



3 de maig de 2022

El secretari del Govern

---

#### Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de Llei de l'Estatut dels municipis rurals.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera de la Presidència, el Govern

#### Acorda:

Aprovar la memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de Llei de l'Estatut dels municipis rurals, que s'adjunta com a annex.

## **Annex. Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de l'Estatut dels municipis rurals.**

### **1. Els problemes que es pretenen solucionar.**

El govern local a Catalunya es caracteritza per una important diversitat de nivells de governança. No obstant la seva organització territorial bàsica s'estructura en municipis i vegueries. En aquest sentit, el municipi es configura com a l'ens local bàsic de la seva organització territorial i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els assumptes públics.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya reconeix als municipis l'autonomia en l'exercici de les competències que té encomanades i la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat que representa. És en base a aquest principi d'autonomia local que es garanteix als ens locals territorials el dret i la capacitat efectiva per ordenar i gestionar els assumptes públics de la seva competència en el marc de la Llei, sota la seva responsabilitat i en benefici dels seus habitants, d'acord amb la Constitució espanyola, l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la Carta europea de l'autonomia local, la legislació bàsica i la legislació local de Catalunya. Pel que fa a les estructures locals, l'Estatut prioritza el paper del municipi com a administració més propera al ciutadà i com a institució local bàsica.

L'article 88 de l'Estatut recull el principi de diferenciació en base al qual les lleis que afecten el règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer dels municipis han de tenir en compte necessàriament les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen.

Al seu torn la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, disposa en el seu article 30 que les lleis sobre règim local de les comunitats autònomes, en el marc del que estableix aquesta Llei, poden establir règims especials per a municipis petits o de caràcter rural i per a aquells que reuneixin altres característiques que ho facin aconsellable, com el caràcter historicoartístic o el predomini en el seu terme de les activitats turístiques, industrials, mineres o altres de semblants.

El Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, regula en el capítol III del títol IV els règims municipals especials, entre els quals no es contempla cap règim específic per als municipis rurals.

Tal com disposa l'article 9.5 de la Carta Europea d'Autonomia Local, la protecció de les entitats locals financerament més dèbils reclama l'adopció de procediments de compensació financera o mesures equivalents destinades a corregir els efectes del desigual repartiment de les fonts potencials de finançament, així com les càrregues que els incumbeixen. Aquests procediments o mesures no han de reduir la llibertat d'opció de les entitats locals, en el seu propi àmbit de competència.

El mapa municipal de Catalunya es caracteritza per la diversitat de la seva planta amb l'existència d'un gran nombre de municipis poc poblats i, sovint, amb molt territori per gestionar, disseminats arreu del territori, que desenvolupen un paper fonamental en l'equilibri territorial del país.

Les característiques específiques d'aquests municipis comporten unes problemàtiques comunes que han de ser tingudes en compte per l'Administració en totes les polítiques que afecten tant el règim local com, en general, el territori

La manca de finançament adequat dels municipis rurals ha determinat que no disposin de suficients recursos personals i materials per donar compliment de forma eficaç i eficient a les competències que tenen atribuïdes. A més, la seva dispersió territorial i la seva baixa densitat de població dificulten, en molts casos, la prestació dels serveis bàsics. En aquest sentit també s'ha de tenir present que el fenomen del despoblament és eminentment rural i afecta amb major incidència els municipis rurals.

D'acord amb les darreres dades oficials de població resultants de la revisió dels padrons municipals a 1 de gener de 2021 (Reial decret 1065/2021, de 30 de novembre), del total de 947 municipis existents a Catalunya, més del 62,60% tenen una població que no supera els 2.000 habitants, i dins aquest percentatge un 35% no supera el llindar de població de 500 habitants. D'altra banda, d'acord amb la classificació segons el grau d'urbanització publicat per Eurostat l'any 2018, Catalunya conté un 75% de municipis rurals o de densitat baixa i un 21% de municipis amb densitat intermèdia, mentre que els municipis urbans o de densitat alta només suposen el 4%.

Trams de població	Nombre de municipis	% respecte total Catalunya
Fins a 500 hab.	332	35,06%
De 501 a 2.000 hab.	261	27,56%
De 2.001 a 5.000 hab.	142	14,99%
De 5.001 a 20.000 hab.	145	15,31%
Més de 20.000 hab.	67	7,07%
Total	947	100%

L'accés en condicions d'igualtat de la població del medi rural a bens i serveis és un dret i una condició bàsica i necessària per fer front al desafiament demogràfic, no només amb la garantia d'unes adequades infraestructures físiques i tecnològiques, sinó també amb uns serveis adaptats a les condicions sociodemogràfiques del medi rural per reduir la bretxa existent entre els nuclis urbans i rurals en l'accés als mecanismes de desenvolupament i qualitat de vida.

El propi Tractat de funcionament de la Unió Europea dedica el seu títol XVIII a la cohesió econòmica, social i territorial.

D'acord amb l'exposat en els apartats anteriors, els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa que es proposa són els següents:

- Garantir la igualtat d'oportunitats de tots els municipis rurals.
- El problema demogràfic dels municipis rurals especialment pel que fa al progressiu envelliment de la població i el despoblament territorial.
- La dificultat en l'accés i la prestació dels serveis bàsics a la ciutadania en l'àmbit rural.
- La dispersió territorial d'alguns municipis rurals amb nuclis de població separats o amb habitatges disseminats.
- El dèficit de personal, especialment pel que fa al personal que exerceix les funcions reservades.

## **2. Els objectius que es volen assolir.**

En primer lloc, amb aquesta iniciativa es busca assolir els objectius recollits a l'Eix 4 del Pla de Govern de la XIV legislatura/ODS 11 (Ciutats i comunitats sostenibles), en concret els que marca l'apartat 4.2.1 (*Per un país verd, equilibrat i connectat*), pel que fa a l'establiment d'un règim específic per a aquells municipis que tinguin la consideració de municipis rurals i aconseguir l'equilibri territorial i la igualtat material dels seus habitants. Objectius que, en bona mesura recull l'Agenda Rural de Catalunya i que aquest Estatut tindrà en compte.

En segon lloc, els objectius generals d'aquesta iniciativa serien els següents:

- Garantir el tractament igualitari a la ciutadania en la prestació dels serveis públics.
- Assolir una distribució equilibrada i sostenible de població al territori.

Finalment, els objectius específics de la intervenció serien els següents:

- Assegurar una adequada prestació dels serveis bàsics en els municipis rurals en condicions d'igualtat respecte la resta de municipis.
- Establir el marc normatiu de Catalunya en benefici dels municipis rurals.
- Garantir un model de prestació de serveis obert, col·laboratiu i transparent.
- Evitar el despoblament dels municipis rurals i establir mecanismes per fixar la població al territori.
- Mantenir la qualitat democràtica del municipis rurals dotant-los de recursos personals, materials i econòmics suficients.
- Garantir la participació dels municipis rurals en la presa de decisions en els àmbits d'actuació que els afectin.
- Dissenyar i promoure polítiques públiques orientades a garantir la igualtat d'oportunitats de la població en els municipis rurals que afavoreixin el creixement i el desenvolupament del territori per assolir un major grau de cohesió territorial, econòmic, social i mediambiental.

### 3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

Per tal d'assolir els objectius establerts s'han identificat les opcions següents:

#### a) L'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual.

Si no es fa res, és a dir, si no es fa cap mena d'intervenció es continuarà aplicant la normativa local sense cap innovació ni millora, per tant, no es disposarà d'un desplegament específic que tingui en compte les peculiaritats i les necessitats dels municipis rurals.

Aquesta iniciativa cerca la congruència entre la realitat actual dels municipis rurals i les previsions establertes tant estatutàriament com per la normativa bàsica estatal que determina que les comunitats autònomes poden establir règims especials per a municipis petits o de caràcter rural i per a aquells que reuneixin altres característiques que ho facin aconsellable.

L'opció de no fer res comportaria perllongar en el temps una situació en la que no es donaria compliment al principi de diferenciació reconegut a l'Estatut segons el qual les lleis reguladores del règim local han de tenir en compte necessàriament les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen els municipis.

No fer res implicaria mantenir una regulació incompleta, amb mancances greus que faria augmentar el desequilibri existent entre els municipis rurals i la resta de municipis de Catalunya.

#### b) L'opció normativa preferida, la regulació de l'estatut dels municipis rurals és una norma de rang legal, suposa:

Disposar d'un nou marc normatiu amb rang legal que reguli un estatut específic per als municipis rurals que s'adeqüi a les seves peculiaritats i que doni resposta a les demandes i necessitats dels seus habitants.

Els articles 151 i 160 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueixen a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva sobre organització territorial i en matèria de règim local.

Així, cal tenir en compte que d'acord amb l'article 160 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local inclou:

- Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre

els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials.

- La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84.
- El règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics. La determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans.
- El règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals.

Per tant, el desenvolupament legislatiu del règim local i l'establiment d'un estatut específic per als municipis rurals corresponen a la mateixa Generalitat de Catalunya, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat.

Aquest desenvolupament legislatiu també haurà de tenir en compte que el Govern té la intenció d'impulsar durant aquesta legislatura l'Avantprojecte de Llei de territori, l'Avantprojecte de Llei de governs locals de Catalunya i l'Avantprojecte de Llei de finances locals, tots ells amb un gran impacte al món local. En aquest sentit caldrà harmonitzar els continguts de totes les iniciatives, per tal d'evitar contradiccions.

La Llei de l'Estatut de Municipis rurals haurà de tenir en compte les conclusions de l'Agenda Rural de Catalunya que va ser impulsada pel propi Govern en coresponsabilitat amb el món local i amb diferents etapes de participació: sectorial, territorial i finalment, ja amb un primer text, a tota la ciutadania a través del portal [Participa.Gencat.cat](http://Participa.Gencat.cat). Un treball de referència atès que, entre molts altres aspectes, també recull els reptes que la ciutadania ha prioritzat pel que fa al món rural.

Amb el benentès que per tractar-se d'una llei, l'estatut és d'obligat compliment, qualsevol elaboració normativa referent als municipis rurals haurà de tenir present els postulats d'aquest estatut.

Amb aquesta iniciativa normativa es busca garantir l'adequada prestació dels serveis en els municipis rurals en condicions d'igualtat respecte la resta de municipis catalans i la igualtat d'oportunitats per a la seva població així com prendre mesures per evitar el seu despoblament. Que es concreta en:

- Regular amb aquesta llei específica quina ha de ser la forma de governança dels municipis rurals.
- Definir el municipi rural en general i els municipis rurals d'especial protecció a partir d'un barem d'índex que contingui conceptes demogràfics, urbanístics, econòmics, socials, geogràfics i de proximitat als serveis bàsics i a les infraestructures.
- Establir a la llei quin ha de ser el paper de les comunitats de municipis com a mecanisme de col·laboració interadministrativa que faciliti la prestació mancomunada de serveis en els municipis rurals.

- Fixar a la llei els mecanismes d'assistència i cooperació de les administracions amb els municipis rurals quan aquests no tinguin suficients recursos personals i materials per exercir les seves competències.
- Regular les obligacions de transparència i participació en la prestació dels serveis municipals.
- Especificar a la llei les característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que han de tenir aquests municipis rurals, i l'estructura mínima administrativa de la qual han de disposar.
- Proposar a la llei mesures per a la millora de l'organització i funcionament administratiu dels municipis rurals que facilitin i simplifiquin els processos de contractació de personal.

#### c) Opcions alternatives:

La possibilitat de regular l'estatut dels municipis rurals a través de disposició reglamentària no es considera procedent ja que les matèries que es veuen afectades han de ser regulades per normes amb rang de llei. Per resoldre els problemes plantejats es requereix d'una regulació amb rang legal i a més quan, les necessitats descrites en els apartats anteriors, s'han d'abordar de manera global i conjunta, essent necessària una llei que estableixi un marc regulador comú per a aquests municipis.

#### **4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:**

- a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

Aquesta opció normativa no representa un impacte sobre l'organització i el personal de la Generalitat. La Secretaria de Govern Locals i Relacions amb l'Aran, garanteix les tasques de coordinació previstes a la proposta.

- b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

Sense alterar el marc de l'autonomia local, la nova llei tindrà un gran impacte sobre les administracions locals, en concret sobre els municipis rurals atès que vol regular un estatut d'aplicació a aquesta tipologia de municipis.

Com s'ha assenyalat, la futura llei catalana de l'estatut dels municipis rurals ha d'establir mecanismes per tal de garantir a aquests municipis el dret i la capacitat efectiva per ordenar i gestionar els assumptes públics de la seva competència.

La iniciativa no té cap incidència en el règim especial de Barcelona, establert per la Carta Municipal de Barcelona, aprovada per Llei 22/1998, de 30 de desembre.

- c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per a la ciutadania i per a les empreses.

La iniciativa legislativa que es promou té per objecte establir un estatut comú d'aplicació als municipis rurals.

Els efectes jurídics de la nova llei no se centren en l'àmbit de l'ordenació i l'actuació per part de l'Administració sobre les activitats econòmiques dels particulars. Es tracta de regular un règim específic per als municipis rurals en base a les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que presenten.

- d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

Aquest nou marc normatiu no té impacte social i econòmic que no s'hagi valorat anteriorment. No obstant, indirectament pot tenir un impacte social en tant es vol regular un estatut que sigui d'aplicació als municipis rurals.

No es preveu que l'aprovació de la nova regulació legal que es proposa comporti cap impacte a nivell ambiental.

#### **5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.**

Es considera necessari efectuar una consulta pública prèvia a la redacció de l'avantprojecte de llei per tal de poder recollir les opinions i demandes de la ciutadania catalana, mitjançant el portal Participa, així com donar difusió de la consulta als grups específicament interessats, com ho són, entre d'altres, les entitats locals i les organitzacions associatives dels ens locals, especialment, a aquelles representatives dels municipis rurals, a les quals se'ls consultarà de manera més específica.

Per tal de facilitar la informació, la reflexió i la participació de la ciutadania, s'estima que el període de realització de la consulta pública prèvia sigui d'un mes, no considerant necessari l'obertura d'altres eines o canals complementaris amb aquesta mateixa finalitat, per tal de facilitar, així mateix, l'organització de les aportacions que es puguin rebre sistematitzant-les a través d'un únic canal que s'ha consolidat en els darrers anys com un instrument efectiu per fer efectiva la participació ciutadana.