



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 governs locals de Catalunya.

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 governs locals de Catalunya, que s'adjunta com a annex.

Annex. Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya.

1. Els problemes que es pretenen solucionar.

La reforma del règim local a Catalunya és una qüestió pendent des de fa anys i ha esdevingut absolutament necessària després de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006.

L'Estatut garanteix l'existència dels municipis, de les vegueries i de les comarques, però també preveu la possibilitat d'altres ens locals com són les àrees metropolitanes, els ens de base associativa municipal i altres estructures de cooperació, situació que provoca que a Catalunya existeixi una diversitat d'estructures locals important.

Avui en dia, el context econòmic i social marcat per l'estabilitat pressupostària, la sostenibilitat financera i la necessitat de simplificar les estructures administratives fa necessari detectar aquelles estructures que resulten ineficients a nivell local, que generen duplicitat i càrregues excessives i, sobretot, comprometen els recursos públics.

Així mateix, la legislació local catalana es troba actualment regulada en diverses lleis, que, tot i que s'han anat actualitzant en el temps, no donen una resposta suficient per aplicar els principis esmentats, atesa la seva diversificació, fet que provoca una important manca de visió conjunta i integrada de les funcions assumides per cada nivell local.

Per tant, davant d'aquest context, els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa són:

- La racionalització de les estructures locals per tal de simplificar-les i evitar situacions o escenaris que generin duplicitats d'actuació o de manca de transparència de la gestió pública, d'acord amb el nou escenari obert per l'Estatut de 2006.
- Dimensionar de forma justa aquestes estructures i evitar la proliferació de noves que no siguin estrictament necessàries.
- Garantir que les activitats i serveis públics es presten amb la qualitat exigida a tot el territori de Catalunya, independentment de la tipologia de l'ens local que la presta, ja sigui a nivell municipal o supramunicipal.

2. Els objectius que es volen assolir

En vista del que s'exposa a l'apartat 1, l'objectiu d'aquesta iniciativa és establir un sistema de govern local de Catalunya, les competències locals i les seves diferents modalitats d'exercici així com les relacions entre els diferents nivells de govern local i entre aquests i la Generalitat, fixant un marc comú dels diferents governs locals de Catalunya.

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

- Garantir l'eficàcia i l'eficiència del sistema local.
- Garantir l'adequat exercici de les competències locals i la qualitat de la prestació dels serveis.

Com a objectius específics cal destacar:

- Garantir un dimensionament efectiu i adequat de les estructures locals, simplificant i racionalitzant tant la seva creació com les ja existents.
- Eliminar les duplicitats i solapaments innecessaris en l'exercici de les competències locals.
- Reforçar la cooperació i coordinació entre els diferents nivells d'administració.
- Reforçar el principi democràtic de les institucions, amb una major implicació entre l'exercici del govern local i la ciutadania.

Amb aquesta iniciativa es busca assolir els objectius recollits al Pla de Govern de la XIV legislatura/ODS 16 per tal de regular, dins un sistema integrat, les bases del règim jurídic dels governs locals catalans, en desenvolupament del marc general del títol II capítol VI i l'article 160 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

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 no existeix congruència entre la realitat local existent i la normativa regulatòria actual, tal i com s'ha posat de manifest.

L'opció de no fer res comportaria perllongar en el temps unes estructures administratives en l'àmbit local inadequades a les necessitats del moment, mantenint-se en alguns casos duplicitats contràries a l'eficàcia en la gestió dels serveis i que poden comprometre la qualitat en la seva prestació, alhora que dificultaria l'acompliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera constitucionalment garantits.

b) L'opció normativa preferida de l'aprovació d'una norma amb rang legal, suposa:

L'objectiu d'aquesta iniciativa és realitzar una reforma normativa que contempli i reguli dins d'un sistema integrat les bases del règim jurídic dels governs locals catalans, en desenvolupament del

marc general del Títol II capítol VI i l'article 160 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i, per raó de la matèria que regula, caldria fer-ho a través d'una norma amb rang legal ja que té la condició de llei de desenvolupament de l'Estatut d'acord amb els articles 2.3 i 62.2 de l'Estatut.

Cal indicar que l'aprovació d'una norma amb rang legal no té la vocació de substituir íntegrament tota la legislació vigent en matèria local de Catalunya, però sí integrar i harmonitzar totes les disposicions legals vigents actuals en un únic text de manera que es configuri com un veritable Codi de dret local de Catalunya.

Les principals mesures o les línies generals de la iniciativa serien les següents:

- **Pel que fa a les estructures locals**, prioritzar el paper del municipi com a administració més propera al ciutadà i com a institució local bàsica.

En l'àmbit supramunicipal cal l'adaptació necessària entre les vegueries, com a nivell bàsic d'organització territorial i les comarques que s'han de caracteritzar com a àmbit de prestació o gestió comuna dels serveis municipals.

Pel que fa a la creació i manteniment de mancomunitats i altres formes de gestió conjunta de serveis locals, aquestes haurien de tenir un caràcter subsidiari i més excepcional que el que ha tingut fins ara.

- **En relació amb les competències locals**, caldria establir un sistema general i interrelacionat.

Sens perjudici del reconeixement de les competències pròpies i específiques de cada nivell, aquest sistema ha de permetre al legislador sectorial i als mateixos ens locals, atribuir o exercir, respectivament, aquestes competències de la forma més idònia i coherent amb els principis d'estabilitat i sostenibilitat financera i d'eficiència i de cooperació interadministrativa, eliminant duplicitats però sempre amb la garantia que la prestació dels serveis es realitza amb unes condicions mínimes de qualitat per al conjunt dels ciutadans.

En aquest àmbit competencial, també es necessari que es fixin els mecanismes de cooperació entre administracions que flexibilitzen l'atribució o l'exercici de competències, sense que això signifiqui que els ens locals, i especialment els municipis, perdin garanties pel que fa a l'àmbit material de la seva autonomia.

Front la transferència general d'atribucions de competències municipals a l'àmbit supramunicipal, la singularitat de les comarques és una oportunitat per situar en aquest nivell local la solució de l'exercici comú dels serveis municipals que permeti garantir la seva sostenibilitat i prestació d'acord amb uns estàndards mínims de qualitat, on la

comarca esdevindria el principal ens de gestió comuna de serveis municipals, de caire eminentment tècnic, i comandat pels alcaldes i alcaldesses, fet que implicaria alleugerir de forma molt substancial el nombre de càrrecs públics, i es primària l'interès local per sobre de qualsevol interès polític.

- **Pel que fa l'alteració del mapa municipal**, es fa evident que en l'àmbit municipal cal introduir algunes fórmules que permetin que les alteracions del mapa municipal només es puguin fer a partir d'ara, si es verifica prèviament que els municipis tenen capacitat efectiva per exercir les seves competències, de tal manera que s'establirien noves condicions per alterar el mapa municipal, i en el foment i incentivació de processos d'agrupació i fusió.

Per la seva banda, la vegueria ha de complir, per la seva naturalesa i característiques institucionals, una doble funció com a ens local i com a àmbit de prestació dels serveis territorials de la Generalitat. Com a ens local, les vegueries han de complir en darrera instància una funció de garantia dels serveis municipals exercint les seves funcions de cooperació i assistència coordinadament amb les comarques, però també han de ser les administracions locals destinatàries de competències pròpies atribuïdes per les lleis sectorials quan es tracti d'atribucions que, per la seva naturalesa o característiques, sigui convenient atribuir-les a aquest nivell supramunicipal.

- **En relació amb els serveis que la Generalitat presta en el territori**, la vegueria no pot ser considerada només com un àmbit territorial d'organització desconcentrada d'aquests serveis sinó que ha de ser també aprofitada perquè la Generalitat pugui descentralitzar part de les seves funcions territorials, de manera que el seu exercici sigui assumit pels consells de vegueria, fet que pot contribuir així a una racionalització i simplificació important de l'organització perifèrica de la Generalitat.
- **En relació amb els mecanismes de tutela dels ens locals**, s'ha d'optar per reforçar la cooperació i coordinació interadministratives, establint un marc precís de formules de cooperació, i simplificant tant els òrgans de coordinació fins ara existents com els instruments de cooperació.
- **En relació amb el reforçament del principi democràtic de les institucions**, donat que la societat demana un paper més actiu en el disseny de les polítiques públiques, s'hauria d'aprofitar aquesta iniciativa per reforçar els mecanismes de bona administració, transparència i l'accés a la informació pública, del govern obert i de la participació ciutadana, que han de permetre una major implicació entre l'exercici del govern local i la ciutadania i un major rendiment de comptes i l'assumpció de responsabilitat per part de les autoritats i càrrecs directius locals.

c) Opcions alternatives:

En aquest cas no existeixen altres opcions alternatives ja que al tractar-se d'una matèria de desenvolupament bàsic de l'Estatut, el seu desenvolupament està reservat a la llei del Parlament que requerirà el vot favorable de la majoria absoluta del Ple del Parlament en una votació final sobre el conjunt del text, d'acord amb l'article 62.2 de l'EAC. Per tant no existeixen altres opcions possibles.

Això no ha de ser cap obstacle a que el legislador pugui adoptar altres mesures que, tot i perseguir els mateixos objectius que pretén aquesta iniciativa legislativa, afectin a altres matèries de l'àmbit local que no tinguin la consideració de desenvolupament bàsic de l'Estatut.

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 Governos Locals i Relacions amb l'Aran, garanteix les tasques de coordinació previstes a la proposta.

Pel que fa al pressupost de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, aquest pot veure's afavorit pel conjunt de mesures previstes a la proposta. L'estalvi directe previst per la supressió d'estructures, i l'estalvi indirecte que s'assolirà amb la reordenació de competències i supressió de les duplicitats, necessàriament ha de comportar un impacte molt positiu en el pressupost de la Generalitat de Catalunya.

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

Una de les finalitats que persegueix aquesta iniciativa és la suficiència financera i l'estabilitat pressupostària. Amb aquesta finalitat s'hauran de preveure una pluralitat d'instruments que amb diferent grau d'intensitat permetin assolir aquesta fita, sense que això hagi de comportar una minva en la qualitat del servei ni en el principi d'autonomia local.

En aquest context les comarques poden tenir un paper decisiu, doncs és una oportunitat per situar en aquest nivell local la solució de l'exercici comú dels serveis municipals que permeti garantir la seva sostenibilitat i prestació d'acord amb uns estàndards mínims de qualitat. Aquesta funció és la que marca clarament el sentit institucional de la comarca, modificant la seva legitimació de manera que el govern comarcal passi a ser exercit directament i de forma comuna pels mateixos municipis, mitjançant la conversió del Consell d'Alcaldes en el principal òrgan representatiu de la comarca. La comarca esdevé el principal ens de gestió comuna de serveis municipals, de caire

eminentment tècnic, i comandat pels propis alcaldes. Amb això s'alleugereix de forma molt substancial el nombre de càrrecs públics, i es fa prevaldre l'interès local per sobre de qualsevol interès polític.

Un dels efectes més positius que pot suposar sobre la organització de les administracions locals és la coordinació entre aquestes. Així es preveuran instruments de relació i coordinació permanent entre els diferents nivells d'administració local per evitar en tot moment les duplicitats i consensuar la forma més eficient en cada moment de prestar els serveis als ciutadans.

Pel que fa al personal de les administracions locals, la racionalització del sector públic local ha de comportar un major aprofitament dels recursos humans d'aquest sector.

D'altra banda, les mesures previstes pel que fa a la supressió de duplicitats i estructures, i mancomunació de serveis, ha de tenir també un efecte positiu sobre els pressupostos de les pròpies administracions locals.

La iniciativa no té cap incidència en el règim especial de Barcelona. La llei només serà d'aplicació supletòria en allò no previst a les disposicions de 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 als ciutadans i per a les empreses.

La iniciativa legislativa que es promou, que té per objecte la integració i la harmonització de totes les disposicions legals vigents actuals en un únic text de manera que es configuri com un veritable Codi de dret local de Catalunya, per aconseguir, entre d'altres objectius, simplificar i racionalitzar les estructures locals, establir unes institucions més properes a la ciutadania reforçant els mecanismes de bona administració, transparència i de govern obert, i evitar duplicitats tant en la prestació de serveis com en la gestió de l'activitat administrativa local la qual cosa ha de redundar en una millora en la qualitat dels serveis en benefici de la ciutadania i facilitar el compliment de les obligacions concretes pels ens locals amb les empreses.

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

Pel que fa a l'impacte econòmic es preveu un estalvi directe amb la supressió d'estructures amb certes duplicitats i un estalvi indirecte amb la reordenació de competències, sense que això comporti una minva en la qualitat del servei ni en el principi d'autonomia local.

Els instruments de relació i coordinació permanent entre els diferents nivells d'administració local evitaran, en tot moment, les esmentades duplicitats i permetran consensuar la forma més eficient

en cada moment la prestació de serveis a la ciutadania, fet que implicarà aconseguir major eficiència i un major estalvi de recursos econòmics.

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 per tal de poder recollir les opinions i demandes de la ciutadania catalana, mitjançant al portal [Participa](#), així com donar difusió de la consulta als grups específicament interessats, com ho són, entre d'altres, les diputacions provincials, els consells comarcals, l'Ajuntament de Barcelona, el Conselh Generau de l'Aran i les entitats municipalistes, a través de la pàgina web de la Direcció General d'Administració Local ([MUNICAT](#)), de les xarxes socials i d'Eacat (l'extranet de les administracions públiques catalanes).

Per tal de facilitar àmpliament 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.