com la divisió territorial adoptada per la Generalitat de Catalunya per a l'organització dels seus serveis. El govern i administració de les vegueries correspondrà als consells de vegueria que, sent regulats per una Llei del Parlament, substituiran a les actuals diputacions provincials<sup>82</sup>.

Finalment, l'article 84 de l'EAC procedeix a la reordenació de les competències locals. Assenyalant, en primer lloc, que l'Estatut garanteix als municipis un nucli de competències pròpies que han de ser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, i subjectes únicament a control de constitucionalitat i de legalitat.

Precisament, l'àmbit de les competències locals és un dels apartats més significatius del nou règim local perquè, a diferència del que succeeix a la CE, es garanteix directament i de forma expressa per l'EAC un nucli funcional propi pels municipis que ha de ser respectat pel legislador, tant estatal com autonòmic. Tot i així, el nou EAC no estableix un llistat d'aquestes competències pròpies, sinó que recull un conjunt de matèries respecte les quals les lleis han de reconèixer, en tot cas, competències pròpies als governs locals de Catalunya.

---

<sup>81</sup> FONT I LLOVET, Tomàs: “El gobierno local...”, Ob. Cit., pàg. 24. En el mateix sentit, hem de recordar que, tal com assenyalava el Tribunal Constitucional en la seva Sentència núm. 4/1981, de 2 de febrer, l'autonomia local suposa l'atribució d'un àmbit de decisió propi, que impedeix situar als ens locals en una situació de subordinació o dependència jeràrquica respecte d'altres entitats territorials (F.J. 3).

<sup>82</sup> L'articulació del nou sistema de vegueries és una de les qüestions més controvertides del nou text estatutari, especialment pel que fa a la relació d'aquestes amb les províncies. No obstant, i malgrat l'actualitat i interès que presenta aquesta qüestió, el seu anàlisi i configuració queden fora del nostre àmbit d'estudi, pel que per a un tractament inicial d'aquesta qüestió pot veure's, entre altres, VELASCO CABALLERO, Francisco: “Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: límites constitucionales”, a AAVV: *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 2005, pàg. 203-350.

En relació amb aquestes matèries, hem de precisar que són molt més detallades que les preveuen a l'article 25 de la LBRL i el seu abast és també significativament més ampli, doncs no es limiten a reconèixer la mera participació dels ens locals als diferents sectors d'activitat material, sinó que es preveuen àmplies competències decisòries, que han de permetre'ls formular polítiques pròpies i gestionar, sota la seva pròpia responsabilitat els diferents àmbits materials d'actuació<sup>83</sup>

Finalment, l'article 84 de l'EAC, al seu apartat tercer, preveu que la distribució de les responsabilitats administratives entre les administracions locals haurà de tenir en compte la seva capacitat de gestió i es regirà pel principi de subsidiarietat, d'acord amb el que estableix la CEAL, pel principi de diferenciació, d'acord amb les característiques que presenta la realitat municipal i pel principi de suficiència financera.

Juntament amb aquestes consideracions i tal com apuntàvem anteriorment, el nou EAC no es limita solament al disseny d'una nova forma d'organització territorial, sinó que persegueix també un augment qualitatiu del poder polític de la Generalitat per regular el règim jurídic de les entitats locals catalanes<sup>84</sup>.

Així, el nou article 160 de l'EAC (“Règim Local”), estableix un nou criteri de distribució competencial en matèria de règim local, assenyalant que correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva sobre règim local. La qual, respectant l'autonomia local, comprèn:

- a) Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent les diferents formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials.
- b) La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84.
- c) El règim dels béns de domini públic, comuns i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics.
- d) La determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans.
- e) El règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals”.

I, finalment, a l'apartat 2 del mencionat article 160 de l'EAC es preveu que correspon a la Generalitat de Catalunya la competència compartida en tot allò no previst en l'apartat 1<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> En aquest sentit, l'article 84.2 del EAC parla de “ordenació i gestió del territori”; “ordenació i prestació de serveis bàsics”; “la regulació i la gestió dels equipaments municipals” i, entre altres, la “regulació i la prestació de serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants”.

<sup>84</sup> VELASCO CABALLERO, Francisco: “Organización territorial...”, Ob. Cit., pàg. 283.

<sup>85</sup> Sobre el significat i abast de les competències compartides, el nou article 111 de l'EAC assenyalava que “en les matèries en les quals l'Estatut atribueix a la Generalitat la competència compartida amb l'Estat, correspon a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com principis o mínims comuns normatius en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut. En exercici

Aquesta reordenació de les competències legislatives de la Generalitat en matèria de règim local, i especialment, el reforçament de la seva posició institucional en la determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i altres ens locals, parteix de la consideració que el contingut constitucional de l'article 149.1.18 de la CE no imposa l'existència de lleis estatals bàsiques específiques per a cada tipus d'administració pública, que coexisteixin al costat de la legislació bàsica de règim jurídic per al conjunt d'administracions públiques<sup>86</sup>.

De manera que, en la mesura que els estatuts d'autonomia assumissin com a pròpia la competència legislativa exclusiva per la regulació dels governs i administracions locals, podrien anar desplaçant paulatinament la regulació continguda a la pròpia LBRL, matisant d'aquesta manera l'anomenat “caràcter bifront del règim local”.

Així, serà el legislador autonòmic, en el marc dels principis generals continguts a la CE i l'EAC, el primer implicat en el desenvolupament de l'autonomia local a Catalunya, garantint als ens locals la seva deguda posició institucional i distribuint-los, a tal efecte, els poders i facultats corresponents.

Aquesta nova i reforçada posició de la instància autonòmica en la delimitació del règim funcional dels ens locals a Catalunya, ens porta a identificar una altre de les importants novetats que es contenen al recentment aprovat EAC, ja que aquest destaca també per la incorporació de nous elements institucionals de garantia i de reforç de l'autonomia local.

En primer lloc, l'article 76 del EAC regula l'anomenat *Consell de Garanties Estatutàries*, que es defineix com la institució que ha de vetllar per l'adequació a l'Estatut i la Constitució de les disposicions aprovades per la Generalitat de Catalunya. Entre les seves funcions, s'assenyala precisament la de dictaminar sobre l'adequació a l'autonomia local dels projectes i les proposicions de llei i dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern.

I, en segon lloc, s'introdueix i regula la participació dels ens locals, especialment dels municipis i de les vegueries, en les institucions de la Generalitat de Catalunya com a garantia d'un àmbit d'expressió local en el nivell autonòmic. Aquesta participació es fonamenta en la nova i reforçada posició de la instància autonòmica en la delimitació del règim funcional dels ens locals, i s'articula mitjançant la creació d'una institució específica, el *Consell dels Governos Locals*. Aquesta apareix com el mecanisme de representació permanent dels ens locals, amb la finalitat d'afavorir la seva intervenció al procés normatiu en aquelles matèries que els afectin específicament, permetent-los incidir, així, en la determinació legislativa del seu propi àmbit d'actuació.

D'aquesta manera, junt a la fixació estatutària del contingut competencial de l'autonomia local, es permet contribuir a solucionar, encara que parcialment, algunes de les deficiències de la garantia institucional de l'autonomia local a les quals anteriorment ens referíem, fixant nous elements positius que han de guiar l'activitat del legislador autonòmic<sup>87</sup>.

---

d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de desplegar i concretar a través d'una llei aquestes disposicions bàsiques”.

<sup>86</sup> VELASCO CABALLERO, Francisco: “Organización territorial...”, Ob. Cit., pàg. 313-314.

<sup>87</sup> FONT I LLOVET, Tomàs: “Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo”, en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2005*... Ob. Cit., pàg. 23.

Doncs bé, tal com avançàvem a l'inici de la nostra exposició, és precisament l'anàlisi d'aquesta última institució, el Consell de Governos Locals, la que centrarà la part final del nostre estudi, dedicant l'últim capítol del nostre treball a la delimitació del seu específic règim jurídic.

## CAPÍTOL IV.- EL CONSELL DE GOVERNS LOCALS.

Als apartats anteriors, hem apuntat com el nou EAC partia de la voluntat de reforçar la posició jurídic-institucional dels ens locals al sistema autonòmic, reconeixent-los noves competències pròpies i preveient nous mecanismes de garantia del seu àmbit d'actuació.

Entre aquests nous mecanismes de garantia, destacàvem especialment la previsió del Consell de Governos Locals, que apareixia com un nou instrument de participació dels ens locals als procediments normatius autonòmics. És per això que en aquest capítol ens correspon procedir a l'examen de la regulació que el nou text estatutari dedica a aquesta institució<sup>88</sup>.

No obstant, abans d'avançar en l'estudi del règim jurídic d'aquesta institució, considerem oportú fer una breu referència al procediment d'elaboració de l'EAC, per tal de situar al Consell de Governos Locals en aquest nou context normatiu.

### **1.- El Consell de Governos Locals en el procediment de tramitació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.**

Tot i que el Consell de Governos Locals aparegui avui dia com un dels elements més innovadors de la nova regulació estatutària catalana, en el que a la matèria de règim local es refereix, hem de posar de relleu que els primers treballs preparatoris de la reforma estatutària no contenien cap referència expressa sobre aquesta institució.

Així, l'Informe sobre la Reforma de l'Estatut d'Autonomia elaborat per l'Institut d'Estudis Autonòmics<sup>89</sup>, encara que analitzava les possibilitats d'establir un nou model de relacions intracomunitaries entre la Generalitat de Catalunya i els ens locals, no es pronunciava en cap moment sobre la possible existència d'un òrgan específic de representació local en les instàncies autonòmiques.

Amb un caràcter similar, la primera proposta normativa de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, redactada per una ponència conjunta dels diferents partits polítics catalans tampoc feia cap menció a l'existència del Consell de Governos Locals<sup>90</sup>.

No obstant, en l'aprovació d'aquest text conjunt, els grups polítics *d'Iniciativa per Catalunya – els Verds i Socialistes – Ciutadans pel Canvi* van presentar ja sengles vots particulars en els quals, partint del paper fonamental que els governos locals desenvolupen al nostre sistema institucional, es reclamava, precisament, l'addició d'un nou article, per tal d'introduir aquesta institució. Aquests vots particulars es van plasmar posteriorment en la presentació,

---

<sup>88</sup> Una primera aproximació a aquestes qüestions pot veure's a VILALTA REIXACH, Marc: "Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos Locales", a *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, maig 2006, pàg. 225-261.

<sup>89</sup> BAYONA ROCAMORA, Antoni (Coord.): *Informe sobre la reforma del Estatuto*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 2005.

<sup>90</sup> El text de la Proposta de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya elaborada per la ponència conjunta de tots els grups parlamentaris pot consultar-se en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 208, de 11 de juliol de 2005.

per part dels esmentats grups polítics i d'Esquerra Republicana de Catalunya, de diverses esmenes al text elaborat per la ponència.

Aquestes esmenes van ser discutides per la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat de Catalunya, sent aprovades per la majoria dels grups parlamentaris i donant lloc al text final, aprovat pel Ple del Parlament de Catalunya en la sessió celebrada el 30 de setembre de 2005 .

Pel que fa la tramitació de l'Estatut català davant les Corts Generals, l'element més destacat en relació al Consell de Governos Locals va ser la presentació per part del Grup Parlamentari Popular d'una esmena de supressió d'aquesta institució, així com de la major part del nou model d'organització territorial de Catalunya. Entenent que la regulació estatutària dels principis i continguts de l'autonomia local era constitucionalment innecessària, doncs aquests principis i continguts deriven directament de l'article 137 de la CE. Però a més, sobre la base que la regulació parcial de l'Estatut en aquesta matèria hauria de respectar, en tot cas, les bases del règim local que corresponen a l'Estat.

Tot i això, aquesta esmena de supressió va ser rebutjada per la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats, pel que els precisos termes del precepte no van sofrir cap altra modificació.

Així, l'article 85 de la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (BOE núm. 172, de 20 de juliol de 2006, pàg. 27269), estableix el següent:

“El Consell de Governos Locals és l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat. El Consell ha de ser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de forma específica a les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic. Una llei del Parlament regula la composició, l'organització i les funcions del Consell de Governos Locals”.

## **2.- El règim jurídic del Consell de Governos Locals.**

Com apuntàvem a l'inici de la nostra exposició, la determinació del règim jurídic del Consell de Governos Locals centrarà l'última part del nostre treball, i a tal efecte prendrem en consideració, necessàriament, la regulació continguda a l'article 85 de l'EAC.

Aquest precepte, com fàcilment pot apreciar-se, s'expressa en termes molt amplis i generals, deixant al legislador autonòmic la tasca de concretar, mitjançant llei, aquells aspectes relatius a la composició, organització i funcions que han d'atribuir-se a aquesta institució. No obstant, a pesar del marge que el legislador té en aquesta tasca de configuració legal, podem afirmar també que aquest article conté ja alguns dels principis fonamentals que han de regir el funcionament del Consell de Governos Locals, la virtualitat dels quals no és altra que imposar un contingut mínim al legislador autonòmic.

D'aquesta manera, el nostre anàlisi ha de partir, lògicament, de l'estudi d'aquests principis generals que, a efectes d'una clara exposició, estructurarem en tres grans apartats: en primer lloc, el relatiu a la naturalesa del Consell de Governos Locals, en segon lloc, la seva composició, i, finalment, analitzarem les funcions que l'EAC li atribueix.



Al mateix temps, i tal com avançàvem en la primera part de la nostra exposició, per a la realització d'aquesta tasca en alguns casos prendrem en consideració el model comparat italià, i, especialment, la figura del *Consiglio delle Autonomie Locali*. l'anàlisi de la qual pot ajudar-nos a comprendre millor l'abast d'aquesta nova institució, i a formular possibles hipòtesis i propostes pel seu posterior desenvolupament normatiu.

## **2.1.- Naturalesa.**

Un dels primers interrogants que se'ns planteja a l'hora d'analitzar la figura del Consell de Governos Locals és, precisament, la determinació de la seva naturalesa jurídica, doncs l'article 85 de l'EAC es limita a definir-lo com “l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat”, sense precisar la seva específica posició institucional.

### **2.1.1.- El Consell de Governos Locals com institució pròpia de la Generalitat de Catalunya.**

Podem començar destacant, en primer lloc, que el Consell de Governos Locals es presenta com una institució de naturalesa o rellevància estatutària. En el sentit que aquest és creat directament, i voluntàriament, per l'EAC<sup>91</sup>. De manera que no ve imposat per la CE. És a dir, no forma part del contingut mínim i obligatori que l'article 152.1 de la CE imposa als estatuts d'autonomia aprovats pel procediment previst a l'article 151 de la CE – com és el cas de Catalunya - per la configuració substantiva de les institucions d'autogovern autonòmiques.

La conseqüència que deriva d'aquesta naturalesa estatutària es tradueix en el reconeixement al Consell de Governos Locals d'una especial protecció institucional, una garantia subjectiva o d'existència real, ja que es configura com un òrgan de caràcter necessari, que queda fora de l'àmbit de disponibilitat del legislador autonòmic. No podent, per tant, ser suprimit sinó mitjançant la reforma del propi EAC.

Al mateix temps, l'article 85 de l'EAC conté també una garantia de caràcter objectiu o material, derivada del propi text estatutari i que es concreta en l'atribució al Consell de Governos Locals, amb caràcter preceptiu i necessari, d'un conjunt de funcions de caràcter general que, com veurem més endavant, es tradueix en la realització de tasques essencialment consultives en els procediments normatius autonòmics, tant legislatius com reglamentaris, en aquelles matèries que afectin específicament les administracions locals.

En segon lloc, aquesta naturalesa estatutària ens porta també a qualificar al Consell de Governos Locals com a institució pròpia de la Generalitat de Catalunya, és a dir, integrada dintre de l'organització político-institucional de la Comunitat Autònoma catalana.

---

<sup>91</sup> En aquest sentit, hem de recordar que l'article 147 de la CE permet als estatuts d'autonomia, com normes institucionals bàsiques de cada comunitat autònoma, crear i regular les seves institucions autonòmiques pròpies.

No obstant, aquesta última consideració no queda del tot clara al nou text estatutari, principalment per la seva deficient sistemàtica. Així, encara que el Consell de Governos Locals s'inclou dintre del Títol II (“De les institucions”), aquest no es regula dintre d'un apartat específic, sinó que s'inclou dintre del Capítol VI dedicat al règim local.

En la nostra opinió, hagués estat preferible situar al Consell de Governos Locals dintre del Capítol V (“Altres institucions de la Generalitat”), al mateix nivell que la regulació del Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges o el Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Ressaltant, d'aquesta manera, la seva específica rellevància político-institucional, com a institució de rellevància estatutària, i les seves funcions de garantia o tutela de l'autonomia local.

A diferència de l'ordenament jurídic català, la posició institucional del Consell de les Autonomies Locals italià és sensiblement diferent. Així, a pesar que aquest s'insereix també dintre de la forma de govern regional, considerant-se com una institució pròpia de la regió, troba el seu origen normatiu no en el propi estatut d'autonomia, sinó que ve imposat directament per l'article 123.4 de la Constitució italiana.

Aquesta petita matisació suposa reconèixer al Consell de les Autonomies Locals una naturalesa constitucional, que el configura com una institució essencial, i no merament voluntària, de l'autogovern de la regió. D'aquesta manera, la seva regulació s'imposa com un contingut mínim i obligatori dels propis estatuts regionals (l'article 123.4 de la CI assenjala que “In ogni regione, *lo Statuto* disciplina [...]”). Els quals, a més, no només han de “istituire” aquest Consell, sinó que a més han de disciplinar-lo<sup>92</sup>.

En aquest sentit, es considera que els estatuts haurien de garantir la completa regulació dels seus aspectes fonamentals, determinant, com a mínim, la seva composició i funcions. Podent remetre a una específica llei regional només aquells aspectes de detall relatius, per exemple, a les formes d'organització, o les específiques modalitats d'elecció dels seus components<sup>93</sup>.

En efecte, una regulació estatutària excessivament “minimalista” en la fixació dels principis fonamentals relatius a la composició i al conjunt d'atribucions del Consell de les Autonomies Locals, deixaria un marge de discrecionalitat massa ampli al legislador ordinari referent a la disponibilitat d'una institució de garantia de la participació dels ens locals a la política regional, que la pròpia Constitució italiana considera necessari reservar directament als estatuts d'autonomia regionals. Com veurem posteriorment, la determinació de l'abast

---

<sup>92</sup> No obstant això, alguns autors consideren que aquesta específica previsió constitucional ha resultat inútil i “danyosa”. Inútil, perquè les regions, després de l'aprovació de la Llei Constitucional 1/1999, estaven ja facultades constitucionalment per crear òrgans d'aquest tipus; i danyosa perquè es considera restrictiva de l'autonomia estatutària regional, doncs els diferents estatuts podrien haver gaudit d'un marge molt més ampli pel que fa a la previsió de nous mecanismes de cooperació entre les regions i els ens locals. D'ORLANDO, Elena: “Il Consiglio delle autonomie locali nella prospettiva della teoria della rappresentanza e del sistema delle fonti regionali”, a RUIZ RICO, Gerardo et alii: *Los procesos de descentralización en Latinoamérica*, Bonomo Editrice, Bolònia 2004, pàg. 87.

<sup>93</sup> PACCHIAROTTI, Andrea: *Federalismo amministrativo...Ob. Cit.*, pàg. 354. En termes similars, Alessandro GENTILINI afirma que sembla natural atribuir a la font normativa estatutària la concreció dels principis fonamentals en aquesta matèria, deixant a les diferents lleis regionals l'actuació i la integració de tals principis. La qüestió, no obstant, consisteix en establir precisament quins són aquests principis fonamentals. GENTILINI, Alessandro: “Sussidiarietà verticale e Consiglio delle Autonomie Locali”, a *Diritto Pubblico*, núm. 2, 2003, pàg. 916

de la llei en la regulació del Consell de Governos Locals és una qüestió que podrem també plantejar-nos en el cas català.

### 2.1.2.-El Consell de Governos Locals com institució autònoma.

A l'apartat anterior assenyalàvem que el Consell de Governos Locals és una institució pròpia del sistema polític institucional de Catalunya, no obstant, hem d'afegir que aquesta ha de configurar-se també com una institució autònoma.

El concepte general d'autonomia és un dels temes clau del nostre Dret Públic, havent estat objecte d'estudi per part de nombrosos autors. No obstant, aquesta segueix sent avui dia una noció amb caràcter polisèmic, que es reconeix a figures subjectives molt heterogènies i que el nostre ordenament jurídic utilitza amb una pluralitat de significats (podem recordar, per exemple, l'autonomia local, l'autonomia universitària, etc.)<sup>94</sup>. És per això que, sense entrar a analitzar l'abast d'aquest concepte, en aquest apartat ens interessa únicament posar de manifest dues característiques que, al nostre entendre, han de ser consubstancials a la figura del Consell de Governos Locals.

En primer lloc, el Consell de Governos Locals ha de gaudir d'autonomia orgànica, en el sentit que aquest pot configurar-se com una institució específica i dotada de substantivitat pròpia, separada formalment dels òrgans de govern autòmic, respecte dels quals no està sotmès a cap tipus de relació jeràrquica. Precisament, és aquest caràcter orgànic autònom el que ens permet diferenciar el Consell de Governos Locals d'altres òrgans de caràcter consultiu, deliberant o de control, que es preveuen en el nostre ordenament jurídic.

Així, en primer lloc, podem diferenciar-lo dels òrgans administratius de col·laboració que l'article 58 de la LBRL permet crear a l'Estat i les comunitats autònomes amb les entitats locals, com per exemple la Comissió de Govern Local de Catalunya a la qual anteriorment fèiem referència. La creació d'aquests òrgans és una competència parlamentària, tenint, configurant-se, a més, com un òrgan més de l'entitat creadora, integrat en el seu aparell administratiu, en alguna de les Conselleries en les quals s'estructura el Govern autòmic. Mancat, per tant, de personificació jurídica pròpia i diferenciada de l'administració titular<sup>95</sup>.

Al mateix temps, a diferència de la figura del Síndic de Greuges (art. 78-79 EAC), el Consell de Governos Locals no pot qualificar-se com un comissionat parlamentari, ja que els seus representants, com veurem, no són designats pel Parlament de Catalunya, sinó pels propis ens locals als quals representen.

Finalment, l'esmentat Consell tampoc pot definir-se com un organisme de caràcter jurisdiccional, perquè ni està format per Jutges o Magistrats independents i imparcials, ni forma part de la nova organització del Poder Judicial a Catalunya que preveu l'EAC o la Llei Orgànica del Poder Judicial.

---

<sup>94</sup> GALÁN GALÁN, Alfredo: *La potestad...* Ob. Cit., pàg. 41-119 i GARCÍA MORILLO, Joaquín: *La configuración...* Ob. Cit., pàg. 20.

<sup>95</sup> CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa: "La cooperación interadministrativa...", Ob. Cit., pàg. 62; RIVERO YSERN, José Luís: "La cooperación...", Ob. Cit., pàg. 67.

En segon lloc, i juntament amb l'autonomia orgànica, el Consell de Governos Locals hauria d'estar dotat també d'autonomia funcional pel compliment de les seves finalitats. L'article 85 de l'EAC atribueix al Consell la funció de representar a municipis i vegueries a les institucions de la Generalitat de Catalunya, participant preceptivament en els procediments d'elaboració de normes jurídiques. De manera, que, com en el cas anterior, aquest ha de poder desenvolupar lliurement aquestes funcions, sense interferències exteriors i sense estar vinculat per cap relació directiva respecte a les institucions autonòmiques.

Són precisament aquestes específiques funcions les que ens permeten diferenciar al Consell de Governos Locals dels òrgans assessors o consultius del Govern o de l'Administració autonòmica, com la Comissió Jurídica Assessora (art. 72.1 EAC). Doncs aquesta es configura com l'alt òrgan consultiu del Govern de la Generalitat, assignant-se-li la funció principal de controlar preventivament la legalitat de les disposicions de caràcter general i de determinats actes tant de l'Administració de la Generalitat com dels propis ens locals<sup>96</sup>.

De forma similar el Consell de Garanties Estatutàries es defineix com la institució que vetlla per l'adequació a la Constitució i a les lleis de les disposicions de la Generalitat de Catalunya (art. 76.1 EAC).

Des del nostre punt de vista, i tal com apuntàvem anteriorment, aquestes notes d'autonomia són consubstancials a aquesta institució i han de considerar-se instrumentals respecte a les finalitats que el text estatutari li atribueix. Ja que, com veurem, aquest no realitza una funció merament consultiva o d'assessorament en aquelles matèries que afecten a les administracions locals, sinó que compleix també una funció de protecció jurídica de l'autonomia local enfront de l'activitat normativa autonòmica.

Una de les conseqüències del reconeixement d'aquest caràcter institucional autònom, hauria de residir en la possibilitat d'atribuir al Consell de Governos Locals la capacitat per adoptar el seu propi reglament intern de funcionament, així com comptar amb els seus propis mitjans materials i personals, si bé el nou text estatutari català no resol expressament aquestes qüestions, remetent al legislador autonòmic la concreta regulació del seu règim d'organització.

La necessitat de garantir un àmbit d'actuació autònom i la possibilitat d'adoptar el propi reglament d'organització intern han estat també alguns dels aspectes que han centrat el debat sobre el Consell de les Autonomies Locals a Itàlia.

Com afirmàvem anteriorment, el Consell de les Autonomies Locals es configura com un òrgan de naturalesa constitucional, inserint-se dintre de la forma de govern regional. D'aquesta manera, se'l considera com un òrgan regional autònom, sense cap criteri de dependència jeràrquica respecte dels altres òrgans regionals i no merament subordinat al govern o l'assemblea legislativa regional<sup>97</sup>. Ara bé, malgrat aquest caràcter autònom, la

---

<sup>96</sup> Article 1 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora. Sobre aquest òrgan poden veure's, entre altres, MONTORO CHINER, María Jesús: "De nuevo sobre procedimiento y seguridad jurídica: los órganos consultivos autonómicos", a *Revista de Administración Pública*, núm. 122, maig - agost 1990, pàg. 381-408 i FONT I LLOVET, Tomàs: "Función Consultiva y Estado Autonómico", a *Revista de Administración Pública*, núm. 138, 1995, pàg. 37-68.

<sup>97</sup> VIOLINI, Lorenza: "Il Consiglio delle Autonomie organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione", a *Le Regioni*, any XXX, núm. 5, octubre 2002, pàg. 1005; BIN, Roberto: "Il Consiglio delle Autonomie Locali nello Statuto regionale", a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, juliol - agost, 2004, pàg. 596.

majoria dels estatuts regionals assenyalen la major vinculació del Consell de les Autonomies Locals amb l'assemblea legislativa regional, qualificant-lo com òrgan “instituito presso il Consiglio Regionale”<sup>98</sup>, enfortint i privilegiant, d'aquesta manera, la participació dels ens locals en l'activitat legislativa regional.

En relació amb la possibilitat de dotar-se del seu propi reglament d'organització i funcionament, hem de posar de manifest que, segons la doctrina jurídica italiana, un dels aspectes que, a la pràctica, van resultar més problemàtics de l'anterior sistema de conferències intergovernamentals regions - ens locals, va ser, precisament, el referit a la pròpia gestió d'aquestes conferències, especialment en el que la convocatòria i desenvolupament de les sessions i la potestat d'autoorganització es refereia.

A tal efecte, hem d'esmentar que tots els estatuts regionals aprovats fins a la data (llevat de les Regions de Puglia i Piemonte) reconeixen al nou Consell de les Autonomies Locals una específica autonomia organitzativa, amb una seu i reglament intern propi, dirigit a disciplinar el seu funcionament i organització.

Per exemple, podem esmentar l'article 66 de l'Estatut d'Autonomia de la Toscana, en el que es garanteix l'autonomia econòmica, organitzativa i reglamentària del Consell de les Autonomies Locals, establint que el seu reglament intern haurà de preveure els requisits de validesa de les sessions i de les deliberacions, en termes similars als previstos al reglament intern de l'assemblea legislativa regional (art. 66.7 i 8).

### **2.1.3.- El Consell de Governos Locals com a òrgan de representació.**

Una última característica del Consell de Governos Locals ens ve donada per la seva definició, tal com preveu l'EAC, com “òrgan de representació” de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat de Catalunya.

No és aquest el lloc per plantejar-nos un examen en profunditat de la teoria de la representació i la seva possible translació a la figura del Consell de Governos Locals, pel que en ens limitarem a assenyalar només algunes idees generals que ens permetin entendre el correcte significat de les previsions estatutàries.

En aquest sentit, podem assenyalar que en el cas del Consell de Governos Locals ens trobem davant un supòsit de representació d'interessos. És a dir, aquest es presenta com la via orgànica a través de la qual es fa possible la participació conjunta de determinats ens locals, com entitats públiques representatives, als procediments normatius autonòmics.

Com afirmàvem en un altre lloc<sup>99</sup>, la fragmentació del nostre mapa municipal, provoca que, sens perjudici dels mecanismes de cooperació intermunicipal, si els ens locals pretenen promocionar i defensar de forma eficient els seus específics interessos i el seu respectiu àmbit d'autonomia davant d'altres nivells territorials del poder polític, necessiten actuar de forma coordinada i amb una veu unitària. Així, el Consell de Governos Locals es podria configurar com un element essencial per assolir aquesta actuació coordinada, representant

---

<sup>98</sup> Podem citar, per exemple, l'article 66 de l'Estatut de la Regió de la Toscana o l'article 65.2 de l'Estatut de la Regió de la Liguria.

<sup>99</sup> VILALTA REIXACH, Marc: “Nuevas formas de cooperación...”, Ob. Cit., pàg. 302.

de manera conjunta els interessos de les entitats locals enfront de les instàncies autonòmiques.

No obstant, l'esmentat Consell es presenta no com un simple mecanisme administratiu de participació o col·laboració, sinó com una institució autònoma de caràcter polític. És a dir, com la seu permanent d'expressió de la voluntat política de determinades entitats locals, com persones jurídico-públiques de caràcter bàsic i representatiu.

Ara bé, quins són els específics interessos representats en aquesta? Hem d'entendre, en l'hipotètic cas que s'optés per aquesta composició, que els diferents alcaldes i presidents de consell de vegueria que intervenen al Consell de Governos Locals actuen, única i exclusivament, en nom del seu propi municipi o vegueria?

La delimitació de quins són els interessos en presència i la necessitat de garantir un específic àmbit de participació i representativitat a la pluralitat d'ens locals existents al nostre ordenament, són dos dels elements més complexos del nou Consell de Governos Locals i que influiran decisivament en la determinació de la manera de designació o elecció dels seus membres. A més, com veurem al analitzar la seva composició, l'EAC ha limitat la participació en aquest Consell a municipis i vegueries, pel que el plantejament d'aquesta qüestió adquireix encara més importància.

El nou text estatutari català no ens ofereix uns criteris objectius amb els quals afrontar el tractament d'aquest problema, pel que, al nostre entendre, és possible diferenciar tres possibles respostes:

En primer lloc, entendre que els subjectes que participen en el Consell de Governos Locals, representen solament els interessos imputables a determinades categories d'ens públics. És a dir, representen els interessos propis de municipis i vegueries com a tals.

En segon lloc, podríem considerar que els interessos representats en aquest Consell són de caràcter territorial. És a dir, els seus membres promouen i defensen únicament els interessos propis de la comunitat local a la qual representen, ja sigui aquesta d'àmbit municipal o de vegueria.

Finalment, es pot entendre que els interessos representats no van lligats ni a un tipus concret d'ens públic local ni al seu específic àmbit territorial, sinó que els membres del Consell de Governos Locals actuen tots ells en defensa de l'administració local en general, en quan àmbit d'organització territorial de l'Estat.

En la nostra opinió el Consell de Governos Locals, a pesar d'estar format únicament per municipis i vegueries, ha de configurar-se com l'òrgan de representació del conjunt del sistema de govern local de Catalunya. Pel que, en les deliberacions i decisions que adopti aquest Consell, els seus membres haurien de prendre en consideració no només aquells interessos més propers o que més els afectin, sinó també els interessos del conjunt del sistema de govern i administració local.

Aquesta interpretació es justifica principalment per la redacció del propi article 85 de l'EAC, en el que es preveu que el Consell de Governos Locals haurà d'intervenir en els procediments normatius autonòmics que afectin específicament, no només a municipis i vegueries, sinó al conjunt d'administracions locals.

Pel que, si l'àmbit d'actuació del Consell de Governos Locals s'estén a totes aquelles qüestions que incideixin sobre l'administració local, no sembla raonable entendre que el parer d'aquest Consell es formi exclusivament en atenció als interessos específics de municipis i vegueries, sinó que hauria de poder valorar les possibles repercussions que els diferents projectes normatius autonòmics puguin tenir també en el conjunt del sistema institucional local.

No obstant, la falta de correspondència entre els tipus d'ens locals representats en aquest Consell (municipis i vegueries) i els tipus d'ens locals presos en consideració per determinar la seva actuació (totes les administracions locals) constitueix un dels elements més discutibles, i problemàtics, de la nova regulació estatutària. Alhora que resulta summament difícil poder afrontar-la correctament des d'un punt de vist normatiu, doncs en principi és impossible determinar quina serà la motivació concreta que guiarà els diferents membres del Consell de Governos Locals en les seves decisions.

És per això que únicament podem afegir que el legislador autonòmic, al desenvolupar el règim jurídic d'aquesta institució, haurà de preveure criteris de composició i representació de caràcter objectiu, que assegurin una màxima representació i pluralitat del món local, prenent com a referència tant elements institucionals com elements lligats al territori, a aquest efecte d'intentar garantir una adequada participació del sencer sistema de govern local.

#### **2.1.4.- El Consell de Governos Locals ha de ser regulat per Llei.**

Als apartats anteriors, assenyalàvem que una de les qüestions que s'havien plantejat al afrontar la regulació del Consell de les Autonomies Locals italià era precisament la determinació de l'abast que, en aquesta matèria, havia de tenir la legislació estatutària. Doncs bé, en aquest apartat, i per a acabar aquesta caracterització general del Consell de Governos Locals català, hem d'analitzar també quin ha de ser el tipus normatiu adequat per a desenvolupar el marc jurídic d'aquesta institució.

En primer lloc, com indicàvem a l'inici de la nostra exposició, el propi text estatutari, al seu article 85, estableix ja els principis fonamentals que regeixen el Consell de Governos Locals, configurant-lo com l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat de Catalunya i reconeixent-li determinades funcions pel que fa al procediment normatiu autonòmic. Pel que l'EAC constitueix la primera font de regulació jurídica d'aquest Consell.

Però a més, junt a les anteriors previsions orgàniques i funcionals, aquest precepte conté també una garantia de caràcter formal, consistent en una reserva material de llei per al desenvolupament normatiu d'aquesta institució. Al assenyalar que la composició, organització i funcions del Consell de Governos Locals hauran de ser regulades per una "Llei del Parlament". De manera que, necessàriament, el desenvolupament del règim jurídic del Consell de Governos Locals haurà de realitzar-se per llei.

Encara que l'Estatut català no ho esmenti expressament, s'entén, òbviament, que l'anterior remissió es realitza a una Llei del Parlament de Catalunya, ja que ens trobem dintre de l'àmbit institucional propi d'aquesta Comunitat Autònoma. Si bé aquesta garantia formal és, en la nostra opinió, sensiblement més limitada que les anteriors, ja que podem afirmar que

el text estatutari remet la seva concreció a una simple llei ordinària autonòmica, mancada d'específiques singularitats procedimentals per la seva aprovació.

L'article 62.2 de l'EAC regula les anomenades *lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut*, que es configuren com un tipus qualificat de lleis autonòmiques, amb requisits específics tant pel que es refereix a la seva aprovació i modificació, requerint-se per a la seva aprovació el vot favorable de la majoria del Ple del Parlament de Catalunya, en una votació final sobre el conjunt del text; com pel que fa al seu àmbit material, doncs únicament s'apliquen respecte a supòsits materials taxats i específics.

Així, el nou text estatutari, a diferència del que succeeix amb el Consell de Garanties Estatutàries o el Síndic de Greuges, no recull dintre de les matèries que han de ser regulades per aquest tipus qualificat de lleis la relativa a la composició, organització i funcions del Consell de Governos Locals. Aquest, des del nostre punt de vista, és un dels aspectes que la regulació del nou Estatut d'Autonomia no és del tot encertada, ja que si partim, com fèiem anteriorment, de l'específica posició institucional del Consell de Governos Locals, derivada de la seva consideració com una institució de rellevància estatutària i de les funcions de garantia de l'autonomia local que aquest haurà d'exercir respecte del procediment normatiu autonòmic, podria haver estat molt més raonable dotar a la seva regulació d'aquelles garanties procedimentals que impedissin que la determinació d'alguns dels seus aspectes essencials puguin resultar posteriorment afectats per les disposicions contingudes en una llei ordinària.

Pel que es refereix a l'objecte de la reserva de llei, és a dir, a l'àmbit material reservat a la regulació legal, l'article 85 de l'EAC estableix que han de ser regulats per Llei del Parlament la "composició, funcions i organització" del Consell de Governos Locals. Partint d'una interpretació àmplia dels anteriors termes, podem entendre que l'EAC exigeix al legislador ordinari autonòmic una disciplina completa d'aquesta institució, doncs difícilment podrem trobar algun aspecte del seu règim jurídic que no pugui subsumir-se dintre de la seva composició, funcions o organització, i que, per tant, pugui quedar al marge dels elements necessàriament reservats a la llei.

Amb això es persegueix que la seva regulació no es limiti a poques i vagues indicacions referents a aquest, sinó que, per tal de garantir la seva eficàcia i funcions, es necessari un veritable desenvolupament legal, detallat i precís, sobre tots els seus elements essencials.

No obstant, al nostre entendre, aquesta reserva estatutària no té caràcter absolut, doncs la concreció d'alguns aspectes de la seva organització i funcionament podrien remetre's al reglament intern del propi Consell de Governos Locals al que abans fèiem referència. El qual, si bé no podria suplir per complet les previsions legals existents, si que podria completar-les i desenvolupar-les, en virtut de la potestat d'autoorganització que es reconeixeria a aquest Consell.

## **2.2.- Composició.**

La composició del Consell de Governos Locals, juntament amb la determinació de la seva naturalesa i funcions, és un dels elements més destacats i, alhora, més problemàtics de la configuració institucional d'aquesta nova institució. Pel que en els pròxims apartats intentarem exposar quins són els principis generals que, segons el nou EAC, han de regir l'específica determinació i elecció dels seus membres.



### **2.2.1.- El Consell de Governos Locals com a òrgan col·legiat.**

Una primera consideració a realitzar, segons el nostre parer, és que, encara que l'EAC no es pronuncia de forma expressa, el Consell de Governos Locals ha d'estructurar-se com un òrgan de caràcter col·legiat, és a dir, format per una pluralitat de membres.

Aquest caràcter col·legiat, pot deduir-se de la seva pròpia denominació com a “Consell”, que necessàriament exigeix la presència de més d'una persona. Però a més, el caràcter col·legiat es presenta també com la via més eficaç per poder introduir, en el si d'aquest Consell, la pluralitat pròpia del món local, articulant un sistema de representació coherent amb els diferents interessos locals en presència i amb els diferents tipus d'ens públics que conformen el sistema de govern local a Catalunya, especialment municipis i vegueries.

D'aquest caràcter col·legiat, necessàriament, han de derivar-se algunes conseqüències pràctiques, tant pel que fa al plànol organitzatiu com en el que es refereix al seu funcionament. Podem assenyalar, per exemple, la conveniència que el Consell de Governos Locals compti amb un president, que convoqui les sessions i les presideixi, la necessitat d'establir determinats *quòrums* per la vàlida adopció d'acords o la fixació d'un ordre del dia de les sessions, entre altres.

Al cas italià, el Consell de les Autonomies Locals es configura també com un òrgan de caràcter col·legiat. Així, alguns estatuts regionals fixen el nombre exacte dels seus membres, com el cas de la Regió de la Marche, en el que es preveu que aquest Consell estarà format per trenta membres (art. 37.2). Si bé, en altres supòsits, la majoria, es fixen algunes regles molt bàsiques i es remet la concreció dels seus membres a la llei regional. Podem destacar l'Estatut d'Autonomia de la Regió Emília Romanya (art. 23.9) i de la Regió de Puglia (art. 45.2), en els quals s'assenyala que la composició del Consell de les Autonomies Locals no pot ser superior al nombre de membres de l'assemblea legislativa regional.

### **2.2.2.- El Consell de Governos Locals com a òrgan de representació exclusivament local.**

Abans d'entrar a valorar els possibles criteris d'identificació dels diferents ens locals que poden formar part del Consell de Governos Locals, hem de plantejar-nos una primera qüestió de caràcter estructural. Es tracta de la possibilitat de preveure en aquest òrgan no només la participació de representants dels ens locals, sinó també de representants de la Generalitat de Catalunya.

És a dir, en primer lloc hem de determinar si el Consell de Governos Locals ha de configurar-se com un òrgan de caràcter mixt, format per representants autonòmics i locals, o si, per contra, ha de definir-se com un òrgan d'exclusiva representació de l'autonomia local.

Les propostes de reforma dels estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes actualment en preparació i discussió han optat de forma expressa i general, com assenyalàvem anteriorment, per la creació d'òrgans de caràcter mixt entre les institucions autonòmiques i els ens locals o els seus representants. Aquest és el cas, per exemple, del recentment aprovat EACV, en el que es preveu la creació d'una Comissió Mixta entre la Generalitat valenciana i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, com òrgan

deliberant i consultiu (art. 64.3 EACV) o de l'òrgan de relació entre la Junta d'Andalusia i els Ajuntaments que preveu l'article 93 de la PrEAAAnd.

No obstant, enfront d'aquesta configuració de tipus dualista, podem trobar un model diametralment oposat que, sobre la idea de reforçar les aspiracions dels ens locals cridats a participar en els procediments de presa de decisions que els afectin, es fonamenta en l'exclusió de qualsevol possible representació que no sigui exclusivament local.

Aquesta segona opció ha estat, precisament, la que unànimement s'ha imposat al sistema regional italià. Així, a pesar que inicialment a nivell doctrinal la qüestió relativa a la composició del Consell de les Autonomies Locals no resultava del tot clara, podent trobar autors que consideraven que la participació de representants regionals, al costat dels locals, en el Consell de les Autonomies Locals conferia a aquest òrgan major eficàcia i representativitat<sup>100</sup>, la gran majoria de la doctrina jurídica italiana entenia que era preferible limitar la participació únicament als representants dels ens locals<sup>101</sup>.

Pel que, en atenció a aquesta posició majoritària, els diferents Estatuts regionals italians s'han decantat unànimement cap a la consideració del Consell de les Autonomies Locals com un òrgan de representació exclusivament local, doncs en aquests no es preveu la presència de representants de les diferents instàncies regionals ni estatals.

El nou EAC, ha optat amb caràcter general també per aquest segon model, ja que, a pesar de la remissió al legislador autonòmic de la concreció de la composició del Consell de Governos Locals, podem trobar alguns indicis que, des del nostre punt de vista, aconsellen la configuració del Consell de Governos Locals com un òrgan d'exclusiva representació local.

En primer lloc, podem assenyalar que la pròpia denominació de la institució (Consell de Governos Locals) i la seva definició com “òrgan de representació de municipis i vegueries”, conté ja una clara orientació cap a la possibilitat d'admetre únicament com a membres als representants d'aquests ens locals, és a dir, als representants dels governos locals catalans i no altres representants autonòmics (ni tampoc, òbviament, estatals).

---

<sup>100</sup> En aquest sentit, Alessandro GENTILINI afirma: “[...] tale seconda opzione appare più seducente: una consultazione che avvenisse, per ripendere l'espressione iniziale, *dentro* l'organo, in un faccia a faccia costante tra chi rappresenta la Regione e chi rappresenta gli Enti locali, e in un clima di generale corresponsabilità [...], consentirebbe probabilmente risultati più efficaci sul piano qualitativo” i afegeix que la composició mixta “si rivela indispensabile per la prospettazione delle singole fattispecie decisorie”. GENTILINI, Alessandro: “Sussidiarietà...”, Ob. Cit., pàg. 919 y 920.

<sup>101</sup> Per exemple, Giuseppe Ugo RESCIGNO sosté que la presència de representants regionals al Consell de les Autonomies Locals, encara que es tracti de només un, pot alterar les funcions d'aquest òrgan. RESCIGNO, Giuseppe Ugo: “Consiglio delle Autonomie Locali i Costituzione” a *Politica del Diritto*, any XXXIV, núm. 2, juny 2003, pàg. 238 .

En el mateix sentit, Lorenza VIOLINI ens recorda que, en el cas d'optar per una configuració del Consell de les Autonomies Locals com un òrgan de caràcter mixt, s'hauria de resoldre la qüestió del disseny del sistema de votació, especialment respecte a la discutible participació dels representants regionals en les deliberacions d'aquest òrgan. Així, posa de manifest que, encara que sigui merament per raons d'oportunitat política “risulta un po' forzato che il Presidente della Regione, che pure in alcuni casi era stato incaricato delle norme regionale a presiedere il Consiglio, prima di emanare un atto di sua competenza, [...] consultasse un organo presieduto de sé medesimo [...]”. VIOLINI, Lorenza: “Il Consiglio...”, Ob. Cit., pàg. 999.

Però, a més i com exposarem al analitzar les seves funcions, aquest no es configura com un òrgan de representació conjunta dels ens locals i les instàncies autonòmiques davant d'un tercer o per al desenvolupament de tasques comunes, sinó més aviat el contrari. Doncs constitueix precisament un mecanisme específic i permanent de representació i expressió de la voluntat política dels ens locals *al nivell autonòmic*, en les institucions de la Generalitat de Catalunya. Permetent-los, d'aquesta manera, concórrer de forma efectiva, i no merament formal, en l'elaboració de les decisions autonòmiques i traslladant de forma directa a aquests procediments les aspiracions reals de la comunitat local a la qual representen.

Es tracta, en definitiva, de transferir l'interès local als òrgans autonòmics. No es persegueix, doncs, una mera col·laboració institucional entre els òrgans autonòmics i els ens locals en matèries d'interès comú, sinó que l'EAC el configura com un nou instrument per a garantir el respecte, per part del sistema normatiu autonòmic, del principi d'autonomia local. Dotant-lo, a aquest efecte i a pesar de la seva definició com òrgan essencialment consultiu, d'una funció de control preventiu sobre els procediments decisoris autonòmics.

Des d'aquesta perspectiva, la possibilitat d'obrir la composició del Consell de Governos Locals també als representants autonòmics podria no aportar cap element de valoració específic, limitant d'aquesta manera la correcta apreciació dels interessos locals i podent constituir un impediment al funcionament eficaç d'aquesta institució.

No obstant, hem de matisar aquestes afirmacions perquè, com veurem més endavant al analitzar la intervenció del Consell de Governos Locals en el procediment d'elaboració de plans i normes reglamentàries per part del Govern, la dificultat d'articular aquesta intervenció d'una manera eficaç, reconeixent-li els efectes jurídics oportuns, ha portat també a plantejar la possibilitat de dotar a aquesta institució d'una composició flexible, variable, fins i tot amb caràcter mixt, que li permeti participar de forma efectiva en la determinació de les polítiques públiques autonòmiques.

### **2.2.3- El Consell de governs Locals com òrgan de representació de municipis i vegueries.**

D'acord amb les consideracions anteriors, hem de passar ara a determinar quins són els criteris que, segons el nou text estatutari, han de regir l'específica representació dels ens locals al Consell de Governos Locals.

L'article 85 de l'EAC, com hem vist, defineix a l'esmentat Consell com l'òrgan de representació de "municipis i vegueries" en les institucions de la Generalitat. En aquest sentit, podem afirmar que la participació institucional d'aquests dos tipus d'ens locals (municipis i vegueries) en el Consell de Governos Locals ve reconeguda i garantida de forma expressa pel propi Estatut. De manera que la llei autonòmica que posteriorment desenvolupi el règim jurídic d'aquesta institució haurà de preveure, en tot cas, els mecanismes necessaris per tal d'assegurar la presència d'aquests ens públics en la seva composició.

Aquest reconeixement exprés de la participació de municipis i vegueries, al nostre entendre, parteix del caràcter bàsic que l'article 83.1 de l'EAC els atribueix, al considerar-los com les entitats bàsiques en que s'estructura l'organització territorial a Catalunya. Configurant-los com entitats públiques, de naturalesa territorial, i dotades de personalitat jurídica pròpia i autonomia per la gestió dels seus respectius interessos.

No obstant, des del nostre punt de vista, no resulta del tot coherent el fet que el nou EAC no prevegi la participació en aquesta nova institució de les comarques, les quals, tot i no configurar-se com ens locals de caràcter bàsic, es defineixen com ens locals d'existència necessària, amb personalitat jurídica pròpia per la gestió de competències i serveis locals (art. 83.2 i 92 de l'EAC).

La introducció de les comarques en aquest àmbit es justificaria precisament per la seva existència obligatòria dintre del sistema de govern local de Catalunya, pel que, per tal de garantir una efectiva representació de tots els ens locals als que el text estatutari garanteix un àmbit propi d'actuació, el Consell de Governos Locals podria haver previst també la seva presència.

Aquesta interpretació és precisament la que s'ha imposat a l'ordenament jurídic italià, en el que el Consell de les Autonomies Locals es compon de tots aquells ens locals constitucionalment garantits, això és: municipis (*Comuni*), províncies (*Province*) i ciutats metropolitanes (*Città Metropolitane*)<sup>102</sup>.

Una possible explicació d'aquesta omisió pot trobar-se en el canvi de naturalesa que l'ens local comarcal va sofrir al llarg del procediment d'elaboració de l'EAC, ja que al principi es van configurar com a ens locals de caràcter voluntari, si bé, en l'últim moment, al debat final al Ple del Parlament de Catalunya, i a partir d'una esmena presentada pel grup Parlamentari de Convergència i Unió, aquestes van ser finalment introduïdes com a ens locals de caràcter necessari.

Així, la falta de previsió de les comarques en la representació del Consell de Governos Locals podria trobar-se en un oblit del legislador estatutari que, a causa de la brevetat del termini, no va ser conscient de modificar també la regulació continguda a l'article 85 de l'EAC. Tot i això, hem de negar-nos a acceptar aquesta hipòtesi, doncs la importància d'una norma com l'estatut d'autonomia en el sistema jurídic del nostre país ens impedeix poder admetre-la com a possible. I més tenint en compte que, sent així i havent-se constatat l'error, aquest no hagués estat posteriorment resolt en la tramitació davant les Corts Generals.

Per tant, hem de concloure que l'exclusió de les comarques va ser una opció legislativa conscient, per tal de limitar la participació en aquest Consell únicament a aquells ens locals que el nou text estatutari qualifica com a bàsics per l'organització territorial de Catalunya.

Sens perjudici d'aquestes consideracions, hem d'assenyalar també que la concreta formulació de l'article 85 de l'EAC, no està exempta d'altres problemes interpretatius.

En primer lloc, s'afirma que l'equiparació institucional que realitza el nou text estatutari entre municipis i vegueries com a membres del Consell de Governos Locals no es troba del tot justificada<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> GENTILINI, Alessandro: "Sussidiarietà...", Ob. Cit., pàg. 922. Al mateix temps, Guisepe Ugo RESCIGNO afirma que és "assolutamente certo che il testo costituzionale esclude la possibilità di presenza entro il C.d.A.L [Consejo de las Autonomías Locales] di altri enti locali oltre quelli espressamente garantiti dalla Costituzione", RESCIGNO, Guisepe Ugo: "Consiglio...", Ob. Cit., pàg. 233 y 236.

<sup>103</sup> FONT I LLOVET, Tomàs: "Estado autonómico...", Ob. Cit., pàg. 23.

Aquestes afirmacions parteixen del reconeixement del govern local com un veritable sistema, en el que els municipis són les entitats bàsiques, amb la seva pròpia legitimitat político-democràtica directa, especialment visible en els sistemes d'elecció i responsabilitat dels càrrecs electes locals. En canvi, les vegueries (igual que les províncies) haurien d'articular-se com a ens locals de segon grau, de caràcter instrumental, la funció de les quals consistiria principalment en el suport a aquests municipis. D'aquesta manera, s'afirma que no existeix un interès propi de les vegueries, diferent del municipal, perquè el primer solament pot ser concebut com un sumatori del segon<sup>104</sup>.

L'article 90 de l'EAC així sembla entendre-ho quan, al regular les vegueries, les defineix com l'àmbit territorial específic “per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local”.

Pel que, partint d'aquestes premisses, s'ha considerat que hauria estat preferible la configuració del Consell de Governos Locals com un mecanisme de representació exclusivament municipal<sup>105</sup>. Limitant aquesta via de participació orgànica a les institucions de la Generalitat de Catalunya únicament als municipis, ja que les vegueries, les comarques i altres ens locals catalans trobarien ja la seva efectiva representació a través d'aquests.

Aquesta sembla ser també, fins al moment, l'opció seguida per la proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia, que, com apuntàvem, es preveu un òrgan mixt de relació entre la Junta d'Andalusia i els ajuntaments andalusos. Ometent, per tant, qualsevol possible participació de les províncies o altres ens locals (art. 93 PrEAAnd).

No obstant, el fet que l'article 85 de l'EAC hagi configurat expressament al Consell de Governos Locals com l'òrgan de representació de municipis i vegueries impedeix, en tot cas, que, al desenvolupar aquesta institució, el legislador autonòmic pugui alterar la seva composició, preveient un òrgan de composició estrictament municipal, impedit la participació de les vegueries. Qüestió diferent, però és si la llei autonòmica que desenvolupi la composició del Consell de Governos Locals, d'acord amb l'article 85 de l'EAC, pot ampliar, o no, els tipus d'ens locals representats en aquesta institució (donant entrada, per exemple, a les comarques).

En la nostra opinió, la resposta ha de ser negativa, per un doble motiu: en primer lloc, i partint de la incidència de l'actuació del Consell de Governos Locals en les funcions normatives atribuïdes a altres instàncies de govern i, especialment, com veurem, en el procediment legislatiu autonòmic, podem entendre que la seva regulació ha d'interpretar-se de forma estricta. Des d'aquesta perspectiva, i partint dels concrets termes en els que s'expressa l'article 85 del EAC, segons el qual el Consell de Governos Locals és “l'òrgan de representació de municipis i vegueries”, hem de considerar que aquest conté una enumeració tancada de les entitats públiques que poden formar part del mateix, fixant-se, per tant, com un límit enfront del legislador.

---

<sup>104</sup> En el mateix sentit, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, gener - abril 2004, pàg. 185-188.

<sup>105</sup> En aquest sentit, el professor Tomàs FONT I LLOVET, proposava la creació d'un Consell de Municipis, al afirmar que: “[...] los estatutos pueden regular un órgano de exclusiva representación de la autonomía municipal, el Consejo de Municipios, con funciones consultivas y de propuesta. Pueden establecer el sistema y los criterios de composición, representación y funcionamiento, garantizando la representación de los distintos territorios y la diversidad demográfica y funcional de los municipios”. FONT I LLOVET, Tomàs: “El gobierno Local...”, Ob. Cit., pàg. 32.

Però a més a més, i tornant a les consideracions apuntades anteriorment, podem entendre que mitjançant la participació dels municipis (i de les vegueries) en aquesta institució s'estaria donant entrada ja a tots els possibles interessos locals afectats. Doncs tots ells es podrien considerar instrumentals dels ens locals bàsics, és a dir, dels municipis i vegueries.

#### **2.2.4.- El procediment d'individualització dels membres del Consell de Govern Locals.**

Finalment, un altre dels aspectes destacats de la composició del Consell de Govern Locals és el relatiu a la determinació concreta dels criteris d'elecció o designació dels representants de les diferents entitats locals.

Com en els casos anteriors, l'EAC no conté cap previsió específica sobre aquests criteris, remetent la seva determinació al legislador, que haurà de fixar no només el nombre de persones que haurien de formar part del Consell de Govern Locals, sinó també els mecanismes d'individualització d'aquestes.

No obstant, hem de partir de la consideració que el Consell de Govern Locals no pot constituir la seu de trobada i deliberació de *tots* els membres de *tots* els municipis i vegueries de Catalunya, ja que la previsió d'un nombre molt alt de representants comportaria el risc de convertir a aquest òrgan en una seu de discussió i confrontació inoperant e ineficaç. Així mateix, una reducció dràstica dels seus components suposaria, inevitablement, desconèixer la diversitat del món local català, marginant una sèrie d'instàncies institucionals i territorials dignes igualment de ser representades.

Per tant, és necessari l'establiment a nivell legislatiu de criteris eficaços que permetin una representació equilibrada per a cada tipus d'ens locals, mitjançant una concepció àmplia i plural, no merament individualista, dels mateixos, permetent-los a tots ells concórrer adequadament al Consell de Govern Locals.

Una primera proposta que ens plantegem de cara a la seva futura regulació, podria consistir en la previsió de dos diferents tipus de membres, en funció de la seva forma d'elecció. Així, en primer lloc, podríem trobar determinats membres de dret (o membres nats), específicament individualitzats pel legislador. Per exemple, els presidents dels diferents consells de vegueria, els alcaldes dels municipis capitals de vegueria o capital de comarca, així com els alcaldes de ciutats especialment importants, per exemple, Barcelona, Girona, Lleida o Tarragona.

Aquesta opció normativa ha estat recollida en alguns estatuts regionals italians, com l'Estatut de la Regió del Piemonte, en l'article 89.1 del qual s'estableix que el Consell de les Autonomies Locals piemontès estarà format necessàriament per tots els presidents de les províncies, així com dels alcaldes dels municipis capitals de província. O, en el mateix sentit, l'article 66.2 de l'Estatut d'Autonomia del Lazio preveu que són membres de dret l'alcalde de la ciutat de Roma, els alcaldes dels municipis capitals de província i els presidents de les diferents províncies.

I, en segon lloc, l'existència de membres electius, en representació dels restants municipis. La determinació d'aquests membres haurà de produir-se mitjançant els mecanismes específics que prevegi la Llei, els quals haurien de tenir en compte les diferents realitats locals existents a Catalunya, tant de caràcter demogràfic, establint, per exemple, una

participació mínima i diferenciada en funció del nombre d'habitants; com de caràcter territorial, tenint en compte la distribució geogràfica catalana; i funcionals, prenent en consideració, per exemple, als diferents tipus de règim municipal (municipis turístics, grans ciutats, etc.).

Hem d'esmentar que, durant la tramitació parlamentària del projecte de reforma estatutària, es va plantejar un mecanisme singular de determinació dels membres del Consell de Governos Locals, que recollia alguns d'aquests elements, assenyalant-se el següent:

“La llei regula la composició, l'organització i funcions del Consell de Governos Locals garantint la presència de tots els presidents dels consells de vegueria i una representació plural d'alcaldes escollits en funció dels diferents territoris i de la diversitat demogràfica dels municipis”.

Aquest procediment va ser el resultat d'una esmena presentada pel grup Parlamentari Socialista - Ciutadans pel Canvi al Parlament de Catalunya, però finalment es va considerar oportú no incloure aquesta previsió dintre del text aprovat.

A més, hem de recordar també que aquest no és un sistema totalment desconegut per l'ordenament català, doncs la citada Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, preveu que aquesta Comissió estarà composta per quinze membres. Dels quals seran membres nats el director o directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat i el president o presidenta de l'Institut d'Estudis Autònoms. Els restants membres seran designats pel govern, a proposta del conseller del departament amb el qual es relaciona la Comissió Jurídica Assessora (art. 3).

#### **2.2.4.1.- Mecanismes de designació dels membres del Consell de Governos Locals.**

Com hem apuntat, junt als membres de dret, específicament determinats, es pot preveure també l'existència de determinats membres electius. Pel que el legislador hauria de concretar el procediment a través del qual procedir a la seva definitiva individualització.

Com dèiem anteriorment, aquest és precisament un dels elements més complexos de la regulació del Consell de Governos Locals, doncs el seu èxit o fracàs dependrà en bona mesura de la seva capacitat per representar correctament les diferents realitats, tant territorials, demogràfiques i funcionals existents a Catalunya.

En aquest sentit, podem plantejar-nos dues grans opcions:

- En primer lloc, la designació directa dels representants per part de les associacions representatives dels ens locals (per exemple, per la Federació Catalana de Municipis i Províncies).

No obstant, aquest mecanisme pot plantejar-nos alguns dubtes, doncs s'ha assenyalat que aquestes associacions, a la llarga, poden acabar configurant uns professionals de la participació que, si bé poden representar correctament a l'associació corresponent, molt difícilment podran representar les col·lectivitats territorials a qui, formalment, es reconeix el dret de participació<sup>106</sup>. Alhora que

---

<sup>106</sup> FONT I LLOVET, Tomàs: “Las competencias...”, Ob. Cit., pàg. 90.

s'afirma que aquest sistema d'elecció empobreix la representació de les diferents realitats dels ens locals en el territori<sup>107</sup>.

- O bé, podria establir-se també un procediment d'elecció directa dels representants locals, per part dels propis ens locals.

Aquest mecanisme d'elecció directa és preferible des de l'òptica del principi democràtic, alhora que garanteix un nivell més elevat de representativitat i situaria al Consell de Governos Locals en una condició òptima per exercitar les seves funcions amb major autoritat, si bé és cert que la seva implantació pot resultar molt complexa i costosa.

En aquesta qüestió podem prendre com a referència, novament, l'experiència comparada italiana. Així, podem afirmar que, al costat de la determinació dels membres de dret, els diferents estatuts regionals han optat majoritàriament per preveure un mecanisme de tipus electiu, de segon grau.

Aquest mecanisme electiu havia estat ja previst en la legislació regional anterior a la reforma constitucional italiana del 2001, sent la forma triada per designar als representants locals al sistema de conferències intergovernamentals regions-ens locals. Aquests mecanismes electius, segons el parer de la doctrina italiana, poden considerar-se com un dels aspectes més destacats i positius del funcionament d'aquestes conferències<sup>108</sup>. Pel que, generalment, s'han mantingut en els nous estatuts regionals.

Un bon exemple dels procediments electius ens el pot proporcionar l'article 4.1 de la Llei regional núm. 1, de 17 de gener de 2005, per la qual es regula el Consell de les Autonomies Locals de Sardenya. En aquest s'estableix que, al marge dels membres de dret, els seus components són triats en una assemblea regional d'alcaldes convocada pel president de l'assemblea legislativa regional.

En termes similars, la Llei regional núm. 1, de 9 de gener de 2006, de la Regió Friuli-Venècia-Giulia, preveu que els membres electius del Consell de les Autonomies Locals seran triats per una assemblea d'alcaldes, convocada i presidida per l'alcalde del municipi amb major numero d'habitants. En el cas que aquesta no se celebri dintre dels 30 dies següents a la seva constitució, l'elecció es realitza, previ requeriment, per l'assessor regional en matèria d'autonomia local (art. 31.3 i 5).

Doncs bé, el legislador autonòmic català podria regular un mecanisme d'elecció similar, preveient la celebració d'una assemblea (o vàries en funció de diferents demarcacions territorials) en la qual estiguessin presents un, o més representants de cada municipi i

---

<sup>107</sup> BARTOLE, Sergio; BIN, Roberto; FALCON, Gian Domenico y TOSI, Rosanna: *Diritto...* Ob. Cit., pàg. 124. En el mateix sentit, COSULICH, Matteo: "Le altre Conferenze...", Ob. Cit., pàg. 79.

A més, tot i que en relació a la Conferència Estat-ciutats i autonomies locals, s'afirma que la designació per part de les associacions representatives d'ens locals solament ha satisfet a alguns alcaldes de grans ciutats, donant representativitat a realitats locals concretes i sobretot a la lògica de la pertinència política. ANELLO, Walter i CAPRIO, Giorgio: "I difficili...", Ob. Cit., pàg. 53.

<sup>108</sup> DI COSIMO, Giovanni: "Gli organi...", Ob. Cit., pàg. 1036-1037; LUPI, Gianni: "L'esperienza...", Ob. Cit., pàg. 616. Aquest autor destaca que a la Regió Emília-Romanya el sistema d'elecció previst pels representants dels municipis amb població inferior a 50.000 habitants ha tingut una participació al vot de cerca del 80 per cent dels alcaldes d'aquesta Regió.



escollissin, d'acord amb els criteris territorials, demogràfics i funcionals fixats per la llei, els corresponents membres del Consell de Governos Locals.

No hi ha dubte que aquest sistema electiu constituiria una novetat molt significativa al règim jurídic local de Catalunya, doncs a dia d'avui no es preveu cap mecanisme similar (a excepció, potser, del sistema d'elecció dels diputats provincials). No obstant, des del nostre punt de vista aquest pot ser molt positiu, doncs permet dotar a aquesta institució d'un major pes representatiu local, alhora que podria constituir una via per implicar de forma més intensa als representants locals en l'actuació d'aquest Consell.

Finalment, és important subratllar que la determinació d'aquests representants no ha de fer-se solament en atenció a criteris exclusivament territorials, doncs en aquest cas es corre el risc de reproduir en el Consell de Governos Locals la mateixa composició existent en l'assemblea legislativa autonòmica, oposant enfront dels representants locals altres representants electius de la mateixa comunitat local.

#### **2.2.4.2.- La concreta representació local.**

Per últim, i partint de les anteriors consideracions, se'ns planteja un altre dubte, doncs hem de determinar també quins són els representants locals que poden formar part del cos electoral actiu. És a dir, quins són els representants municipals o de les vegueries que han de participar al Consell de Governos Locals.

En aquest sentit, són possibles dues alternatives diferents: en primer lloc, entendre que la representació ha de ser exercida únicament pels òrgans executius locals, és a dir, l'alcalde, o president del consell de vegueria, i els membres de la comissió de govern; o, per contra, podria ampliar-se aquesta representació també a l'òrgan assembleari local, és a dir, al ple de l'ajuntament o del consell de vegueria.

El text estatutari no conté cap referència a aquest plantejament. No obstant considerem més oportú donar un pes preponderant en aquesta institució als òrgans executius locals, especialment singularitzats en la figura de l'alcalde i president del consell de vegueria, en detriment, per tant, del principi de pluralisme polític representat pel ple.

Aquesta elecció ve determinada pel fet que el Consell de Governos Locals, com dèiem, realitza una representació de tipus institucional de l'autonomia local, i no de tipus individual. En aquest sentit, l'alcalde o president del consell de vegueria ostenten un major pes polític, sent els representants de la completa comunitat local en la qual s'integren.

En canvi, articular la composició del Consell de Governos Locals a partir de criteris de representació política local, significaria eliminar el caràcter representatiu de l'autonomia local que aquest ha d'ocupar, ja que el Consell, al moment de deliberar i elaborar els seus informes, es dividiria en funció dels criteris polítics-partidistes existents al nostre país, sense prendre en consideració els interessos locals, tant institucionals com territorials que representen.

El Decret 29/20002, de 5 de febrer, pel que es regula la Comissió de Govern Local de Catalunya, a la qual fèiem referència al capítol 2 de la nostra exposició, preveu una solució similar. Al establir que la representació dels ens locals en aquest òrgan ha de recaure en les persones titulars de les presidències de les entitats locals territorials corresponents (art. 4.2).

## **2.3.- Funcions.**

Com assenyalàvem anteriorment, l'article 85 de l'EAC conté un mandat específic d'obertura del procediment normatiu autonòmic a la participació de determinats ens locals catalans; articulant aquesta participació a través de la creació d'un òrgan a aquest efecte, el Consell de Governos Locals. En aquest sentit, podem avançar ja que la seva funció principal és la de constituir un nou mecanisme jurídic de garantia de l'autonomia local, al preveure's que aquest Consell "haurà de ser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afectin de manera específica a les administracions locals, i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic". Seguidament analitzarem l'abast d'aquestes afirmacions.

### **2.3.1.- Consideracions generals.**

En primer lloc, una vegada més, hem de posar en relleu el marge de discrecionalitat que es reconeix al legislador autonòmic en aquest àmbit, doncs li correspon la tasca d'individualitzar aquestes funcions, així com el moment procedimental oportú en el qual han d'exercitar-se. Regulant, a més, les seves diferents modalitats i efectes. No obstant, com venim apuntant, del nou text estatutari es desprenen una sèrie de principis i consideracions prèvies sobre l'objecte o àmbit d'actuació del Consell de Governos Locals, els quals vincularan, en tot cas, la posterior activitat del legislador autonòmic.

#### **2.3.1.1.- El Consell de Governos Locals com òrgan consultiu.**

La dificultat de determinar quin ha de ser l'abast i efectes dels mecanismes de participació dels ens locals als procediments regionals ha estat un dels principals interrogants que han centrat el debat sobre els instruments de cooperació entre les regions i els ens locals a l'ordenament jurídic italià. Especialment, a partir de les reformes legislatives dels anys 90 .

Al principi alguns autors van posar de manifest la possibilitat de configurar aquests mecanismes com una espècie de segona cambra regional, de caràcter territorial, amb importants funcions decisòries al procediment legislatiu, per tal de garantir, d'aquesta manera, una participació real i efectiva dels ens locals en les instàncies regionals<sup>109</sup>.

Aquesta interpretació es va arribar a plasmar amb caràcter normatiu en la proposta de reforma de la Constitució italiana aprovada el 17 de novembre de 1996 per la Comissió de Presidents de les Regions i de les Províncies autònomes. En aquesta es proposava la creació d'una segona cambra regional (anomenada precisament Consell de les Autonomies Locals), amb competències molt més àmplies que aquelles merament consultives. Assenyalant que determinats tipus de lleis, en particular aquelles que afectessin al règim jurídic de les autonomies locals, havien de ser aprovades també per aquest Consell. No obstant, aquesta no va passar de ser una mera proposta, doncs el procediment de reforma constitucional no va aconseguir avançar en la seva tramitació parlamentària.

---

<sup>109</sup> PASTORI, Giorgio: "Gli enti locali nella riforma dell'ordinamento regionale", a *Le Regioni*, núm. 3 maig - juny 1995, pàg. 639, en el que s'afirma que podria resultar oportú instituir en cada regió una segona cambra o *Consiglio delle Autonomie Locali* que assumís, en seu regional, les funcions que a nivell nacional s'atribueixen al Senat.

L'aprovació de la reforma de la Constitució italiana de l'any 2001, mitjançant la Llei Constitucional núm. 3, de 18 d'octubre, ha contribuït en bona mesura a la superació d'aquesta discussió, doncs s'ha posat clarament de relleu que la incidència del Consell de les Autonomies Locals al procediment normatiu regional ha de limitar-se a una funció eminentment consultiva<sup>110</sup>. Sens perjudici que, com veurem, puguin reconèixer-se-li també altres funcions de proposta i iniciativa.

Aquesta interpretació es justifica, en primer lloc, per la pròpia redacció de l'article 123 del text constitucional italià que, al regular el Consell de les Autonomies Locals, el defineix únicament com òrgan consultiu (“organo di consultazione”). De manera que difícilment, partint d'aquests termes, poden reconèixer-se-li funcions decisòries o de govern en l'àmbit regional.

Però, a més, la impossibilitat de configurar a aquest Consell com una segona cambra legislativa regional deriva també de l'article 121 i següents de la CI que, al regular la forma de govern regional, no preveuen, en cap cas, una estructura bicameral del “Consiglio Regionale”. De manera que s'afirma que aquests preceptes impedeixen la introducció d'altres organismes que puguin afectar a l'exercici d'aquelles potestats indisponibles, com la potestat legislativa, que la Constitució atribueix directament i en exclusiva a l'assemblea legislativa regional. La qual cosa seria solament possible mitjançant la revisió del propi text constitucional<sup>111</sup>.

Per a concloure, hem d'assenyalar que el caràcter consultiu del Consell de les Autonomies Locals s'ha plasmat expressament en tots els estatuts regionals aprovats fins avui dia, podent citar, per exemple, l'article 66.1 de l'Estatut d'Autonomia de la Toscana que estableix el següent: “Il Consiglio delle Autonomie Locali [...] è l'organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Regione Toscana, con *funzioni consultiva e di proposta*”. O, en termes similars, l'article 23 de l'Estatut d'Autonomia de la Regió Emília-Romanya, el qual després de definir al Consell de les Autonomies Locals com a òrgan consultiu i de col·laboració entre la Regió i els ens locals, preveu que aquest exercita les seves funcions i participa als procediments decisoris regionals “*mediante proposte e pareri nei modi e nelle forme previsti dallo Statuto e dalle leggi*” (art. 23.2).

En el cas de Catalunya, podem afirmar que el nou Estatut d'Autonomia s'inclina també per considerar al Consell de Governos Locals com una institució de caràcter merament consultiva. Així, al seu article 85 s'estableix expressament que aquest haurà de ser, únicament, “escoltat” en relació a determinats projectes normatius que afectin específicament les administracions locals.

Per tant, el nou text estatutari no li reconeix una funció decisòria pròpia en l'àmbit autonòmic, sinó una funció instrumental, dirigida a contribuir, mitjançant la participació dels ens locals al procediment normatiu, a la correcta formació de les decisions autonòmiques, especialment des del punt de vista del respecte al principi d'autonomia local que tant la CE com l'EAC garanteixen.

---

<sup>110</sup> MARCHETTI, Gloria: “La costituzionalizzazione...”, Ob. Cit., pàg. 401. En el mateix sentit, GENTILINI, Alessandro: “Sussidiarietà...”, Ob. Cit., pàg. 939.

<sup>111</sup> MARCHETTI, Gloria: “La costituzionalizzazione...”, Ob. Cit., pàg. 402.

No obstant, hem d'entendre que aquesta funció consultiva suposa el reconeixement a aquesta institució d'una posició activa, dinàmica, que ha de permetre-li efectivament expressar el seu parer sobre les diferents iniciatives normatives sotmeses al seu examen. De manera que no és suficient que els corresponents òrgans autonòmics posin simplement en coneixement del Consell de Governos Locals la tramitació de determinats projectes normatius, sinó que es requereix, a més, que aquest pugui pronunciar-se sobre el seu contingut de forma expressa. En definitiva, que sigui “escollat”.

Qüestió diferent consisteix en determinar quins són els efectes jurídics que han de reconèixer-se a aquesta intervenció consultiva, si bé l'estudi d'aquesta qüestió la deixem per un moment posterior, doncs serà objecte d'examen al tractar els específics àmbits materials d'actuació del Consell de Governos Locals.

Finalment, i per a concloure, ens interessa simplement apuntar que, com veurem més endavant, l'objecte sobre el qual necessàriament ha de recaure aquesta activitat consultiva és limitat, doncs l'article 85 de l'EAC la preveu únicament en relació als procediments d'elaboració i aprovació de normes jurídiques autonòmiques, i especialment respecte la “tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afectin de forma específica a les administracions locals i la tramitació de plans i normes reglamentàries caràcter idèntic”.

### **2.3.1.2.- El requisit previ per l'actuació del Consell de Governos Locals: l'afectació específica a les administracions locals.**

Com apuntàvem anteriorment, l'EAC conté una garantia material d'actuació del Consell de Governos Locals, doncs li assigna l'exercici d'unes determinades funcions consultives. No obstant, aquest àmbit funcional no és il·limitat, doncs el propi article 85 de l'EAC el circumscriu únicament en relació a determinats procediments normatius, establint, a més, un requisit previ per la seva intervenció, doncs exigeix que aquests “afectin de manera específica a les administracions locals”.

La determinació dels àmbits normatius d'actuació del Consell de Governos Locals serà objecte de la nostra atenció en el següent apartat, però arribats a aquest punt ens correspon preguntar-nos quin és l'abast i significat que hem de donar a l'exigència estatutària prèvia d'afectació expressa a les administracions locals.

Amb caràcter general i partint de la seva denominació i posició sistemàtica, podem afirmar que el Consell de Governos Locals es configura com un òrgan consultiu en matèries que afectin al règim local. No obstant això, el nou text estatutari no afegeix molt més a les anteriors consideracions, doncs no precisa que ha d'entendre's per “afectació”, ni quins són aquells àmbits personals o materials que han de comprendre's dintre la noció “administracions locals”.

#### **- El concepte “administracions locals”.**

Un dels primers elements que hem de posar de relleu és precisament la concreta terminologia de la qual el legislador estatutari ha fet ús en aquest precepte. Així, enfront de l'expressió “governos locals” que es conté amb caràcter general al llarg de tota la regulació del règim local, l'article 85 de l'EAC es refereix únicament a les “administracions locals”.

Des del nostre punt de vista, en aquest àmbit l'expressió administracions locals no s'usa amb un sentit tècnic-administratiu, sinó que apareix com un concepte polític general sobre l'organització administrativa i territorial. Referit, per tant, a un dels nivells territorials en els que s'organitza l'administració pública en el nostre ordenament<sup>112</sup>.

L'ús d'aquesta expressió, al nostre entendre, reflecteix la voluntat del legislador estatutari d'obrir l'àmbit d'actuació del Consell de Governos Locals a tota la planta territorial local, no solament a aquella formada pels municipis i vegueries, sinó també a la resta d'entitats locals previstes al nostre ordenament jurídic.

Aquesta interpretació podria ser coherent amb allò establert a l'article 2.3 de l'EAC, en el que es preveu que municipis, vegueries i comarques, però no només aquests, sinó també els altres ens locals que les lleis determinin, formen part del sistema institucional de la Generalitat de Catalunya, com ens en els quals aquesta s'organitza territorialment.

### **- El concepte “afectació expressa”.**

Finalment, per concretar l'àmbit material d'actuació del Consell de Governos Locals, l'article 85 de l'EAC exigeix un altre element previ, establint que els procediments decisoris autonòmics que han de sotmetre's a la seva consulta han de produir una “afectació específica” a les administracions locals.

En aquest cas, hem de posar en relleu que el precepte estatutari no fa cap referència, tot i ser una expressió molt habitual en el nostre dret local, a la noció “d'interès local”. Optant per una formulació més àmplia i indeterminada, la “afectació específica” a les administracions locals.

Des d'aquesta perspectiva, podríem partir d'una noció àmplia i garantista de l'autonomia local, entenent que poden entrar dintre d'aquest àmbit d'afectació no només aquelles iniciatives normatives autonòmiques que poguessin incidir sobre el règim jurídic d'organització i funcionament dels ens locals, sinó també totes aquelles relatives a les seves competències, finançament, règim estatutari dels seus funcionaris, procediment administratiu, contractes, formes de prestació de serveis públics o règim electoral, entre uns altres. Podent afegir igualment aquelles altres que afectin al règim jurídic de les administracions públiques en sentit ampli, així com al règim d'organització i funcionament del propi Consell de Governos Locals<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> En aquest sentit, la planta territorial de l'administració pública s'estructuraria en tres nivells: en primer lloc, l'estatal, en el qual se situaria l'Administració General de l'Estat, en segon lloc, l'autonòmic, en el qual trobem les diferents comunitats autònomes i, finalment, el nivell local.

<sup>113</sup> Hem de recordar que l'article 118.1 de la LBRL, segons la redacció donada per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, segons el qual la Comissió Nacional d'Administració Local informarà sobre els avantprojectes de llei i projectes de disposicions administratives elaborats per l'Estat que afectin a l'administració local, entenent que dintre d'aquesta matèria s'inclouen aquelles qüestions referides al seu règim organitzatiu i de funcionament; règim substantiu de funcions i serveis; règim estatutari dels seus funcionaris; procediment administratiu; contractes; concessions i altres formes de prestació dels serveis públics; expropiació i responsabilitat patrimonial; règim dels seus béns i hisendes locals.

Fins i tot podria estendre's al propi procediment de reforma de l'Estatut d'Autonomia, reconeixent-li competències consultives o de proposta respecte d'aquelles qüestions que poden incidir sobre el règim jurídic de l'administració local o la pròpia disciplina estatutària d'aquest òrgan<sup>114</sup>.

No obstant això, el propi EAC s'ocupa de matisar l'abast d'aquesta expressió, doncs no n'hi ha prou que la norma “afecti” de forma general a les administracions locals, sinó que s'exigeix que aquesta afectació es produeixi amb una especial concreció, és a dir, “específicament”.

Amb això es reflecteix una voluntat del legislador estatutari de restringir els possibles àmbits normatius en els quals ha de reconèixer-se, amb caràcter preceptiu, la participació del Consell de Governos Locals. Evitant, d'aquesta manera, una interpretació molt àmplia del terme afectació, mitjançant la qual podria arribar-se a la conclusió que tot projecte normatiu autonòmic pot “afectar” a les administracions locals, doncs tots ells poden repercutir sobre els específics interessos de la comunitat local.

La identificació de quan estarem en aquest supòsit d'afectació és, en la nostra opinió, de molt difícil concreció des d'un punt de vista teòric i general, pel que serà només la posada en funcionament d'aquesta nova institució, i la seva necessària regulació legal, la que anirà resolent alguns d'aquests dubtes, facilitant-nos criteris per la seva correcta interpretació. Tot i així, per tal d'assegurar la funció de participació que l'EAC reconeix al Consell de Governos Locals, la llei que reguli el seu règim jurídic haurà de contenir les previsions normatives necessàries mitjançant les quals ha de produir-se la individualització del seu àmbit material d'actuació. Limitant, d'una banda, una participació massa àmplia, que pugui gravar en excés els procediments de presa de decisions; i impeding, per l'altre, que la remissió d'un determinat projecte normatiu a aquest Consell quedi, simplement, a la sola voluntat dels òrgans autonòmics.

En aquest sentit, hem de posar en relleu que, a l'ordenament jurídic italià, la concreta determinació de l'àmbit material d'actuació del Consell de les Autonomies Locals ha estat també una de les qüestions presents en els debats estatutaris regionals. No obstant, en aquest cas el punt de partida era sensiblement diferent, doncs es construeix sobre una interpretació molt àmplia del text constitucional, arribant fins i tot a afirmar-se que la definició continguda en l'article 123 de la CI (que configura simplement a aquest Consell com òrgan de consulta entre les regions i els ens locals) permetria entendre que tota l'activitat normativa regional, sense limitació alguna per sectors materials, podria considerar-se potencialment inclosa dintre de l'activitat consultiva d'aquest òrgan<sup>115</sup>.

Òbviament, i tal com nosaltres apuntàvem pel cas català, aquestes previsions tan generals s'han considerat excessives, de manera que s'han anat concretant en els diferents estatuts regionals. Aquesta concreció estatutària s'ha realitzat mitjançant la inclusió d'un llistat concret i taxat, més o menys ampli, de supòsits i matèries en els quals necessàriament haurà d'intervenir el Consell de les Autonomies Locals.

---

<sup>114</sup> Al sistema regional italià s'ha posat especial èmfasi en reconèixer al Consell de les Autonomies Locals la competència per participar en els procediments de reforma dels estatuts regionals, constituint-se com una fase preventiva d'acord entre les regions i els ens locals sobre el text a aprovar. Així, la majoria d'estatuts regionals recullen aquesta competència. Per exemple, podem citar l'article 66.1 a) de l'Estatut d'Autonomia de la Ligúria o l'article 23.3 a) de l'Estatut d'Autonomia de la Regió Emília-Romanya.

<sup>115</sup> VIOLINI, Lorenza: “Il Consiglio...”, Ob. Cit., pàg. 996.

Entre aquests supòsits es troben, per exemple, les lleis que puguin afectar l'articulació del sistema d'autonomies locals i, especialment, la distribució de competències o funcions administratives entre els ens locals; així com les lleis regionals de pressupost o els plans i programes regionals que puguin afectar al territori, al desenvolupament socio-econòmic o l'exercici de funcions públiques, entre altres<sup>116</sup>.

### **2.3.2.- Àmbits normatius d'actuació del Consell de Governos Locals.**

Una vegada identificats quins són els pressupostos materials previs que condicionen l'activitat consultiva del Consell de Governos Locals, hem de determinar ara quins són els àmbits normatius en els quals ha de plasmar-se, necessàriament, aquesta funció. A tal efecte, podem diferenciar un doble camp normatiu d'actuació, segons es refereixi, en primer lloc, a la intervenció en la formació de la llei autonòmica (“tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives”) o la intervenció en l'elaboració de plans i normes reglamentàries (“tramitació de plans i normes reglamentàries”).

#### **2.3.2.1.- Intervenció en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives autonòmiques.**

La primera concreció estatutària de l'àmbit d'actuació funcional del Consell de Governos Locals ve constituïda per la seva participació en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives autonòmiques. És a dir, per la seva participació al procediment legislatiu autonòmic.

L'article 85 de l'EAC parla de “iniciatives legislatives” en sentit ampli. Amb aquesta expressió ens referim tant als projectes de llei elaborats pel Govern com a les proposicions de llei, d'origen no governamental. Doncs, segons el vigent Reglament del Parlament de Catalunya (des d'ara RPC)<sup>117</sup>, són únicament aquestes les iniciatives legislatives que se sotmeten a debat i aprovació davant l'assemblea legislativa autonòmica (art. 100 RPC).

Al mateix temps, podem avançar ja que aquesta intervenció es configura com un tràmit preceptiu del procediment legislatiu autonòmic, (l'article 85 de l'EAC assenyala que el Consell de Governos Locals ”haurà de” ser escoltat). Pel que qualsevol iniciativa legislativa que es presenti a debat davant del Parlament català, haurà de ser sotmesa, amb caràcter obligatori, al seu previ examen i consideració. Sempre, òbviament, que es refereixi als supòsits i àmbits materials als quals fem referència en els apartats anteriors.

Aquesta participació al procediment legislatiu constitueix, al nostre entendre, una de les grans novetats de l'EAC en el que a la nova regulació del règim local es refereix. Especialment si es tenen en consideració les noves competències exclusives de la Generalitat de Catalunya en aquesta matèria.

---

<sup>116</sup> MERLONI, Francesco: “La participación...”, Ob. Cit., pàg. 184; GENTILINI, Alesandro: “Sussidiarietà...”, Ob. Cit., pàg. 950.

<sup>117</sup> Reglament del Parlament de Catalunya, aprovat pel ple del Parlament en la sessió de data 22 de desembre de 2005 (Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 271, de 22 de desembre de 2005).

Amb l'entrada en vigor del nou Estatut d'Autonomia, entre moltes altres novetats, correspondrà amb caràcter preferent al legislador català la determinació de les competències que s'atribueixen específicament als governs locals de Catalunya, d'acord amb les previsions contingudes a l'article 84 de l'EAC. D'aquesta manera, la llei autonòmica assumeix un paper central en relació amb la delimitació de l'àmbit funcional dels ens locals, corresponent-li l'específica distribució de funcions públiques entre els diferents nivells de govern i la fixació dels principis que han de regir el seu exercici.

En aquesta tasca, no obstant, el legislador no és completament lliure, ja que l'Estatut (a partir d'allò previst per la CE) garanteix als ens locals un àmbit propi d'autonomia, que es concreta en el reconeixement als governs locals catalans d'un marc competencial propi, en un conjunt determinat de matèries. Afegint-se, a més, que la distribució de responsabilitats públiques entre les administracions locals ha de tenir en compte també la seva capacitat de gestió; regint-se pels principis de subsidiarietat, d'acord amb el que estableix la CEAL, diferenciació, d'acord amb les característiques que presenta la realitat municipal catalana i pel principi de suficiència (art. 84.3 EAC).

Tots aquests criteris constitueixen un veritable límit estatutari pel legislador autonòmic, un paràmetre suprallegal amb el qual avaluar la validesa de la llei. Així, la intervenció del Consell de Governos Locals es dissenya com un mecanisme de garantia per assegurar el respecte, per part de les instàncies autonòmiques, d'aquest àmbit propi d'actuació local. Permetent als ens locals traslladar a la normativa autonòmica les seves específiques necessitats i realitats territorials, funcionals i demogràfiques i contribuint, d'aquesta manera, a delimitar de forma més precisa, i amb caràcter positiu, el camp d'actuació que correspon als governs locals.

És a dir, la principal novetat resideix en què, sobre la base d'un sistema caracteritzat per la reserva al legislador (en aquest cas autonòmic) de la regulació de les competències i funcions dels ens locals, s'afegeix un nou element positiu al procediment d'elaboració de la llei, dirigit a garantir la preservació de l'autonomia d'aquests ens, que es concreta en la previsió d'una forma de participació dels propis ens locals afectats, mitjançant la intervenció del Consell de Governos Locals, al procediment legislatiu.

Així aquesta intervenció no suposa una atribució de competències de manera preventiva i estàtica, sinó un judici d'oportunitat i eficiència. Assumint una certa funció previsor, o de control, que té per objecte advertir, amb caràcter anterior a la definitiva aprovació de les normes, dels vicis i defectes que poden arribar a vulnerar l'àmbit d'autonomia local que la CE i l'PHAC garanteixen; i, especialment, del respecte del seu àmbit competència propi i dels principis de distribució de funcions públiques anteriorment citats, evitant així la seva impugnació posterior davant el Tribunal Constitucional.

#### **a) Moment procedimental.**

Una vegada fetes les anteriors consideracions hem de preguntar-nos quin és el moment procedimental oportú en el qual ha de produir-se la intervenció del Consell de Governos Locals en l'àmbit legislatiu. Tenint en compte també que aquest determinarà, en bona mesura, la posterior eficàcia de la seva activitat consultiva.



El nou text estatutari es limita a enunciar que aquesta intervenció haurà de realitzar-se “en la tramitació parlamentària” de la norma. Pel que podem realitzar ja dues consideracions de caràcter general.

En primer lloc, hem d'entendre que ha de quedar fora de l'àmbit d'actuació necessari del Consell de Governos Locals la fase preparlamentaria d'elaboració i preparació dels projectes de llei per part del Govern. Sens perjudici que, en la fase departamental d'elaboració dels projectes de llei, puguin produir-se contactes de caràcter informal o informatiu.

Al mateix temps, l'expressió “tramitació parlamentària” suposa, necessàriament, que la intervenció del Consell de Governos Locals ha de produir-se sempre en un moment anterior a la definitiva aprovació del text pel Parlament. Doncs una vegada el text és aprovat el procediment legislatiu ha de donar-se per finalitzat. Sens perjudici de la seva promulgació i posterior publicació.

Aquesta interpretació ens sembla la més coherent amb la configuració d'aquesta nova institució, ja que, si com dèiem, la seva principal virtualitat resideix en constituir un mecanisme per donar a conèixer als òrgans autonòmics decisoris l'opinió dels ens locals afectats per la norma, així com garantir el respecte, per part de la legislació catalana, de l'autonomia reconeguda als ens locals; aquesta només té sentit si s'articula abans que la decisió final hagi estat formalment adoptada. Doncs, en cas contrari, aquesta funció quedaria completament desnaturalitzada.

No obstant, i pel que fa a la concreció del moment procedimental específic en què ha d'actuar el Consell de Governos Locals, podem plantejar-nos dues opcions diferents:

- Una primera possibilitat seria la intervenció del Consell de Governos Locals en fase de comissió parlamentària. És a dir, una vegada que el projecte o proposició de llei elaborats pel govern o els diferents grups polítics (així com, si escau, els ciutadans i altres persones legitimades) hagin estat admesos a tràmit i efectivament presos en consideració per la cambra<sup>118</sup>.
- Una segona opció seria inserir la participació del Consell de Governos Locals en el debat plenari immediatament anterior a l'aprovació final del text pel ple del Parlament. Evitant, així, que en el debat final es poguessin introduir noves esmenes que modifiquessin la regulació acordada.

En la nostra opinió, el moment procedimental més oportú per articular la intervenció del Consell de Governos Locals és en la fase de comissió, ja que és precisament en aquesta on es realitza l'autèntica negociació política del text i tenint en compte, a més, que, donada la proporcional composició de les comissions en relació amb el Ple, aquest en la fase final del procediment acostuma a ratificar el dictamen elaborat per la comissió<sup>119</sup>.

Al mateix temps, l'actuació en aquesta fase permetria també la presentació de noves esmenes derivades del dictamen o informe d'aquest Consell, de manera que la seva actuació seria molt més eficaç, podent influir de manera concreta en la regulació final del text.

---

<sup>118</sup> L'article 105 RPC estableix que els projectes i les proposicions de llei són objecte d'un debat de totalitat en el Ple sobre la valoració general del text, la seva oportunitat, els principis i criteris que informen la proposta i, si escau, sobre les esmenes a la totalitat.

<sup>119</sup> LARIOS PATERNA, María Jesús: *La participación...* Ob. Cit., pàg. 65.

Cal assenyalar que aquestes consideracions encaixen, amb l'actual regulació del procediment legislatiu comú que es conté en l'esmentat Reglament parlamentari. Aquest, sense mencionar en cap cas, com no podia ser d'altra manera a causa de el seu caràcter temporal anterior, la participació del Consell de Governos Locals, preveu la possible participació de diferents entitats i institucions al procediment legislatiu; articulant-la, en la majoria dels casos, en la fase de comissió parlamentària.

Pel que es refereix específicament als ens locals, l'article 106 del RPC preveu també un tràmit d'audiència en comissió a les associacions representatives dels ens locals respecte d'aquelles proposicions de llei que els afectin.

De manera que, a partir de la posada en funcionament d'aquesta nova institució, podria preveure's un tràmit específic pel Consell de Governos Locals, que no té perquè substituir necessàriament al tràmit d'audiència reconegut a les associacions representatives dels ens locals, però que, com veurem seguidament, a causa del seu caràcter institucional i la seva representativitat ha de comptar amb una major eficàcia jurídica, que li permeti participar de manera efectiva i no merament formal al procediment legislatiu autonòmic.

#### **b) Formes de desenvolupament de l'activitat consultiva.**

Abans de passar a analitzar quins són els efectes derivats de la intervenció del Consell de Governos Locals al procediment legislatiu autonòmic, hem de plantejar-nos una qüestió prèvia, molt lligada als raonaments que exposàvem en l'apartat anterior. Aquesta resideix en la delimitació de quines són les possibles formes o modalitats de concreció de l'activitat consultiva del Consell de Governos Locals.

A tal efecte, i amb caràcter general, podem assenyalar dues possibilitats:

- La primera consistiria en articular un específic tràmit d'audiència, amb caràcter preceptiu, en el que el Consell de Governos Locals pogués exposar, per mitjà dels seus representants, el seu parer sobre el projecte normatiu objecte de consulta.
- O, per contra, l'actuació del Consell de Governos Locals podria traduir-se en l'emissió d'un informe o dictamen, que s'uniria, amb caràcter obligatori, al íter procedimental decisor.

El text estatutari, al nostre entendre, no precisa quina ha de ser la concreta intervenció del Consell de Governos Locals, podent admetre com a vàlides ambdues possibilitats. Si bé és cert que sembla decantar-se cap a la primera opció, ja que assenyala que aquest Consell haurà de ser únicament "escollat".

Aquesta interpretació apareix reforçada per dos motius. En primer lloc, l'article 76.2 de l'PEAC, al regular les funcions del Consell de Garanties Estatutàries, preveu que aquest pot "dictaminar" sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de determinats projectes normatius. Establint de forma expressa, per tant, un tràmit d'informe o dictamen. El qual no ha estat previst en aquests termes pel Consell de Governos Locals.

I, en segon lloc, perquè la compareixença parlamentària, mitjançant un tràmit d'audiència, ve sent el recurs habitual al nostre dret parlamentari per articular les relacions de les assemblees legislatives autonòmiques i determinats grups socials o institucions públiques.

A tal efecte, hem de recordar que l'article 106.3 del RPC al que abans fèiem referència, assenyala que en les proposicions de llei que afectin directament als ens locals, hauran de ser escoltats, de forma preceptiva, les entitats representatives d'aquests ens. Aquesta es desenvolupa mitjançant una compareixença parlamentària en la qual intervenen els mencionats representants, podent posteriorment els diferents grups polítics formular preguntes o sol·licitar aclariments (art. 106.4 RPC).

La previsió d'un tràmit d'audiència té la virtualitat, enfront de l'emissió d'informes o dictàmens, que, en la mesura que pot configurar-se com una discussió o debat entre els responsables d'una decisió i els interessats en la mateixa, permet un ràpid intercanvi d'informació, evitant falses interpretacions. No se'ns ha d'escapar que la formulació d'un dictamen escrit, amb absència de representants del departament consultant pot constituir una seriosa limitació a la seva capacitat d'influir realment en decisió final. Doncs, com assenyala SANTAMARÍA PASTOR, no hi ha millor forma de menysprear una col·laboració per via d'assessorament que sol·licitar “un paper” en la gestació del qual no s'intervé de cap manera i al que es presta després l'atenció justa: la mínima indispensable<sup>120</sup>.

No obstant, la presentació per escrit del parer del Consell de Governos Locals podria permetre un raonament molt més detallat, així com una major fonamentació tècnica i jurídica.

Des d'aquesta perspectiva, i per tal de potenciar l'eficàcia i utilitat d'aquesta participació, podria pensar-se també en la previsió d'una intervenció de “caràcter mixt”, consistent en l'emissió per escrit d'un dictamen o informe de caràcter formal i la seva posterior exposició i discussió en el tràmit parlamentari corresponent. Evitant, d'aquesta manera, que l'actuació del Consell de Governos Locals es limiti a una mera comunicació en sentit únic, i que la seva intervenció pugui suposar un límit excessiu per al desenvolupament del procediment legislatiu.

### **c) Abast i efectes jurídics.**

Als apartats anteriors hem posat de relleu que l'EAC atribueix al Consell de Governos Locals una funció essencialment consultiva sobre un determinat conjunt de matèries. No obstant, res s'ha dit sobre els efectes jurídics que, per a les instàncies autonòmiques, han de derivar-se d'aquesta intervenció.

Per tant, ens correspon en aquest apartat procedir a la seva delimitació, podent avançar ja els quals, des del nostre punt de vista, són els seus dos elements claus: el seu caràcter preceptiu i no vinculant.

#### **- Caràcter preceptiu.**

En primer lloc, el tràmit d'audiència al Consell de Governos Locals s'ha de configurar com un tràmit preceptiu del procediment legislatiu autonòmic. Com dèiem anteriorment, l'article 85 de l'EAC assenyala que aquest Consell “haurà de” ser escoltat, pel que imposa la seva participació amb caràcter obligatori i no merament facultatiu.

---

<sup>120</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: “Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 2, juliol – desembre 2004, pàg. 90.

A tal efecte, hem d'entendre que l'omissió d'aquest tràmit de consulta al Consell de Governos Locals constitueix un vici del procediment legislatiu, difícilment convalidable en un moment posterior, pel que donaria lloc a la nul·litat de la llei aprovada, a l'haver vulnerat una específica previsió estatutària.

No obstant hem de matisar l'anterior afirmació, doncs la seva validesa depèn en bona mesura de l'origen d'aquesta ommissió. Així, si aquesta es deu a l'actuació irresponsable del Parlament català, que no sol·licita el parer del Consell de Governos Locals o impedeix que aquest tràmit es pugui desenvolupar en la forma fixada, llavors estarem clarament davant un vici del procediment legislatiu.

No serà així, en canvi, quan l'incompliment de la consulta al Consell de Governos Locals sigui únicament imputable a aquesta institució. Això posa de relleu la necessitat que el legislador autonòmic, al desenvolupar el seu règim jurídic, prevegi els mecanismes indispensables d'intercanvi d'informació entre el Parlament de Catalunya i el Consell de Governos Locals, per tal que la participació d'aquest últim pugui tenir plena eficàcia. Remetent-li els diferents projectes normatius de forma completa i en temps útil i permetent-li comptar, d'aquesta manera, amb tots els elements de judici necessaris per poder formar el seu propi criteri.

Així mateix, i per tal de no paralitzar indefinidament el procediment legislatiu, podria pensar-se també en la necessitat d'establir un termini màxim, dintre del qual el Consell de Governos Locals ha de procedir a expressar el seu parer. Complert el termini sense que aquest hagi estat emès, s'entén expressat en sentit favorable, podent el Parlament de Catalunya continuar amb la tramitació parlamentària de la norma.<sup>121</sup>

Aquesta ha estat, precisament, la solució que es recull a la Llei regional núm. 1, de 17 de gener de 2005, de la Regió de Sardenya, en el que s'estableix el següent:

*“Gli atti di cui al comma 1 sono comunicati al Consiglio delle autonomie locali nel testo approvato dalla competente Commissione consiliare, prima della votazione finale. Il parere deve essere espresso entro quindici giorni dalla richiesta, decorsi i quali la Commissione può procedere alla votazione finale [...]” (art.9.2).*

En el mateix sentit, la Llei Regional núm. 1, de 9 de gener de 2006, de la Regió Friuli-Venècia Giulia, preveu que el parer del Consell de les Autonomies Locals ha de produir-se dintre dels 30 dies següents a la seva remissió. No obstant això, en el cas que dintre del termini no s'hagi emès aquest parer, l'assemblea legislativa regional pot prescindir de la intervenció d'aquest Consell, però s'exigeix l'acord de l'assemblea legislativa per majoria absoluta dels seus membres.

---

<sup>121</sup> En termes similars, l'article 83 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, al regular la presentació d'informes al procediment administratiu, assenyalava que, de no emetre's l'informe en el termini assenyalat, es podran prosseguir amb les actuacions qualsevol que sigui el caràcter de l'informe sol·licitat, excepte en els supòsits d'informes preceptius que siguin determinants per a la resolució del procediment, en aquest cas es podrà interrompre el termini dels tràmits successius.

En el mateix sentit s'expressa l'article 9.2 de la Llei 1/1981, de 19 de febrer, reguladora del Consell Consultiu de Catalunya.

## - Caràcter no vinculant.

Seguidament hem de plantejar-nos quins són els efectes jurídics que es produeixen una vegada el Consell de Governos Locals ha expressat degudament, dintre del termini i en la forma escaient, el seu parer sobre el projecte legislatiu sotmès a la seva consideració.

Per respondre aquesta pregunta, hem de partir d'una doble consideració. En primer lloc, hem de prendre necessàriament com a referència l'article 55 de l'EAC, en el que s'estableix una reserva al Parlament de Catalunya de l'exercici de la potestat legislativa.

I, en segon lloc, i tal com dèiem anteriorment, el Consell de Governos Locals es configura com un òrgan consultiu, sense que se li reconeguin potestats decisòries pròpies en l'àmbit autonòmic. Pel que no pot considerar-se com una segona cambra legislativa autonòmica, de caràcter territorial, titular d'un dret de veto sobre les iniciatives legislatives adoptades pel Parlament de Catalunya<sup>122</sup>, sinó únicament com una seu institucional de participació i representació dels ens locals al procediment legislatiu autonòmic, limitant la seva actuació a l'expressió d'un judici o opinió sobre la norma en qüestió.

És per això que podem afirmar que l'actuació del Consell de Governos Locals no pot tenir caràcter vinculant pels òrgans autonòmics, ja que aquesta aniria més enllà de la funció consultiva, suposant una participació formal en el procediment de presa de decisions, en l'exercici de la potestat legislativa. Afectant-se d'aquesta manera, al caràcter lliure i autònom que ha de presidir el seu exercici per part del Parlament de Catalunya<sup>123</sup>.

Així, al estar mancat de força vinculant, es posa de manifest que la seva principal incidència s'haurà de circumscriure en l'àmbit polític-institucional i en la seva funció de vigilància preventiva i assessorament sobre el respecte a l'autonomia local, en la mesura que la intervenció del Consell de Governos Locals sigui capaç de generar una autèntica interacció entre els diferents nivells polítics<sup>124</sup>.

En aquest àmbit, pot resultar-nos útil prendre com a referència l'experiència comparada del model de conferències intergovernamentals regions-ens locals italià. En aquest es posa de manifest que la introducció, al llarg dels anys 90, d'aquests instruments de col·laboració institucional ha generat un constant enfortiment de les relacions entre els diferents nivells de govern local i les regions, sent realment pocs els supòsits de fortes discrepàncies. Permetent (o obligant) a les regions escoltar i comprendre les específiques problemàtiques dels ens locals, i generant actituds de mediació constructiva, que permeten l'adopció de

---

<sup>122</sup> Hem de recordar també, a tal efecte, que l'article 3 de la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, preveu expressament el següent: "El Parlament es constitueix per una única cambra formada per un mínim de 100 Diputats i un màxim de 150, escollits d'acord amb l'Estatut i amb allò que determina la Llei electoral de Catalunya".

<sup>123</sup> Sosté el caràcter decisor i no consultiu dels dictàmens vinculants, GIANNINI, Massimo Severo: *Diritto amministrativo*, volum II, Giuffrè Editore, Milà 1988, pàg. 565-568.

No obstant, hem de posar en relleu que l'article 76 de l'EAC, tot i configurar al Consell de Garanties Estatutàries com un òrgan consultiu, preveu que els seus dictàmens tenen caràcter vinculant en relació als projectes o proposicions de llei que desenvolupin o afectin als drets reconeguts per l'Estatut (art. 76.4 EAC).

<sup>124</sup> En aquest sentit, el professor Tomàs FONT ens recorda molt oportunitat que l'essència de la funció consultiva radica no en la *potestas*, sinó en la *auctoritas*. FONT I LLOVET, Tomàs: "L'actuació del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya", a *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, 1997, pàg. 281

polítiques públiques no sobre la base d'interessos individuals sinó sobre problemàtiques institucionals reals de les diferents entitats públiques<sup>125</sup>.

No obstant, i malgrat el caràcter positiu d'aquesta experiència, s'ha assenyalat també que, en alguns casos, els modestos poders formals reconeguts a aquestes conferències intergovernatives no han resultat idonis per garantir una efectiva incidència en l'àmbit legislatiu, reclamant-se una major presència del nou Consell de les Autonomies Locals en aquest àmbit.

Així, la determinació dels efectes jurídics derivats de la funció consultiva exercida pel Consell de les Autonomies Locals al procediment legislatiu regional ha estat objecte de debat i discussió a l'hora de desenvolupar el seu nou règim jurídic. En aquest sentit, podem diferenciar tres models singulars:

- Una primera opció consisteix en l'exigència a l'òrgan legislatiu regional, en cas d'informe desfavorable per part del Consell de les Autonomies Locals, d'aprovar la iniciativa legislativa qüestionada mitjançant la majoria absoluta o qualificada dels seus membres.

Aquesta és l'opció probablement més estesa als diferents estatuts regionals. No obstant, el seu abast no és general, sinó que es limita a un conjunt limitat de matèries. Aquest és el cas, per exemple, dels Estatuts d'Autonomia de la Regió Emília-Romanya, que el limita als projectes de lleis relatius a l'atribució de funcions als ens locals i a la pròpia disciplina del Consell de les Autonomies Locals (art. 23.3 i 4) o de la Regió de la Marche que, amb caràcter similar, l'estableix respecte a les propostes legislatives relatives a l'atribució de funcions o la modificació del repartiment de competències entre la Regió i els ens locals (art. 38.2).

- Enfront de l'anterior model, una segona solució per superar la disconformitat del Consell de les Autonomies Locals passa per l'exigència a l'assemblea legislativa regional d'afegir una motivació específica i suficient a la norma objecte de consulta.

Aquest és el cas, per exemple, de l'article 66.3 de l'Estatut d'Autonomia de la Regió de la Toscana, en el qual s'estableix: “Gli organi regionali, in caso di parere del Consiglio delle Autonomie Locali contrario o condizionato all'acoglimento di modifiche, lo possono disattendere con motivazione espresa”.

- Finalment, hem d'esmentar també que, a nivell doctrinal, s'ha plantejat una tercera via de solució consistent en la possibilitat de crear, davant del vot desfavorable de l'òrgan consultiu representatiu dels ens locals, una comissió especial, (que alguns autors denominen *Comite di Conciliazione* o *Commissione di Conciliazione*), de composició mixta i paritaria entre els representants locals i autonòmics, amb l'específic objecte de resoldre l'eventual desacord entre ambdós òrgans. Tot i això, correspondria a l'òrgan regional pertinent (ja sigui el Parlament o la Junta Regional, en funció del procediment normatiu en el qual s'insereixi) la decisió final sobre la qüestió

---

<sup>125</sup> LUPI, Gianni: “L'esperienza...”, Ob. Cit., pàg. 616 i CHELLINI, Alberto: “Il Consiglio delle Autonomie Locali ne dibattito regionale e nell'esperienza della Regione Toscana”, a *Le Regioni*, anno XXIX, núm. 3, juny 2001, pàg. 592; GROPPi, Tania: “Assemblee regionali ed enti locali: verso una camera regionale delle autonomie?”, a ANGIOLINI, Vittorio, VIOLINI, Lorenza y ZANON, Nicolo: *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo de Gianfranco Mor*, Giuffrè Editore, Milà 2002, pàg. 130.

debatuda, en el cas que, una vegada finalitzats els treballs corresponents o el termini prefixat, no hagués estat possible arribar a l'acord<sup>126</sup>.

Tot i així, s'apunta que aquesta solució pot semblar una mica forçada perquè la previsió de mecanismes de conciliació normalment s'imposen entre òrgans dotats de facultats decisòries similars, però no resulten pertinents en el cas de desacord entre aquells òrgans als quals l'ordenament jurídic els reconeix aquestes facultats i els òrgans als quals simplement s'atribueix un paper consultiu o deliberant<sup>127</sup>, pel que, fins a dia d'avui, aquesta tercera opció no ha estat recollida en cap dels nous estatuts regionals.

Des d'aquesta perspectiva, i tornant a l'àmbit territorial de Catalunya, no ens sembla tampoc raonable limitar el paper del Consell de Governos Locals exclusivament a la mera emissió d'un judici de valor de caràcter no vinculant, que tingui incidència únicament en l'àmbit polític, però que no suposi cap tipus d'influència jurídica al procediment legislatiu autonòmic, com si la seva opinió no hagués estat realment emesa.

Per tant, el legislador autonòmic, prenent en consideració el model italià, podria preveure, en cas que el Consell de Governos Locals expressi el seu parer desfavorable al projecte o proposició de llei sotmès al seu examen, la producció de determinats efectes procedimentals, exigint a l'òrgan legislatiu autonòmic, per superar aquest vot negatiu, una major ponderació dels diferents interessos en presència.

Aquest és, des del nostre punt de vista, el sentit que ha de donar-se al nou precepte estatutari, ja que, en el supòsit que se li atribuís un paper purament consultiu, sense la possibilitat d'incidir jurídicament de forma expressa en el procediment legislatiu autonòmic, aquest apareixeria simplement com una reiteració dels tràmits d'informació i audiència pública que, avui dia, ja es preveuen al nostre ordenament, però que no permet als ens locals disposar d'una posició distinta a la de qualsevol ciutadà i que poc podria aportar al sistema legislatiu. Per tant, el que es tracta d'aconseguir amb aquesta nova institució no és un enaltiment artificial de nous organismes públics, sinó de contribuir eficaçment a una millora en el procediment autonòmic d'elaboració de les normes, especialment des del punt de vista del respecte al principi d'autonomia local.

No obstant, és cert, també, que la necessitat d'exigir al legislador autonòmic una major ponderació dels interessos locals afectats difícilment pot passar per exigir-li que, en cas de parer disconforme del Consell de Governos Locals, procedeixi a l'aprovació de la iniciativa legislativa en qüestió mitjançant majoria qualificada o absoluta dels seus membres.

Aquesta argumentació la podem basar en dues idees principals: en primer lloc, perquè aquest constitueix un requisit enormement condicionament de l'activitat parlamentària, limitant de forma substancial el poder de govern de la majoria política, democràticament escollida<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> RESCIGNO, Giuseppe Ugo: "Consiglio...", Ob. Cit., pàg. 246; VIOLINI, Lorenza: "Il Consiglio...", Ob. Cit., pàg. 1004 i GROPPi, Tania: "Un nuovo organo...", Ob. Cit., pàg. 1075.

<sup>127</sup> VIOLINI, Lorenza: "Il Consiglio ...", Ob. Cit., pàg. 1004.

<sup>128</sup> En el mateix sentit, RESCIGNO, Giuseppe Ugo: "Consiglio delle Autonomie...", Ob. Cit., pàg. 245, GENTILINI, Alessandro: "Sussidiarietà...", Ob. Cit., pàg. 954 i FONT I LLOVET, Tomàs: "Estado autonómico...", Ob. Cit., pàg. 23.

I, en segon lloc, perquè, al nostre entendre, resultaria summament complex poder encaixar aquest quòrum d'aprovació en l'actual regulació estatutària. Com apuntàvem anteriorment, l'EAC estableix quines són, d'acord amb la CE, les fonts del dret a Catalunya, preveient un únic tipus qualificat de lleis, les anomenades lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut, amb un àmbit material taxat i amb específiques exigències formals, doncs la seva aprovació o modificació exigeix el vot afirmatiu de la majoria absoluta del Ple del Parlament. Sent les altres lleis, d'acord amb el principi majoritari, aprovades per majoria simple de la cambra.

Per tant, la possibilitat d'introduir un règim d'aprovació diferent a l'assenyalat, o l'addició de nou supòsit d'aprovació de lleis per majoria absoluta en el cas de parer disconforme del Consell de Governos Locals requeriria la modificació expressa del text estatutari.

En conclusió, ens sembla més encertat optar pel segon model, exigint una major motivació a la norma en qüestió, en la qual es fonamentés de forma detallada el respecte a l'autonomia local i als principis de subsidiarietat, diferenciació i suficiència financera que han de presidir el repartiment de funcions administratives entre les diferents instàncies públiques de la Comunitat Autònoma.

Aquesta específica fonamentació podria contenir-se en la pròpia exposició de motius de la llei<sup>129</sup>, sense necessitat de modificar l'estructura formal de la norma. Com assenyala Francisco VELASCO CABALLERO, és tradicional que en el nostre sistema jurídic la llei, tot i que vagi precedida d'una exposició de motius, no requereixi una motivació expressa, però aquest és un requisit d'estil, no una exigència de la llei<sup>130</sup>. Per tant, no hi hauria cap inconvenient per exigir una major motivació. Podent concloure, com feia aquell autor, que aquesta simplement seria una novetat poc d'acord amb la tradició<sup>131</sup>.

D'aquesta forma, i mitjançant la utilització d'aquests mecanismes de caràcter procedimental, no s'incidiria directament sobre la titularitat de la funció legislativa, que seguiria residint en el Parlament català i, no obstant, s'imposaria una major determinació i responsabilitat al legislador a l'hora de procedir a l'aprovació, en contra del parer de les diferents instàncies que integren l'administració local, d'aquelles decisions relatives a matèries i funcions que incidissin en l'àmbit local<sup>132</sup>.

Al marge del sistema italià, hem de posar en relleu que aquesta exigència de motivació no és del tot desconeguda en el nostre entorn jurídic, doncs la disposició quarta del Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, annex al Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea (des d'ara TCE), preveu un mecanisme similar, assenyalant que “para toda norma comunitaria propuesta se expondrán los motivos en los que se basaron vista a justificar que cumple los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; las razones para concluir que un objetivo comunitario puede lograrse mejor a nivel de la Comunidad deben justificarse mediante indicadores cualitativos o, cuando sea posible, cuantitativos”.

---

<sup>129</sup> L'article 101 del RPC estableix que els projectes i proposicions de lleis han de tenir un objecte material determinat i homogeni i han d'anar acompanyats d'una exposició de motius i dels antecedents necessaris per a poder pronunciar-se sobre la mateixa.

<sup>130</sup> VELASCO CABALLERO, Francisco: “Autonomía local...”, Ob. Cit., pàg. 157.

<sup>131</sup> En el mateix sentit, RESCIGNO, Giuseppe Ugo: “Consiglio...”, Ob. Cit., pàg. 244.

<sup>132</sup> PACCHIAROTTI se refereix a aquesta configuració com “eficàcia conformativa”. PACCHIAROTTI, Andrea: *Federalismo amministrativo...* Ob. Cit., pàg. 358.



#### **d) Contingut de la consulta al Consell de Governos Locals.**

Per concloure, hem d'abordar una última qüestió, relativa al contingut de la consulta al Consell de Governos Locals. Aquesta radica en considerar si el parer d'aquest Consell ha de limitar-se a consideracions d'ordre purament jurídic, o bé, pot basar-se en altres criteris.

L'article 85 de l'EAC, a diferència del que succeeix, per exemple, amb la regulació estatutària del Consell de Garanties Estatutàries<sup>133</sup>, no conté referència ni limitació alguna. Així, per tal de garantir una major protecció pels ens locals, podem entendre que el Consell de Governos Locals podria formular judicis o opinions relatives tant a aspectes de legalitat de la norma, com d'oportunitat o correcció tècnica, vinculats a aquells aspectes que, com dèiem, puguin afectar específicament a l'àmbit d'autonomia que la CE i l'Estatut els reconeixen.

Aquesta opinió parteix del caràcter no vinculant del parer expressat per aquest Consell, però a més del fet que aquest no es configura com un òrgan de caràcter tècnic, al que se li atribueix la funció de vetllar per la legalitat de l'ordenament jurídic. Sinó que es configura com un òrgan institucional, de representació política dels interessos dels ens locals. Pel que podria aportar tots aquells elements que poguessin considerar-se positius per a la funció legislativa, donant entrada a noves propostes o opinions al procés autonòmic d'adopció de decisions, no només des del punt de vista de la legalitat, sinó també de l'oportunitat. Verificant, com afirmàvem anteriorment, l'adequada atribució de competències als governos locals per part de la legislació catalana i el respecte, així com la correcta aplicació, dels principis estatutaris que han de regir el sistema de governos local a Catalunya.

#### **2.3.2.2.- Intervenció en la tramitació de plans i normes reglamentàries.**

Una vegada definida la participació del Consell de Governos Locals al procediment legislatiu autonòmic, hem de passar ara a examinar també la seva possible incidència sobre l'activitat normativa que l'EAC reconeix al Govern de la Generalitat de Catalunya<sup>134</sup>. Traslladant, d'aquesta manera, l'activitat consultiva d'aquest Consell de l'assemblea legislativa autonòmica a l'òrgan executiu.

Com és habitual als països del nostre entorn, el Parlament no monopolitza l'exercici de la funció normativa, sinó que l'elevat nombre de temes que requereixen una regulació, així com el nivell de detall al que s'arriba, la complexitat tècnica i la urgència, desborden la capacitat operativa de qualsevol assemblea legislativa i fan necessari la col·laboració del poder executiu<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> L'article 76 de l'EAC estableix les funcions del Consell de Garanties Estatutàries, assenyalant expressament que aquest dictaminarà sobre l'adequació a la CE i a l'EAC de determinades disposicions elaborades per la Generalitat de Catalunya. Així com la prèvia interposició del recurs d'inconstitucionalitat, del conflicte de competències o de la interposició d'un conflicte en defensa de l'autonomia local.

<sup>134</sup> L'article 68 de l'EAC assenjala que el Govern és l'òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat. Així mateix, exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb l'Estatut d'Autonomia i les lleis.

<sup>135</sup> DE MIGUEL GARCÍA, Pedro: "La participación de los ciudadanos en las decisiones de la administración", en AAVV: *El poder judicial*. Instituto de Estudios Fiscales, volum III, Madrid 1983, pàg. 2044.

No obstant, les normes elaborades pel poder executiu, pel govern, tant aquelles que tenen rang de llei com les normes reglamentàries, s'aproven amb un procediment radicalment diferent al de la llei, doncs són l'expressió d'una única voluntat i no es donen els principis de pluralisme polític i publicitat que regeixen el procediment legislatiu<sup>136</sup>. Així, l'abast de l'actuació del Consell de Governos Locals en aquest àmbit haurà de ser també necessàriament diferent a l'examinat anteriorment.

#### **a) Contingut material: plans i normes reglamentàries.**

En primer lloc, hem d'assenyalar que l'EAC es refereix únicament a “plans i normes reglamentàries”. Pel que, tal com assenyalàvem anteriorment, podem apuntar que l'activitat consultiva del Consell de Governos Locals es concreta en la seva participació en els procediments d'elaboració i aprovació de normes jurídiques que s'integren a l'ordenament<sup>137</sup>, sense que s'estengui a altres funcions executives o de direcció administrativa reconegudes al Govern.

Per “normes reglamentàries” hem d'entendre aquelles disposicions normatives de caràcter general dictades pel govern, tant si adopten la forma de Decret aprovat pel Consell Executiu de les Generalitat de Catalunya o Ordres aprovades pels diferents consellers autonòmics (art. 62.1 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, de procediment i règim jurídic de la Generalitat de Catalunya).

Més difícil resulta, no obstant, la delimitació de què hem d'entendre per “plans”, doncs no existeix al nostre ordenament jurídic una regulació general de la planificació administrativa en sentit estricte, en la qual s'estableixin els criteris generals relatius al seu contingut, procediment, vinculació, etc. Tot i això, amb caràcter general, podem definir-los com actes complexos aprovats pel govern o l'administració, de naturalesa normativa, que constitueixen la màxima expressió de la coordinació en el seu aspecte funcional. Assegurant la convergència imprescindible entre les diferents accions de govern i disminuint les incerteses en l'actuació de l'administració pública<sup>138</sup>.

Sens perjudici d'aquestes consideracions generals, hem de destacar també que el nou text estatutari català no recull de forma expressa la possible intervenció del Consell de Governos Locals als procediments d'elaboració de normes amb rang de llei per part del Govern, ja siguin decrets legislatius o decrets lleis<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> LARIOS PATERNA, María Jesús: *La participación...* Ob. Cit., pàg. 68.

<sup>137</sup> La naturalesa jurídica que ha de reconèixer-se als plans ha estat una qüestió tradicionalment discutida, si bé avui s'admet majoritàriament el seu caràcter normatiu. CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio: *Introducción al derecho urbanístico*, Ed. Tecnos, 2da. Edició, Madrid 1993, pàg. 34-35. En el mateix sentit, STC 56/1986, de 13 de maig, ponent: D. Ángel Latorre Segura, F.J. 4.

<sup>138</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, volum I, Ed. Civitas, onzena edició, Madrid 2002, pàg. 333, MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián: *Derecho Administrativo Económico*, volum I, Ed. La Ley, Madrid 1988, pàg. 333.

<sup>139</sup> L'article 63 de l'EAC estableix que el Parlament pot delegar en el Govern la potestat de dictar normes amb rang de llei, que rebran el nom de decrets legislatius. Per la seva banda, l'article 64 de l'EAC, assenjala que, en cas de necessitat extraordinària i urgent, el Govern pot dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de decret llei.

Aquesta participació podria ser especialment important en els casos en que la delegació de la facultat legislativa al Govern es realitzi mitjançant lleis de bases, en les quals, encara que es precisi l'abast i l'objecte de la delegació, així com els principis i criteris que han de regir el seu exercici, el Govern disposa d'un cert marge, mínim, a l'hora de formular el text articulat.

No obstant, aquesta ommissió és més aparent que real, ja que, en el seu cas, el Consell de Govern Locals hauria pogut ja expressar el seu parer durant el procediment parlamentari d'aprovació de la llei de delegació.

Però, a més, l'article 137.8 del RPC estableix que les lleis de delegació poden, junt amb l'ampliació dels terminis establerts al RPC pel control parlamentari de la legislació delegada, "fixar procediments específics de control". Així, dintre d'aquests procediments específics de control, el legislador autonòmic podria reconèixer un tràmit d'audiència específic al Consell de Govern Locals.

Pel que es refereix als Decrets-lleis, el seu caràcter provisional, lligat a una situació de necessitat extraordinària i urgent, justifiquen, com és obvi, que no es prevegi en la seva elaboració un tràmit de consulta al Consell de Govern Locals. Tot i així, l'article 64.2 de l'EAC assenyala que el Parlament pot tramitar els Decrets-lleis com a projectes de llei pel procediment d'urgència, obrint-se, per tant, les possibilitats d'actuació d'aquest Consell.

Finalment, ens interessa posar de manifest que l'article 85 de l'EAC no limita la competència del Consell de Govern Locals a un tipus concret de reglaments o plans<sup>140</sup>, sinó a aquests en sentit ampli, sempre que, com en el cas anterior, afectin de manera específica les administracions locals. De manera que l'actuació del Consell de Govern Locals es delimita en funció de l'àmbit material de l'acte normatiu respecte del com ha d'exercir la seva funció consultiva, i no per raó de l'òrgan autonòmic encarregat de la seva definitiva aprovació.

Això suposarà a la practica un increment molt important de l'activitat consultiva del Consell de Govern Locals, la qual cosa, com veurem posteriorment, pot influir en el seu règim d'organització i funcionament. A més, tenint en compte que la intervenció d'aquest Consell en aquest àmbit adquireix una especial transcendència a causa del important marge de discrecionalitat que es reconeix al Govern en exercici de la potestat normativa i reglamentària.

## **b) Moment procedimental.**

En relació a la determinació del moment procedimental oportú en el qual ha de produir-se la intervenció del Consell de Govern Locals, l'article 85 de l'EAC preveu simplement que aquesta ha de produir-se "en la tramitació". Per tant, i com en el cas anterior, la possible intervenció del Consell de Govern Locals ha de tenir caràcter previ a la definitiva aprovació d'aquestes normes.

---

<sup>140</sup> Per exemple, l'article 8.2 b) de Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya assenyala que correspon a aquesta dictaminar sobre els projectes de reglaments o de disposicions de caràcter general que es dicten per a desenvolupar lleis o el dret comunitari.

Tot i això, la determinació del moment concret en què ha de produir-se aquesta intervenció resulta bastant difícil, a causa de l'escassa i deficient regulació del procediment d'elaboració de normes jurídiques per part del Govern.

En el cas dels reglaments, si prenem en consideració la citada Llei 13/1989, de 14 de desembre, de procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, podem comprovar que, al seu article 64, únicament preveu la possibilitat de sotmetre a informació pública o audiència de determinades associacions representatives d'interessos els projectes de disposicions generals elaborats pel govern. Però no s'estableix de cap manera la participació d'altres administracions públiques territorials i, especialment, dels governs locals en aquest procediment.

Per tant, seria necessari establir un nou tràmit específic per la intervenció del Consell de Governos Locals, que es configuraria com un tràmit necessari o preceptiu del procediment reglamentari, al derivar directament del text estatutari. De manera que l'omissió d'aquest, i tal com ja vam veure al analitzar el procediment legislatiu, podria donar lloc a la nul·litat de ple dret del reglament aprovat.

Un dels possibles problemes que es plantegen en aquest cas és la compatibilitat del tràmit de participació del Consell de Governos Locals al procediment reglamentari amb el preceptiu dictamen que ha de sol·licitar-se també al màxim òrgan consultiu de la Generalitat de Catalunya, és a dir a la Comissió Jurídica Assessora.

En aquest sentit, hem d'assenyalar que l'article 13.3 de la citada Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, preveu que “cap altre òrgan assessor de la Generalitat pot emetre informe respecte les qüestions sobre les quals ja ha emès un informe la Comissió Jurídica Assessora, excepte el Consell Consultiu quan escaigui”.

Hem d'observar, en primer lloc, que aquest precepte no impedeix en cap cas que els projectes de disposicions puguin ser sotmesos a dictamen o informe de qualsevol altre òrgan assessor amb caràcter previ a la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora, sinó que la limitació es produeix una vegada ja s'ha emès el dictamen d'aquesta Comissió, permetent-lo únicament en el cas del Consell Consultiu (actual Consell de Garanties Estatutàries).

No obstant, una interpretació literal d'aquest article ens permetria entendre que és possible fins i tot preveure la participació del Consell de Governos Locals després de l'informe de la Comissió Jurídica Assessora, doncs l'esmentat precepte impedeix intervenir a cap altre òrgan consultiu o assessor, sempre que es tracti *d'un òrgan assessor de la Generalitat de Catalunya*.

Així, podríem entendre que aquest fa referència només als òrgans previstos en l'article 72 de l'PEAC, en el que es regulen els òrgans consultius del Govern i administració de la Generalitat de Catalunya, però no al Consell de Governos Locals que, com venim assenyalant, es configura com una institució pròpia, de caràcter autònom i, per tant, no vinculada activament a l'Administració de la Generalitat.

Tot i això, creiem més assenyat articular la participació del Consell de Governos Locals amb caràcter previ a la Comissió Jurídica Assessora, doncs les funcions d'ambdós no tenen perquè veure's com a elements contraposats, sinó complementaris. Així, mentre que el Consell és un òrgan de representació política dels ens locals, amb l'objectiu de vetllar pel

respecte dels principis que regeixen el sistema de govern local, la Comissió Jurídica Assessora és l'alt òrgan consultiu del Govern que, actuant amb autonomia orgànica i funcional, se li atribueix la funció de controlar preventivament la legalitat de les disposicions de caràcter general.

En el cas dels plans elaborats per l'Administració de la Generalitat, la determinació del moment procedimental oportú en que ha d'intervenir el Consell de Govern Locals resultarà encara més complexa, ja que, com dèiem anteriorment, no existeix un model únic de pla, sinó una gran heterogeneïtat, configurant-se com instruments flexibles, tant pel que fa al seu contingut com la seva execució, que troben la seva específica concreció en la legislació sectorial.

Ara bé, com en el cas anterior, és necessari que aquests plans s'elaborin mitjançant un procediment administratiu que permeti la necessària intervenció del Consell de Govern Locals amb caràcter previ a la seva definitiva aprovació. En aquest sentit, aquesta participació podria plantejar-se tant en la fase inicial de determinació dels objectius perseguits pel pla, com en les posteriors fases de concreció de les propostes efectuades per l'administració, podent influir en el contingut específic d'aquest pla, així com en els instruments a través dels quals es portarà a la pràctica.

### **c) Formes d'intervenció i efectes jurídics.**

Per iniciar aquest apartat, hem de posar en relleu que, com en el cas anterior, l'activitat consultiva del Consell de Govern Locals en l'àmbit normatiu del Govern pot veure's com un mecanisme específic de garantia de l'autonomia local, doncs permet als ens locals participar, a través del Consell, en el procediment de definició de l'interès públic que correspon al Govern, permetent-li d'aquesta manera valorar de manera més eficaç tots els interessos afectats, ponderar degudament la seva relació i conèixer les possibles alternatives<sup>141</sup>.

Així mateix, la participació dels ens locals en els mecanismes de planificació adquireix també una destacada importància, ja que aquests, com dèiem, es manifesten com un element d'interconnexió de l'acció territorial i com un element eficaç pel desenvolupament del sistema, possibilitant l'homogeneïtat d'accions en relació a un mateix sector. Pel que s'afirma que una planificació feta des d'una base participativa és coherent amb l'autonomia, alhora que pressupost d'eficàcia<sup>142</sup>, doncs s'obtindran més possibilitats d'aplicació i es reduiran els conflictes en la seva aplicació.

En relació a la forma de plasmar aquesta intervenció als procediments d'aprovació de plans i normes reglamentàries, l'article 85 de l'EAC no preveu cap especialitat en relació amb les assenyalades pel procediment legislatiu, preveient únicament que el Consell de Govern Locals haurà de ser escoltat. Per tant, i seguint amb els raonaments que fèiem anteriorment, aquesta participació no pot tenir caràcter decisor, doncs la responsabilitat última en l'adopció d'aquestes normes recaurà, en tot cas, sobre el Govern, al que l'article 68 de

---

<sup>141</sup> FONT I LLOVET, Tomàs: "El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 62, maig - agost 2001, pàg. 62 i 66.

<sup>142</sup> RIVERO YSERN, José Luis: "La cooperación...", Ob. Cit., pàg. 74.

l'EAC li atribueix la funció de dirigir l'acció política i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, exercint la funció executiva i la potestat reglamentària.

Per tant, la intervenció del Consell de Governos Locals ha de limitar-se a una funció consultiva, que pot articular-se a través d'un tràmit mixt, d'informe i audiència, en el que l'esmentat Consell exposés el seu parer i formulés els oportuns suggeriments sobre els projectes de plans i reglaments elaborats pel Govern. No obstant, és difícil poder imaginar que el Consell de Governos Locals pugui dotar-se de l'agilitat i rapidesa decisonal suficient com per poder participar realment en la preparació d'aquestes normes i influir de forma efectiva en la seva redacció definitiva<sup>143</sup>.

Pel que, en aquest cas, podria haver-se pensat en la necessitat d'articular una forma d'intervenció diferent, que permetés una participació del Consell de Governos Locals més activa al procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general, discutint els esborranys i avaluant els problemes i inconvenients que poden suscitar, per tal d'avançar en una redacció consensuada.

A tal efecte, podria dotar-se al Consell de Governos Locals d'una estructura variable, fins i tot amb caràcter mixt (amb representants autonòmics i locals)<sup>144</sup>, que permetés una major implicació dels ens locals en la formulació de les diferents polítiques públiques, mitjançant una discussió oberta i presencial. Convertint-se, d'aquesta manera, en un interlocutor directe amb el Govern autonòmic, permetent unir les diferents demandes polítiques i les respostes institucionals possibles d'una forma més objectiva i racional. És a dir, com una seu de diàleg i acord polític permanent entorn de la definició d'objectius i actuacions administratives específiques, que permeti superar una visió estrictament formalista de la participació.

No obstant això no resulta del tot fàcil, doncs la composició de l'òrgan es presenta com una qüestió íntimament lligada als aspectes nuclears d'aquesta institució, podent arribar a alterar, si s'optés per obrir la seva participació també als representants autonòmics, la seva completa configuració jurídica.

Aquesta possible configuració variable, havia estat ja proposada per la doctrina italiana al examinar el règim jurídic del Consell de les Autonomies Locals. Així, per exemple, el professor MERLONI afirma que seria possible la previsió d'un sol organisme representatiu dels ens locals però amb una composició diferent en funció de l'objecte sotmès a consulta. Preveient-se un òrgan exclusivament local quan l'activitat consultiva d'aquest Consell incideixi solament sobre el poder legislatiu de l'assemblea regional i, en canvi, un òrgan mixt, amb la presència de representants regionals en els casos en què la seva activitat de desenvolupi en els òrgans de govern administratiu regional<sup>145</sup>.

En aquest sentit, hem de posar de manifest que l'Estatut d'Autonomia de la Regió de Calabria conté una previsió que, en certa mesura i malgrat el text no precisa el seu abast de manera concreta, respon a aquestes consideracions. Així s'estableix que el Consell de les Autonomies Locals calabrés es relaciona preferentment amb l'assemblea legislativa regional

---

<sup>143</sup> GENTILINI, Alejandro: "Sussidiarietà...", Ob. Cit., pàg. 956.

<sup>144</sup> FONT I LLOVET, Tomàs: "Estado autonómico...", Ob. Cit., pàg. 24.

<sup>145</sup> MERLONI, Francesco: "I rapporti tra Regione...", Ob. Cit., pàg. 291.

(“è istituito presso il Consiglio Regionale”, art. 48.1), no obstant, la llei regional pot preveure altres formes de relació entre aquest Consell i la Junta Regional (art. 48.3).

De manera que sembla establir-se un règim de composició, i fins i tot de funcionament, diferent segons si la participació del Consell de Governos Locals es produeix en el procediment legislatiu regional o en el marc de l'activitat normativo-administrativa de la Regió. Tot i això, com apuntàvem, la concreció d'aquesta diferent intervenció es remet a la llei regional. La qual, a dia d'avui, no ha estat encara elaborada.

A pesar d'aquestes consideracions, hem d'assenyalar que la majoria dels estatuts regionals italians no preveuen cap tipus de diferenciació en l'organització i funcionament del Consell de les Autonomies Locals en funció de l'objecte sotmès a consulta. Encara que en alguns casos es posa de manifest la tendència a recuperar, al costat d'aquest Consell, el sistema de conferències intergovernamentals regions-ens locals. Aquestes, com dèiem, es configuren com òrgans de caràcter mixt, entre els executius locals i regionals, dirigits a l'intercanvi d'informació i la celebració d'acords polítics en l'àmbit administratiu regional.

Aquest és el cas, per exemple, de l'article 12 de la Llei regional núm. 1, de 17 de gener de 2005, de la Regió de Sardenya, en el qual es regula la Conferència permanent Regió-ens locals, com a seu unitària i permanent de “concertazione, di cooperazione e di coordinamento tra l'amministrazione regionale e gli enti locali della Sardegna”<sup>146</sup>. Aquesta té com funció essencial la celebració d'acords (“intese”) respecte als actes de “indirizzo” i coordinació de les funcions administratives reconegudes als ens locals.

### **2.3.2.3.- Intervenció en l'àmbit financer.**

Una de les grans novetats del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya és la relativa al sistema de finançament de la Generalitat de Catalunya<sup>147</sup>. Dintre d'aquesta regulació general, l'EAC dedica un apartat específic a disciplinar les finances dels governs locals de Catalunya (art. 217-221 EAC).

És precisament l'article 217 de l'EAC el que estableix els principis rectors de les finances locals, assenyalant que aquestes es regeixen “pels principis de suficiència de recursos, equitat, autonomia i responsabilitat fiscal”.

El principi d'autonomia financera es tradueix, entre altres, en el reconeixement als governs locals d'autonomia pressupostària i de despesa en l'aplicació dels seus recursos, incloent les participacions que perceben a càrrec dels pressupostos d'altres administracions públiques, dels quals poden disposar lliurement en l'àmbit de les seves competències (art. 218.1EAC). Així com capacitat tributària pròpia, per a regular les seves pròpies finances, en el marc de les lleis (art. 218.3 i 4 EAC).

---

<sup>146</sup> En el mateix sentit, l'article 38 de la Llei regional núm. 1, de 9 de gener de 2006, de la Regió de Friuli-Venècia Giulia.

<sup>147</sup> Sobre aquesta qüestió pot veure's FERREIRO LAPATZA, José Juan: “El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, maig 2006, pàg. 37-70.

Per la seva banda, el principi de suficiència financera suposa reconèixer als ens locals els recursos necessaris per poder prestar adequadament els serveis i funcions que tenen encomanats. A tal efecte, el nou text estatutari preveu la creació d'un fons de cooperació local, de caràcter incondicionat, que haurà de dotar-se a partir dels ingressos tributaris de la Generalitat (art. 219.1 EAC). Alhora que es garanteixen als governs locals els recursos suficients per afrontar la prestació dels serveis que se'ls deleguin o transfereixin, preveient, expressament, que tota nova atribució de competències ha d'anar acompanyada de l'assignació dels recursos necessaris per a finançar-les correctament (art. 219.3 EAC).

Al marge d'aquests principis generals en matèria d'hisendes locals, l'article 218.2 de l'EAC assenyala que la Generalitat de Catalunya té competència, en el marc establert per la CE i per la normativa de l'Estat, en matèria de finançament local. Aquesta competència inclou la capacitat legislativa per 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.

L'abast efectiu d'aquesta capacitat legislativa de la Generalitat en la regulació dels tributs locals és una de les incògnites del nou sistema de finançament, ja que com s'ha assenyalat, els impostos que integren el sistema fiscal dels ens locals han de ser regulats per l'Estat, en virtut de la reserva de llei en l'àmbit tributari<sup>148</sup>.

Aquesta competència de la Generalitat de Catalunya en matèria de finançament local es concreta en l'article 220.1 de l'EAC, en el que es preveu que el Parlament ha d'aprovar una Llei de Finances Locals, desenvolupant els principis i disposicions als quals abans fèiem referència. I, és també en aquest àmbit, que l'Estatut introdueix una nova previsió en relació al Consell de Governos Locals, doncs assenyala que les facultats en matèria d'hisendes locals que l'EAC atribueix a la Generalitat haurien d'exercir-se amb “respecte a l'autonomia local i escoltat el Consell de Governos Locals establert en l'article 85”.

Una primera concreció d'aquesta previsió, que no és més que una especificació de les funcions consultives que hem analitzat als apartats precedents, serà la participació del Consell de Governos Locals al procediment legislatiu d'elaboració i aprovació d'aquelles lleis que puguin incidir sobre el sistema de finançament local, ja es tracti de la Llei de finances Locals, la Llei de Pressupostos, etc. Per tal de garantir el respecte dels principis rectors anteriorment esmentats.

La importància de la participació del Consell de Governos Locals en aquest àmbit no és gens menyspreable, doncs pot influir, per exemple, en la regulació final dels criteris de participació dels ens locals als pressupostos de la Generalitat, en la distribució dels recursos procedents de subvencions incondicionades o en els criteris que haurien de determinar l'assignació mínima de recursos que la Generalitat de Catalunya ha d'atribuir als ens locals en el cas de traspàs o delegació de funcions.

No obstant, aquest precepte pot generar també alguns dubtes, ja que s'expressa en termes més amplis que els previstos a l'article 85 de l'EAC. Així, no circumscriu l'actuació del Consell de Governos Locals únicament a la participació al procediment normatiu autonòmic, sinó que l'article 220.1 de l'EAC fa referència a “les facultats en matèria d'hisendes locals” s'atribueixen a la Generalitat de Catalunya.

---

<sup>148</sup> VILALTA FERRER, Maite: “La financiación local ante la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2005...*, Ob. Cit., pàg. 167-168.



Hem d'entendre que totes les potestats que corresponen a la Generalitat en aquest àmbit (ja sigui la potestat normativa, sancionadora, recaptadora, inspectora, etc.), i qualsevol que sigui el tipus d'acte jurídic pel qual s'instrumentin, han de ser sotmeses a consulta del Consell de Governos Locals?

No sembla ser aquesta la naturalesa per a la qual aquesta institució ha estat pensada, alhora que això podria dificultar enormement el seu funcionament. No obstant, una interpretació àmplia d'aquest article podria portar-nos a aquesta conclusió. Per tant, aquest serà un dels elements que el legislador autonòmic haurà de tenir present al moment de precisar l'abast de les funcions del Consell de Governos Locals.

### 2.3.3.- Altres funcions.

Al marge d'aquestes funcions, que l'EAC atribueix de forma expressa i amb caràcter obligatori, podríem plantejar-nos també la possibilitat que el legislador autonòmic pugui reconèixer al Consell de Governos Locals altres funcions, ja tinguin caràcter preceptiu o simplement facultatiu, és a dir, únicament pel supòsit que els òrgans autonòmics pertinents estimin oportuna la participació d'aquesta institució en altres aspectes de la seva activitat.

En aquest sentit, hem de recordar que l'article 85 de l'EAC disposa que una llei del Parlament regularà, entre altres, "les seves funcions". Pel que sembla que aquest precepte no estableix una llista tancada i taxada de funcions, sinó que estableix únicament les funcions mínimes que, amb caràcter necessari, han de reconèixer al Consell de Governos Locals. Sens perjudici que el legislador autonòmic pugui, posteriorment, ampliar-les.

Tot i això, hem de tenir present que el Consell de Governos Locals constitueix una forma de "ingerència" dels ens locals en l'activitat normativa autonòmica, pel que difícilment el Govern i el Parlament de Catalunya acceptaran una major autolimitació de les seves funcions, reconeixent-li noves atribucions diferents a les específicament derivades del text estatutari.

Al el sistema regional italià, junt a la seva activitat consultiva en els procediments normatius regionals, s'ha reconegut al Consell de les Autonomies Locals una diversitat de competències, consistents, principalment, en funcions de proposta i iniciativa en qüestions d'àmbit local, i que constitueixen una veritable "activitat propositiva"<sup>149</sup>.

Aquestes activitats, es poden concretar en quatre àmbits generals:

- En primer lloc, s'ha reconegut a aquest Consell la competència per designar a determinats càrrecs públics o institucionals, el nomenament dels quals, segons la legislació regional, correspon als ens locals.

Aquest és el cas de l'article 66.7 de l'Estatut d'Autonomia de la Toscana, en el que es preveu que "Le nomine e le designazione di competenza del sistema degli enti locali di suoi rappresentanti negli organismi regionali sono attribuite al Consiglio dell'Autonomie Locali".

Des del nostre punt de vista, aquesta funció podria ser també assumida pel Consell de Governos Locals de Catalunya, en quan òrgan de representació conjunta de

---

<sup>149</sup> DI COSIMO, Giovanni: "Gli organi...", Ob. Cit., pàg. 1026.

municipis i vegueries. Podent participar, per tant, amb caràcter decisor i no, en la designació d'aquells càrrecs que, avui dia correspon designar a les diferents entitats representatives dels ens locals a Catalunya.

En aquest sentit, per exemple, podria resultar especialment interessant preveure la participació d'aquest Consell en la designació dels membres del Consell de Garanties Estatutària, la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges o el Consell del Audiovisual de Catalunya.

- En segon lloc, diferents estatuts regionals reconeixen al Consell de les Autonomies Locals la iniciativa legislativa en l'àmbit regional. L'article 37 de l'Estatut d'Autonomia del Lazio, per exemple, preveu expressament aquesta possibilitat, assenyalant que l'esmentat Consell és titular de la iniciativa legislativa, que exerceix per majoria dels seus membres.

En el cas de Catalunya, aquesta possibilitat sembla una mica més complexa, ja que l'article 62.1 de l'EAC assenyalava que la iniciativa legislativa correspon "als diputats, als grups parlamentaris i al Govern", afegint que també correspon, en els termes establerts per les lleis de Catalunya, "als ciutadans, mitjançant la iniciativa legislativa popular, i als òrgans representatius dels ens supramunicipals de caràcter territorial que estableix el present Estatut".

Per tant, una primera qüestió resideix a determinar si l'expressió "òrgans representatius dels ens supramunicipals de caràcter territorial", es refereix, com succeïa amb l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979, als seus òrgans polítics de direcció, o si pot englobar el Consell de Govern Locals, en quan òrgan representatiu, també, de les vegueries.

Així mateix, hem de recordar que, segons el Tribunal Constitucional, la reserva estatutària prevista a l'article 147.2 de la CE no suposa una reserva absoluta i taxada, en el sentit que, tot i que els diferents estatuts d'autonomia han de concretar els continguts previstos en aquest article, com que això no és possible realitzar-lo d'una forma tancada i definitiva, les lleis autonòmiques podrien desenvolupar i completar allò previst en els estatuts, sense que això suposés una modificació d'aquests estatuts (Sentència del Tribunal Constitucional núm. 99/1986, de 11 de juliol, ponent: D. Gloria Begué Cantón, F.J. 6).

D'aquesta manera, i si partíssim de la consideració que l'article 62.1 de l'EAC no conté una enumeració taxada dels subjectes legitimats per exercir la iniciativa legislativa, podríem entendre que una llei posterior, per exemple la llei reguladora del Consell de Govern Locals, podria atribuir-li també la possibilitat de presentar proposicions de llei davant el Parlament de Catalunya.

- Un altre dels àmbits en que s'ha plasmat aquesta activitat d'iniciativa i proposta, ha estat la previsió de mecanismes especials de col·laboració institucional entre el Consell de les Autonomies Locals i les instàncies regionals. Preveient-se, per exemple, la realització d'una sessió conjunta ("seduta congiunta") entre ambdós, amb l'objectiu d'examinar problemes d'interès comú, tal com estableix l'article 67 de l'Estatut d'Autonomia de la Toscana.

O, amb caràcter similar, la necessitat que el Consell d'Autonomies Locals elabori un informe anual a presentar davant l'assemblea legislativa regional (art. 38.5 de l'Estatut d'Autonomia de la Marche).

Des d'aquesta perspectiva, el legislador autonòmic podria preveure alguns d'aquests mecanismes, per tal d'enfortir el paper institucional i de relació del Consell de Governos Locals amb la Generalitat de Catalunya, facilitant el diàleg i la integració entre els dos nivells de govern.

- Finalment, es preveu també la possibilitat que el Consell de Governos Locals sol·liciti als òrgans regionals competents la impugnació d'aquelles lleis estatals que puguin vulnerar l'autonomia local. És el cas, de l'article 66.5 de l'Estatut d'Autonomia de la Toscana o de l'article 66.3 de l'Estatut d'Autonomia del Lazio.

Al nostre ordenament, podria plantejar-se la possibilitat que el Consell de Governos Locals fes efectius els mecanismes de garantia de l'autonomia local que la CE i les lleis reconeixen als ens locals, per exemple, sol·licitant als òrgans constitucionalment legitimats la impugnació davant el Tribunal Constitucional de les lleis de l'Estat o de les comunitats autònomes que consideri lesives per a aquesta autonomia o atribuint-li legitimació activa suficient per a formular-lo en el seu nom.

No obstant, aquesta última possibilitat, impugnar directament la lleis de l'Estat i de la pròpia comunitat autònoma davant el Tribunal Constitucional, és altament improbable, i més tenint en compte la restrictiva legitimació activa que la LOTC preveu per a la presentació de l'anomenat conflicte en defensa de l'autonomia local, al que anteriorment fèiem referència. Si bé és cert que res impedeix que, en un moment futur, la LOTC pogués reconèixer també legitimació activa al Consell de les Autonomies Locals.

Hem d'afegir, per a concloure, que l'enfortiment d'aquesta activitat d'iniciativa i proposta era, precisament, una de les qüestions que s'abordaven en el projecte de reforma de la Constitució italiana aprovada pel Senat de la República el 16 de novembre de 2005 .

En aquest projecte es modificava la redacció de l'article 123 de la CI, per tal de d'afegir que en cada regió l'estatut havia de regular el Consell de Governos Locals no només com a òrgan de consulta, sinó també com òrgan “di concertazione e di raccordo fra le Regione e gli enti locali”. D'aquesta forma es garantia un major pes a aquesta institució, que prefigurava una veritable col·laboració en l'aprovació dels diferents actes normatius. Tot i això, la reforma del 2005 no va entrar finalment en vigor, al no superar el tràmit del referèndum ciutadà celebrat el 18 de juny de 2006.



## CAPÍTOL V. CONCLUSIÓ.

Al llarg d'aquest recorregut hem intentat analitzar algunes de les noves propostes que, en matèria de protecció jurídica de l'autonomia local, es contenen al nou Estatut d'Autonomia de Catalunya. Destacant, a tal efecte, la figura del Consell de Governos Locals.

Iniciàvem la nostra exposició, destacant la idea que la anomenada garantia institucional de l'autonomia local s'ha revelat en alguns casos insuficient, doncs no garanteix molt més allà de la pròpia existència de determinats ens locals, municipis i províncies, configurant-se com un límit negatiu enfront del legislador. Però que no permet fixar de forma eficaç, en positiu, el contingut d'aquesta autonomia.

Això ens posava de manifest la necessitat d'articular noves tècniques i mecanismes de protecció jurídica de l'autonomia local, que permetessin una delimitació més precisa del seu abast i contingut. Disminuint, d'aquesta manera, el marge de discrecionalitat al moment de determinar el seu contingut.

Una primera via que s'apuntava per aconseguir aquests objectius era la previsió de recursos de caràcter jurisdiccional. En aquest sentit, el nostre ordenament regula l'anomenat "conflicte en defensa de l'autonomia local" davant del Tribunal Constitucional, a través del com es permet als governs locals controlar l'activitat legislativa, tant estatal com autonòmica; podent accionar un procediment judicial específic i directe davant la màxima autoritat constitucional de l'Estat enfront d'aquelles disposicions legals que es consideressin lesives del seu respectiu àmbit d'autonomia.

No obstant, el desenvolupament d'aquests procediments, tot i considerar-se molt positius per la tutela dels ens locals, ha presentat seriosos inconvenients pràctics, tant pel que fa a la seva eficàcia, essencialment negativa i a posteriori, com pel que fa als requisits legals pel seu exercici. Així, els exigents i restrictius requisits de legitimació activa han provocat que les possibilitats de presentar aquest recurs siguin, en realitat, escasses.

Al mateix temps posàvem de relleu que la complexa distribució de les funcions públiques existent al nostre ordenament no ens permet articular el nostre sistema jurídic en termes de separació nítida d'esferes de poder i responsabilitat, sinó que es fa necessària una estreta col·laboració entre els diferents nivells de govern existents. Pel que, enfront dels anteriors mecanismes jurisdiccionals, una de les vies per garantir un àmbit propi d'actuació local podria consistir també en l'establiment de canals de participació orgànica i funcional entre les diferents instàncies públiques. Permetent-los intervenir en aquells processos decisoris que poguessin afectar-los i assegurant, així, que la seva aprovació no sigui fruit únicament d'una sola voluntat unilateral, sinó d'un procés meditat que prengui en consideració tots els possibles interessos afectats.

En l'àmbit local, malgrat que tant la Llei de Bases estatal com la legislació autonòmica preveuen alguns mecanismes institucionals de participació dels ens locals en les instàncies territorials superiors, aquests han tingut una eficàcia més aviat limitada, a causa de la seva consideració com a òrgans administratius de mera col·laboració, sense caràcter decisor, en els quals els ens locals ocupen normalment una posició minoritària, o subordinada, a la dels representants de l'Estat o de les comunitats autònomes.

No obstant, assenyalàvem que el dret comparat ens podia oferir altres exemples del disseny de vies i instruments a través dels quals articular aquesta participació, destacant, particularment, el model regional italià.

L'evolució legislativa de l'ordenament jurídic italià, especialment a partir dels anys 90, ha posat en evidència que un dels factors idonis per impulsar l'autonomia de les regions i de les restants autonomies es troba en l'establiment de formes de cooperació entre els diferents nivells de govern.

Així, el fet que els ens locals actuïn en un context fortament condicionat per l'existència d'altres nivells territorials, l'Estat i les regions, dels quals, com assenyalàvem, deriven les lleis i normes que aquests ens han de respectar en l'àmbit de les seves funcions, ha donat lloc a la introducció d'una multiplicitat d'instruments i procediments de participació dels ens locals als procediments normatius regionals, per tal de garantir una adequada ponderació de tots els interessos afectats i de l'autonomia local.

Aquests instruments de cooperació es caracteritzen pel seu caràcter orgànic. Si bé han evolucionat d'un òrgan mixt, concebut com un simple instrument auxiliar del procés decisor regional, amb un nivell d'autonomia molt reduït, i dotat de simples poders formals incapaços de garantir una efectiva incidència sobre el procediment administratiu o legislatiu, a la introducció, a partir de la reforma constitucional de l'any 2001, de l'anomenat Consell de les Autonomies Locals (*Consiglio delle Autonomie Locali*).

La innovadora Llei Constitucional núm. 3, de 18 d'octubre de 2001, ha suposat una important reordenació del sistema d'organització i funcionament de la República italiana, atribuint l'exercici de les funcions administratives amb caràcter general als ens locals, sobre la base del principi de subsidiarietat, i reconeixent a les regions noves potestats legislatives, especialment destacables pel que fa a l'atribució de funcions a les diverses categories d'ens locals.

Així, s'ha posat de manifest la necessitat de preveure nous instruments de cooperació i concertació entre les regions i els ens locals, i, a tal efecte, el nou article 123.4 del text constitucional italià conté un reclam a aquesta necessària col·laboració, imposant als estatuts regionals la regulació el Consell de les Autonomies Locals, com a “organo di consultazione” entre les regions i els ens locals.

A pesar, de l'escassa concreció d'aquestes previsions constitucionals, i de l'encara incerta nova regulació estatutària regional, l'esmentat Consell de les Autonomies Locals s'ha configurat com un òrgan d'exclusiva representació local, amb funcions consultives i de proposta pròpies en l'àmbit del procediment legislatiu regional. La seva intervenció en aquests procediments normatius es considera com un tràmit obligatori per a les regions en una rellevant sèrie de matèries que afecten a les autonomies locals, si bé els seus efectes no són vinculants.

Finalment, ens centràvem en l'estudi del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, que ha reprès, una vegada més, la discussió sobre l'abast del principi d'autonomia local. Així, una de les seves principals novetats, en el que al règim local es refereix, ha estat la previsió de noves formes de garantia i tutela d'aquesta autonomia, facilitant als ens locals, municipis i vegueries, la participació en determinats procediments normatius autonòmics. Articulant aquesta participació mitjançant la creació d'una nova institució, el Consell de Govern

Locals, que es converteix, d'aquesta manera, en el mecanisme permanent d'expressió de la voluntat política d'aquests ens locals.

No obstant, la regulació continguda al nou text estatutari s'expressa en termes molt amplis, deixant un important marge de discrecionalitat al legislador a l'hora de configurar aquesta institució i plantejant alguns dubtes sobre l'abast de les seves previsions.

Segurament, un dels aspectes més controvertits d'aquesta nova institució és el relatiu a la seva composició, ja que, com hem vist, l'PEAC sembla limitar-la únicament a municipis i vegueries Tot i això, la necessitat d'assegurar una adequada representació de la pluralitat del món local català planteja la necessitat d'articular un sistema d'elecció o designació dels seus membres que permeti prendre en consideració els diferents interessos territorials, institucionals i demogràfics existents.

En relació amb les seves funcions, senyalàvem que aquestes es concreten en funcions essencialment consultives, tant en el procediment legislatiu autonòmic com en el procediment d'elaboració de plans i normes reglamentàries. Ara bé, a pesar d'aquest ampli àmbit d'actuació, des del nostre punt de vista, un dels elements essencials de la seva regulació resideix en els efectes jurídics que es reconeixin a la intervenció del Consell dels Governos Locals.

Doncs, podem entendre que, si no se li atribueix la possibilitat d'expressar eficaçment la seva oposició a l'activitat normativa autonòmica, amb una específica incidència obstativa, almenys en el plànol procedimental, és evident que aquest perdrà qualsevol possible rellevància institucional. Pel que, com assenyala Roberto BIN, “se non si offre al Consiglio la possibilità di “mordere” nei casi in cui gli enti locali ritenessero necessario opporsi formalmente alle decisione regionale, il Consiglio e gli enti locali sarebbero condannati ad esprimere la loro frustante condizione, come dice il detto popolare, abbaiando di continuo”<sup>150</sup>.

Al marge d'aquestes consideracions, són molts els interrogants que planteja aquesta nova institució, tals com la forma de concretar la seva participació, el reconeixement d'altres funcions, etc. Alhora que la introducció d'aquesta nova institució obre noves incògnites, com, per exemple, quina serà la seva repercussió en les funcions que, tradicionalment, vénen desenvolupant les associacions representatives d'ens locals.

Totes aquestes qüestions hauran de ser afrontades pel legislador autonòmic al desenvolupar el seu concret règim jurídic. No obstant, hem de tenir també present que la introducció d'un nou mecanisme estatutari de garantia de l'autonomia local com el Consell de Governos Locals precisa d'una fase d'assentament, tant des del punt de vista local com autonòmic, per tal que aquest pugui adquirir una veritable representació del sistema institucional local i permeti als òrgans autonòmics replantejar el complet sistema de relacions públiques, en el qual la Generalitat de Catalunya es consideri la primera implicada en el desenvolupament i protecció de la garantia de l'autonomia local.

En definitiva, i com ja vam dir en el seu moment, totes aquestes consideracions ens posen de manifest que amb aquesta nova institució s'obre novament l'interès per l'estudi dels

---

<sup>150</sup> BIN, Roberto: “Il Consiglio...”, Ob. Cit., pàg. 606.

mecanismes de garantia i configuració de l'autonomia local, i, especialment, del concepte de participació dels ens locals com element definidor de la seva autonomia<sup>151</sup>.

Aquest debat, molt lligat al replantejament del paper de l'administració local al nostre estat autonòmic, no té perquè limitar-se a l'àmbit estatutari de les comunitats autònomes, sinó que pot estendre's també a nivell estatal. Així, es podria proposar una revitalització i reforçament de la Comissió Nacional d'Administració Local, modificant la seva composició, per tal de potenciar la representació institucional del món local, i replantejant les seves funcions, permetent-li incidir de forma més efectiva en els procediments normatius estatals que afectin als ens locals.

O, fins i tot, es podria anar més enllà, revisant el paper del Senat com cambra de representació territorial, incloent no només una major presència de les comunitats autònomes, sinó també dels ens locals, en quan entitats polítiques en les quals s'organitza territorialment, també, l'Estat<sup>152</sup>. Pensant-se, per exemple, en un reforçament de les funcions i del caràcter merament deliberatiu de la Comissió d'Entitats Locals del Senat, que permetés apreciar les singularitats pròpies del món local.

---

<sup>151</sup> VILALTA REIXACH, Marc: "Nuevas formas de participación...", Ob. Cit., pàg. 257.

<sup>152</sup> Hem de recordar que la Llei de reforma constitucional aprovada pel Parlament italià el 16 de novembre de 2005 preveia una modificació de la composició del Senat italià, convertint-lo en un veritable Senat federal. Així, s'establia que junt als 257 senadors designats en representació de les regions, podrien participar també representants dels ens locals, un per cada regió, escollits entre els alcaldes i presidents de les províncies, encara que sense dret a vot. No obstant, com assenyalàvem, aquesta reforma constitucional finalment no va ser aprovada en el referèndum popular celebrat el dia 18 de juny de 2006.



## Bibliografia.

AAVV.: *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1997.

AAVV.: *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*. Ed. Marcial Pons, Madrid 1998.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial, 2a. Edició, Madrid 2003.

- “Configuración constitucional de la autonomía local”, en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Informe sobre el Gobierno Local*. Ministerio de Administraciones Públicas – Fundació Pi i Sunyer, Madrid 1992, pàg. 94-123.

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones”, en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Informe sobre el Gobierno Local*. Ministerio de Administraciones Públicas – Fundació Pi i Sunyer, Madrid 1992, pàg. 125-172.

AMOVILLI, Paolo: *Enti locali e riforma costituzionale del titolo V. Gli effetti sull'ordinamento delle autonomie locali*. Gedit Edizioni, Bolònia 2003.

ANELLO, Walter y CAPRIO, Giorgio: “I difficili rapporto tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città-autonomie locali e Conferenza unificata”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 1998, pàg. 47-67.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel: “La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en AAVV.: *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*. Ed. Marcial Pons, Madrid 1998, pàg. 17-45.

BARTOLE, Sergio; BIN, Roberto; FALCON, Giandomenico y TOSI, Rosanna: *Diritto regionale. Dopo le riforme*. Ed. Il Mulino, Bolònia 2003.

BAYONA ROCAMORA, Antoni (Coord.): *Informe sobre la reforma del Estatuto*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 2005.

BIN, Roberto: “Il Consiglio delle Autonomie Locali nello Statuto Regionale”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, juny-agost, 2004, pàg. 595-606.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para el callejón del gato”, a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, gener-abril 2004, pàg. 161-188.

CABELLO FERNÁNDEZ, María Dolores: *El conflicto en defensa de la autonomía local*. Ed. Thomson – Civitas, Madrid 2003.

CAMMELI, Marco: “I raccordi tra i livelli istituzionali”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, anno XXII, núm. 6, 2001, pàg. 1079-1102.

CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa: “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 257, gener-març, 1993, pàg. 45-76.

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio: *Introducción al derecho urbanístico*. Ed. Tecnos, 2a. Edició, Madrid 1993.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis: “El debate sobre la autonomía municipal”, a *Revista de Administración Pública*, núm.147, setembre – desembre, pàg. 59-95.

CHELLINI, Alberto: “Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell’esperienza della Regione Toscana”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, anno XXIX, núm. 3, 2001, pàg. 587-596.

CRUZ VILALLÓN, Pedro: “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, a *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 4, 1981, pàg. 35-67.

CHIEFI, Lorenzo, CLEMENTE DI SAN LUCA, Guido (Coord.): *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisioni*. G. Giappicheli Editore, Torí 2004.

COSULICH, Matteo: “Le altre Conferenze. L’esperienza delle Conferenze permanenti Regioni-enti locali”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 1998, pàg. 67-84.

- “La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2001, pàg. 217-240.

DE MARTIN, Gian Candido: “La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali”, a *Diritto Pubblico*, núm. 3, 2005, pàg. 975-997.

DI COSIMO, Giovanni: “Gli organi di raccordo tra Regioni ed enti locali”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, novembre-desembre, 1998, pàg. 1013-1047.

DÍEZ SASTRE, Silvia: “La participación de los entes locales en los procedimientos de elaboración de normas en Alemania”, en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2005*. Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona 2006, pàg. 189-219.

D’ORLANDO, Elena: “Il Consiglio delle autonomie locali nella prospettiva della teoria della rappresentanza e del sistema delle fonti regionali”, a RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo et alii: *Los procesos de descentralización política en Europa y Latinoamérica*. Bonomo Editrice, Bolònia 2004, pàg. 69-101.

EMBID IRUJO, Antonio: “Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”, a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981, pàg. 437-458.

ESTEVE PARDO, José: “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, pàg. 125-147.

EXPÓSITO GÓMEZ, Enriqueta: “Els processos de reforma estatutària a Itàlia”, a *El Clip*, núm. 34, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona 2005.

FALCON, Giandomenico: “Il big bang del regionalismo italiano”, a *Le Regioni*, núm. 6, 2001, pàg. 1141-1152.

FANLO LORAS, Antonio: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1990.

FONT I LLOVET, Tomàs: “Las competencias locales”, a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Informe sobre el Gobierno Local*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, pàg. 67-95.

- “El gobierno Local en la reforma del Estado de las Autonomías”, a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2004*. Fundación Democracia y Gobierno Local - Institut de Dret Públic, Barcelona 2005, pàg. 13-38.

- “La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos”, a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2003*. Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona, 2004, pàg. 13-47.

- “El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad”, a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 62, maig-agost 2001, pàg. 57-75.

- “Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo”, a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2005*. Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona 2006, pàg. 13-26.

- “La nueva posición de la administración local en la evolución del Estado de las autonomías”, a TORNOS MAS, Joaquín (Dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1998*. Institut de Dret Públic, volum I, Barcelona 1999, pàg. 647-667.

- “La evolución del gobierno local en España: de los “nuevos principios” a la “geometría variable”, a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*. Ed. Marcial Pons – Institut de Dret Públic, Madrid, 2000, pàg. 13-37.

- “El recurso de protección constitucional de la autonomía local”, a AAVV: *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1997, pàg. 89-121.

- “Función consultiva y Estado autonómico”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 138, 1995, pàg. 37-68.

FOSSAS ESPADALER, Enric: “El projecte de reforma de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional”, a *El Clip*, núm. 36, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona 2006.

GAMBINO, Silvio (Coord.): *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè Editore, Milà 2003.

GALÁN GALÁN, Alfredo: *La potestad normativa autónoma local*. Ed. Atelier, Barcelona 2001.

- “El régimen especial de los municipios de gran población”, a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2003*. Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona, 2004, pàg. 143-176.

- “El proceso de reforma constitucional del sistema de organización territorial en Italia”, a *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. VII, 2002, pàg. 1425-1446.

GARCÍA MORILLO, Joaquín: *La configuración constitucional de la autonomía local*. Ed. Marcial Pons - Diputació de Barcelona, Madrid 1998.

GARCÍA ROCA, Francisco Javier: “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”, a *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, núm. 1, 2000, pàg. 5-32.

- GARCÍA ROCA, Javier: “Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?”, a AAVV: *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1997, pàg. 15-53.

- “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (Un desarrollo constitucional pendiente”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 294-295, gener – agost 2004, pàg. 13-66.

GENTILINI, Alejandro: “Sussidiarietà verticale e Consiglio delle Autonomie Locali”, a *Diritto Pubblico*, núm. 3, 2003, Ed. Il Mulino, Bolònia, pàg. 907-960.

GIANNITI, Luigi: “L’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, anno XXII, núm. 6, 2001, pàg. 1113-1121.

GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael: “Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987, pàg. 7-38.

- *La provincia en el sistema constitucional*. Ed. Civitas – Diputació de Barcelona, Madrid 1991, pàg. 47-76.

GROPPI, Tania y OLIVETTI, Marco (Coord.): *La Repubblica delle Autonomie. Regione ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*. Ed. Giappichelli, Torí 2001.

GROPPI, Tania: “Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle Autonomie Locali?” a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2001, pàg. 1060-1066.

- “Assemblee regionali ed enti locali: verso una camera regionale delle autonomie?”, a ANGIOLINI, Vittorio, VIOLINI, Lorenza y ZANON, Nicolo: *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo de Gianfranco Mor*. Giuffrè Editore, Milà 2002, pàg. 115-137.

IGLESIAS MARTÍN, Antonio: *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales*. Ed. Ariel, Barcelona 2002.

LARIOS PATERNA, María Jesús: *La participación ciudadana en la elaboración de la Ley*. Congreso de los Diputados, serie IV: monografías, núm. 53.

LUCAS, Rosa M.: “Comentari al projecte de reforma constitucional italiana en matèria d'autonomia regional i administrativa”, a *El Clip*, núm. 10, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 2001.

LUPI, Gianni: “L'esperienza concertativa di CALER e CRAL nella Regione Emilia-Romagna”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2004, pàg. 615-620.

LUPO, Nicola: “Le potestà regolamentari”, a GROPPI, Tania y OLIVETTI, Marco (Coord.): *La Repubblica delle Autonomie. Regione ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*. Ed. Giappichelli, Torí 2001, pàg. 115-135.

MARCHETTI, Gloria: “La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali”, a AAVV: *Problemi del Federalismo*, colección Incontri di studio”, núm. 5, Giuffrè Editor, Milà 2001, pàg. 394-420.

MEDINA ALCOZ, Luis: “La Conferenza settoriale per gli affari locali e la Conferenza delle Città: due nuovi meccanismi di collaborazione dell'ordinamento spagnolo” a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2005, pàg. 953-978.

MERLONI, Francesco: “La participación de las entidades locales en el ámbito regional en Italia. El Consejo de las Autonomías Locales”, a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2005*. Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona 2006, pàg. 179-188.

- “I rapporti tra regioni ed enti locali: dalla separazione (e competizione) alla necessaria collaborazione”, a CHIEFI, Lorenzo, CLEMENTE DI SAN LUCA, Guido (Coord.): *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisioni*. G. Giappichelli Editore, Torí 2004, pàg. 283-292.

- “I rapporti tra Regione ed autonomie locali nel nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna”, a *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2005, pàg. 95-123.

MIR BAGÓ, Josep: *El sistema español de competencias locales*. Ed. Marcial Pons, Madrid 1991.

- *Manual de govern local*. Federació de Municipis de Catalunya, col·lecció “Quaderns municipals”, Barcelona 2000.

MONTORO CHINER, María Jesús: “De nuevo sobre el procedimiento y seguridad jurídica: los órganos consultivos autonómicos”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 122, maig - agost 1990, pàg. 381-408.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: “Los contenidos mínimos del derecho de participación” a *Ponències del Seminari de Dret Local*, vol. 5, Ajuntament de Barcelona, Barcelona 1993, pàg. 218-232.

PACCHIAROTTI, Andrea: *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*. Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2004.

PAREJO ALFONSO, Luciano: *Garantía institucional y autonomías locales*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1991.

PIZZETTI, Franco: “Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esplosivo”, a *Le Regioni*, núm. 6, 2001, pàg. 1153-1196.

PORRAS RAMÍREZ, José María: “El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, a *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 107, 2000, pàg. 373-387

RESCIGNO, Giuseppe Ugo: “Consiglio delle Autonomie Locali e Costituzione” a *Politica del Diritto*, año XXXIV, núm. 2, juny 2003, pàg. 231-248.

RIVERO YSERN, José Luis: *Manual de Derecho Local*. Ed. Thomson Civitas, 5ª edició, Madrid 2004.

- RIVERO YSERN, José Luís: “La cooperación interadministrativa local”, a *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. Extraordinari 2/2003, volum I, pàg. 61-82.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: *Las asociaciones de entidades locales en España*. Ministerio de Administraciones Públicas-Ministerio de la Presidencia, Madrid 2002.

RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge: “La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios”, a GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (Dir.): *La provincia en el sistema constitucional*. Ed. Civitas – Diputació de Barcelona, Madrid 1991, pàg. 465-490.

ROLLA, Giancarlo: *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione territoriale della Repubblica*. Giuffrè Editore, Milà 2005.

- “Evolución del sistema constitucional de las autonomías territoriales y nuevas relaciones entre los niveles institucionales”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 285, gener - abril 2001, pàg. 13-50.

- “L'autonomia dei comuni e delle province”, a GROPPI, Tania y OLIVETTI, Marco (Coord.): *La Repubblica delle Autonomie. Regione ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*. Ed. Giappichelli, Torí 2001, pàg. 207-220.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: “Niveles de organización territorial y reformas de los estatutos de autonomía”, a FONT I LLOVET, Tomàs: *Anuario del Gobierno Local 2004*. Fundación Democracia y Gobierno Local - Institut de Dret Públic, Barcelona 2005.

SALAS HERNÁNDEZ, Javier: “La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 245, 1999, pàg. 9-22.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Ed. Civitas – Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid 1990.

SANZ MORENO, José Antonio: *El universo local. Nación y Estado, Constitución y autonomías*. Ed. Comares, Granada 2005.

SOSA WAGNER, Francisco: “La autonomía local”, a MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (Coord.): *Estudios sobre la constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Ed. Civitas, volum IV, Madrid 1991, pàg. 3185-3225.

TORCHIA, Luisa: “La giurisprudenza costituzionale sull’art. 3 della l. 142/1990”, a *Le Regioni*, núm. 2, març-abril 1993, pàg. 420-445.

TORNOS MAS, Joaquín (Dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1998*. Institut de Dret Públic, volum I, Barcelona 1999

VANDELLI, Luciano: *Il sistema delle autonomie locali*. Ed. Il Mulino, Bolònia 2004.

- “La colaboración entre Estado y autonomías: el caso italiano”, en FONT LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario de Gobierno Local 2004*. Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona, pàg. 189-198.

VELASCO CABALLERO, Francisco: “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía”, a FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2004*. Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona 2005, pàg. 117-160.

VILALTA FERRER, M. Teresa: “La incidència del nou model de finançament autonòmic en les hisendes locals de Catalunya (aspectes econòmics)”, a *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, maig 2006, pàg. 119-150.

VILALTA REIXACH, Marc: “Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos Locales”, a *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006, pàg. 225-261.

- “Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, gener - agost 2006, pàg. 299-329.

VIOLINI, Lorenza: “Il Consiglio delle Autonomie organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione”, a *Le Regione*, año XXX, núm. 5, octubre 2002, pàg. 989-1008.