
Legislador autonòmic i desplegament estatutari en matèria local*

Alfredo Galán Galán

Professor de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona

1. **El context: la reforma del règim local**
2. **La regulació sobre els governs locals continguda en els nous estatuts d'autonomia**
3. **La regulació autonòmica sobre els governs locals dictada en desplegament dels nous estatuts d'autonomia**
 - 3.1. Diversitat en el desplegament estatutari: inici sense l'aprovació prèvia d'una llei autonòmica general sobre els governs locals. El cas de Catalunya
 - 3.2. Diversitat en el desplegament estatutari: diferent abast de les noves lleis autonòmiques generals sobre els governs locals
 - 3.2.1. La nova legislació andalusa sobre els governs locals
 - 3.2.1.1. La Llei d'autonomia local d'Andalusia
 - 3.2.1.2. La Llei reguladora del fons de participació de les entitats locals en els tributs de la Comunitat Autònoma d'Andalusia
 - 3.2.2. La nova Llei valenciana sobre governs locals
 - 3.3. Diversitat en el desplegament estatutari: anticipació del legislador autonòmic a l'aprovació del nou estatut d'autonomia. El cas d'Extremadura
4. **Extensió de la influència de l'aprovació dels nous estatuts d'autonomia a altres processos normatius amb incidència en l'àmbit local**
 - 4.1. Legislació sobre governs locals a comunitats autònomes sense nou estatut d'autonomia. El Projecte de Llei municipal d'Euskadi
 - 4.2. Legislació autonòmica sobre el sistema d'administracions de la Comunitat. La Llei reguladora de les administracions públiques catalanes

Resum

En un context caracteritzat per la concurrència de diversos processos normatius amb incidència directa en l'àmbit local, l'objecte del treball és l'examen de la recent tasca legislativa autonòmica sobre els governs locals. El principal canvi normatiu és l'aprovació de nous estatuts d'autonomia que, com a novetat, inclouen una àmplia i densa regulació en aquesta matèria. El que ha donat lloc, posteriorment, a la necessitat del seu desplegament per part del legislador autonòmic. Tasca de desplegament del nou contingut estatutari que, pel que fa als governs locals, no ha respost a un sol full de ruta a totes les comunitats. En aquest aspecte la diversitat constitueix la regla. Finalment, s'analitza l'extensió de la influència de les reformes estatutàries en altres processos normatius autonòmics que afecten el món local.

Paraules clau: *autonomia local; Govern local; estatut d'autonomia; desplegament estatutari; legislació sobre règim local.*

* Aquest treball s'emmarca en el Projecte d'investigació DER2009-14265-C02-01, l'investigador principal del qual és el Dr. Alfredo Galán Galán.

Legislation of Autonomous Communities and development of its Statutes in the local sphere

Abstract

In the context of a multiregulation sphere that affects directly local governments and local matters, the scope of this article is to study the legislative task carried out by the Autonomous Communities in this regard. The new Statutes introduced a vast and dense regulation regarding local matters. This new scenario requested an important task of legislative development by the Autonomous Communities that was conceived and applied differently by each of them. Therefore, diversity and disparity prevail in this field. Finally, this article examines the influence of new Statutes in other regulations that affect local matters.

Keywords: local autonomy; local government; Statutes of the Autonomous Communities; development of Statutes; regulation of local matters.

1. El context: la reforma del règim local

L'aprovació de les últimes lleis autonòmiques reguladores dels governs locals ha de caure dintre d'un context més general de reforma del règim local a Espanya. En aquesta reforma conflueixen diversos processos de canvis normatius en diferent estat d'evolució. El més destacat és, sens dubte, l'aprovació de nous textos estatutaris que, com a novetat, dediquen més atenció al món local. I que requereixen, a partir d'aquest moment, el seu desplegament per part del legislador autonòmic, encara que la veritat és que la seva influència s'estén més enllà i arriba també a altres àmbits. De la seva exposició, de manera sintètica, ens n'ocupem en aquest treball.

2. La regulació sobre els governs locals continguda en els nous estatuts d'autonomia

Una de les originalitats que presenten els textos estatutaris de recent aprovació, en comparació amb les seves versions anteriors i amb les vigents a la resta de comunitats autònomes, és la inclusió d'una regulació

extensa i d'una densitat considerable sobre l'àmbit local.

Aquesta regulació s'hi aborda, d'altra banda, des d'una perspectiva triple. D'entrada, substantiva o institucional: els elements integrants de l'organització territorial de la comunitat autònoma, la tipologia d'ens locals l'existència dels quals es preveu a aquesta comunitat, sempre amb protagonisme del municipi, així com previsions en matèria d'autonomia local, competències locals, controls sobre les entitats locals i relacions interadministratives. En segon lloc, des d'una perspectiva financera: garantia de l'autonomia financera local i previsió dels tipus de recursos de les entitats locals, especialment dels municipis. I, finalment, des de l'òptica de la distribució de competències, entre l'Estat i la comunitat autònoma corresponent, en la matèria relativa als governs locals: encara que amb diferent intensitat, els nous estatuts pretenen incrementar les competències autonòmiques en aquest àmbit, en línia amb el que confusament ha estat anomenat la "interiorització autonòmica" del règim local.¹

Tenint en compte l'escassa atenció que la Constitució presta al nivell local de Govern, la inclusió del local dins dels estatuts d'autonomia ha suposat una

1. Sobre la interiorització autonòmica dels governs locals es pot consultar, a més de la bibliografia que s'hi cita, GALÁN GALÁN, Alfredo, "El reparto del poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local", en *Anuario del Gobierno Local 2010*, 2011; i del mateix autor, "El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los Gobiernos locales en las comunidades autónomas", en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1-2, 2010, p. 141-174.

elevació efectiva del rang normatiu de la regulació sobre règim local. I atesa la voluntat estatutària de reforçar la garantia de l'autonomia local, això proporciona un nou paràmetre per enjudiciar la conformitat de la tasca del legislador ordinari amb el respecte d'aquesta autonomia.² Aquest paràmetre segur que és útil quan es tracta de valorar l'activitat del legislador autonòmic, ja que ningú no dubta de la superioritat del text estatutari sobre la llei autonòmica corresponent. Però no tant quan l'objecte de contrast és l'activitat del mateix legislador estatal de règim local, tenint en compte la doctrina assentada pel Tribunal Constitucional, en la recent sentència 31/2010, dictada precisament en relació amb la impugnació del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya.³ No ens ocuparem aquí de la qüestió sobre la polèmica relació entre aquests dos tipus normatius, en concret, entre les normes estatutàries sobre els governs locals i la legislació bàsica sobre règim local. Només cal recordar que, en el fonament jurídic 36 de l'esmentada sentència, es considera una "obvietat" el fet que la regulació estatutària "*debe respetar en todo caso (...) la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18 de la Constitución*". Del que sembla que es dedueix, sense entrar ara en valoracions crítiques sobre això, que la legislació bàsica estatal opera ja no només com a límit de la legislació autonòmica de desplegament de les bases, sinó, a més, de la mateixa regulació estatutària que es dicta sobre la matèria, sota l'argument que la competència estatal deriva directament de la Constitució.⁴

3. La regulació autonòmica sobre els governs locals dictada en desplegament dels nous estatuts d'autonomia

La voluntat del legislador estatutari en matèria local ha de ser completada posteriorment, en el marc de l'anomenat desplegament estatutari, amb la voluntat del legislador autonòmic ordinari. Aquesta tasca de desplegament del nou contingut estatutari no ha respost, però, a un sol full de ruta a totes les comunitats. En aquest aspecte, efectivament, la diversitat en constitueix la regla. I això des de diferents punts de vista, que passem a exposar seguidament.

3.1. Diversitat en el desplegament estatutari: inici sense l'aprovació prèvia d'una llei autonòmica general sobre els governs locals. El cas de Catalunya

En primer lloc, i en contra del que sembla més lògic, alguna comunitat no ha començat aquest desplegament estatutari mitjançant l'elaboració i aprovació d'una nova llei autonòmica general sobre els governs locals. Aquest és el cas molt significatiu de Catalunya.

El nou Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat mitjançant la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol (en endavant, EAC), va ser objecte de diverses impugnacions davant el Tribunal Constitucional. El principal d'aquests recursos, interposat per diputats del Grup Parlamentari Popular, va afectar gran part de la regu-

2. En el diagnòstic del dèficit de protecció de l'autonomia local en el nostre ordenament, i en la proposta del seu reforçament mitjançant la inclusió en els textos estatutaris d'una major regulació dels governs locals, destaca la tasca de Tomàs FONT I LLOVET. En aquest sentit, és interessant la recopilació cronològica dels seus treballs publicada en la monografia *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundació Democràcia i Govern Local, Madrid, 2008.

3. Sobre l'impacte d'aquesta sentència del Tribunal Constitucional en matèria local es pot consultar GALÁN GALÁN, Alfredo i GRACIA RETORTILLO, Ricard, "Incidencia de la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los Gobiernos locales", en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomia de Catalunya de 2006* (coords. Mercè Barceló, Xavier Bernadí i Joan Vintró), Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2011, p. 225-244 (també en versió catalana); i dels mateixos autors, "Estatuto de Autonomia de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011, p. 237-301.

4. Serveix d'exemple del controvertit d'aquesta qüestió la polèmica mantinguda pels professors FONT I LLOVET, Tomás, ORTEGA ÀLVAREZ, Luis i VELASCO CABALLERO, Francisco, en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006. Es pot consultar també, entre moltes altres publicacions, ORTEGA ÀLVAREZ, Luis, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José i ARBÓS MARÍN, Xavier, *Legislación básica y estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006; i BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, "Legislación básica y Estatuto de Autonomía", en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004.

lació estatutària sobre els governs locals.⁵ Doncs bé, la veritat és que el desplegament estatutari a Catalunya es va enterbolir per la polèmica, no només jurídica, sinó especialment política, generada per l'existència d'aquestes impugnacions.

En imaginar la futura sentència (o sentències) del Tribunal Constitucional com una mena d'espasa de Dàmocles, algunes veus –les menys– van demanar ajornar el desplegament estatutari a l'espera del pronunciament jurisdiccional. La raó al·legada era que, fins que no ocorregués tal cosa, no tindríem clar el marc estatutari a desplegar, amb el consegüent risc d'haver de desfer allò fet. Però, enfront d'aquesta posició, el sentiment majoritari a Catalunya va ser el contrari: procedir immediatament al desplegament dels preceptes estatutaris. S'entenia, en efecte, que no calia esperar el pronunciament del Tribunal Constitucional. Aquest raonament subratlla que cal entendre que, pel fet d'haver estat impugnat, el text estatutari no arrossega una sospita d'inconstitucionalitat, abans al contrari, hem de partir d'una presumpció de conformitat amb el text constitucional. Com a norma vàlida que és en el moment present –es va dir–, es pot procedir al seu desplegament normatiu. És més –es va afegir després–, aquest desplegament constitueix un mandat estatutari que no pot ser incomplert.

Com tothom sap, aquesta última posició va ser la que va seguir finalment el legislador autonòmic català. Probablement animat per una raó complementària, de tipus estratègic: l'existència d'un desplegament estatutari efectiu suposaria una pressió afegida al Tribunal Constitucional a l'hora de decidir sobre la constitucionalitat dels preceptes desplegats. Perquè, a ningú no se li escapa, l'estropell jurídic és més gran si la declaració d'inconstitucionalitat d'una disposició estatutària arrossega al seu torn la invalidesa de les disposicions normatives dictades en el seu desplegament, que, a més, poden haver estat objecte ja de múltiples aplicacions concretes a través de les corresponents resolucions administratives. En qualsevol cas, la demora del Tribunal a l'hora de resoldre les impugnacions contra

l'Estatut català –al voltant dels quatre anys– va fer de fet que aquesta fos l'única solució factible: no era possible retardar el desplegament estatutari tant de temps.

Un cop decidit tirar endavant el desplegament autonòmic de la regulació estatutària dels governs locals catalans, es va redactar l'any 2007 el "Document de bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya", treball realitzat per encàrrec del Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat, mitjançant un conveni subscrit amb la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona. Aquest document es va traduir finalment l'any 2009 en un esborrany d'avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya. Text que va ser objecte de no poques crítiques. Sia per l'existència d'aquestes crítiques o per altres motius, el cert és que el projecte mai no va arribar a veure la llum.

Molt recentment, després del canvi de color polític al Govern autonòmic, s'ha tornat a impulsar el procés d'elaboració i aprovació d'una nova llei catalana de governs locals. En concret, s'ha dictat el Decret català 4/2012, de 10 de gener, pel qual es crea la Comissió per a l'elaboració dels documents preparatoris dels avantprojectes de llei de governs locals i d'hisendes locals.

De l'exposició de motius del Decret autonòmic convé destacar algunes idees. D'entrada, el reconeixement de la necessitat d'aprovar una nova legislació sobre governs locals per adaptar l'existent ara a les noves exigències estatutàries: "Aquest marc estatutari imposa la modernització necessària de la normativa local aplicable a Catalunya per tal de recollir els requeriments derivats de l'Estatut d'autonomia i adaptar la regulació del món local a la realitat municipal actual". I s'hi afegeix: "Aquesta necessitat imposa l'elaboració d'una nova llei dels governs locals de Catalunya i d'hisendes locals". En segon lloc, i com ja s'apunta en la denominació de la Comissió, l'objecte encarregat és l'elaboració d'una nova llei autonòmica que abordi la regulació dels governs locals no només des de la seva perspectiva institucional o substantiva, sinó, a més, fi-

5. En concret, van ser debatudes davant el Tribunal Constitucional les qüestions següents: a) si la regulació dels governs locals és una matèria pròpia d'estatut, és a dir, si es pot considerar una matèria estatutària (qüestió general que afecta tot el capítol VI EAC); b) si la regulació continguda en l'Estatut impedeix o desplaça l'exercici de la competència estatal en matèria de règim local (qüestió també general relativa a la totalitat del capítol VI EAC); c) la regulació de les competències dels ens locals (article 84.2 i 3 EAC); d) la regulació dels controls sobre els ens locals (article 86.5 EAC); e) la regulació de les vegueries (articles 83.1, 90 i 91 EAC); f) la regulació d'un aspecte concret del finançament local, a saber, el reconeixement a la Generalitat de la capacitat legislativa per establir i regular els tributs propis dels governs locals (article 218.2 EAC); i g) l'atribució de competències a la Generalitat sobre governs locals (principalment, articles 151 i 160 EAC).

nancera: “cal abordar i trobar solucions als problemes estructurals de finançament dels ens locals i dotar-los d'eines suficients”. Finalment, el Decret posa en relleu que aquesta tasca s'ha de fer en un context de crisi econòmica, el que suma condicionaments addicionals. En efecte, després d'afirmar la necessitat de la nova llei, s'hi adverteix que aquest fet “coincideix en un moment en el qual s'ha de potenciar la cooperació i col·laboració interadministratives, l'eficiència en la despesa i la racionalització i simplificació de les estructures administratives”. Aquesta raó justifica el fet de fixar com una de les finalitats de la futura llei: “evitar la duplictat de funcions entre l'Administració de la Generalitat i l'Administració local”.

El Decret que estem examinant crea la “Comissió per a l'elaboració dels documents preparatoris dels avantprojectes de llei de governs locals i d'hisendes locals”. Es tracta d'una comissió interdepartamental, adscrita al Departament de Governació i Relacions Institucionals. En l'exercici de la seva funció, la Comissió està assistida per un òrgan especialitzat: el Comitè d'Experts. Aquest Comitè està format per: a) el director general d'Administració Local de la Generalitat, que la presideix; b) una persona designada pel Consell de Govern Locals de Catalunya; c) dues persones designades per les principals entitats municipalistes; d) 9 juristes de reconegut prestigi, designats per la presidència de la Comissió, entre els quals hi ha d'haver un en representació de cadascuna de les universitats públiques catalanes; e) tres funcionaris de la Direcció General d'Administració Local de la Generalitat; i f) el director de l'Assessoria Jurídica del Departament de Governació i Relacions Institucionals, que actua com a secretari.

Es tracta, és clar, d'una comissió de caràcter temporal, que desapareixerà automàticament quan el Govern autonòmic aprovi els projectes de llei corresponents (disposició addicional primera). I la veritat és que té molt poc temps per a l'exercici de la funció que se li encomana: “La Comissió ha d'aprovar els documents preparatoris abans del 31 de maig de 2012, amb possibilitat d'una pròrroga justificada de trenta dies naturals, a l'efecte que el Govern de la Generalitat pugui aprovar els projectes de llei abans del 31 de novembre de 2012” (disposició addicional segona).

Per concloure aquest apartat, hem d'advertir que la manca d'aprovació d'una llei general sobre governs locals no ha impedit al Parlament català començar el desplegament estatutari en matèria local, sinó que són ja diverses les lleis aprovades durant aquest període amb incidència directa en aquest àmbit. La primera va ser la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Govern Locals de Catalunya, dictada en compliment del mandat contingut en l'article 85 de l'Estatut català, que preveu l'existència d'aquest òrgan de representació de municipis i vegueries a les institucions de la Generalitat, de manera que es garanteix que hagi de ser escoltat en els procediments d'elaboració de normes autonòmiques de tot tipus (lleis, plans i normes reglamentàries) que afectin de manera específica les administracions locals. La qual van seguir, aprovades conjuntament, la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries,⁶ i la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Es tanca aquesta activitat legislativa, en la mateixa data, amb la peculiar Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, de l'examen de la qual ens ocupem més endavant.

6. Cal cridar l'atenció sobre el fet que, després del canvi de Govern autonòmic, ha estat objecte de reforma mitjançant la Llei 4/2011, de 8 de juny, de modificació de la Llei de vegueries. Es tracta, en realitat, d'una llei l'única finalitat de la qual és ajornar la conversió de les quatre diputacions provincials catalanes avui existents en els corresponents consells de vegueria. En efecte, la disposició transitòria primera de la Llei de vegueries, en la redacció original, ordenava aquesta conversió immediatament després de la celebració de les eleccions municipals de 22 de maig de 2011. Doncs bé, reformant aquesta disposició, l'article únic de la nova llei ajorna la dita conversió a un moment futur i indeterminat: fins que hagin estat aprovades les modificacions requerides de la normativa estatal, incloses les relatives a l'establiment del règim electoral de la vegueria. En el preàmbul de la Llei de reforma s'esgrimeixen els arguments següents per justificar aquest canvi: el moment de crisi econòmica que pateix Catalunya; la necessitat de donar compliment a l'adequació de la normativa electoral, a què fa referència la disposició addicional tercera de la mateixa llei de vegueries; la conveniència d'integrar les vegueries en una regulació global dels governs locals i de l'organització territorial de Catalunya, que consenti garantir-ne la viabilitat econòmica i funcional, des del punt de vista de les competències que han d'assumir, i que en permeti l'encaix amb les altres entitats supramunicipals; i, com a últim motiu, la necessitat d'impulsar les iniciatives legislatives estatals que calguin per garantir l'autonomia local i la suficiència financera dels governs locals catalans. Sobre aquesta qüestió, FONT I LLOVET, Tomás i GALÁN GALÁN, Alfredo, “Gobierno local y Estado autonómico: la vida sigue... ¿igual?”, en *Anuario del Gobierno Local 2010*, 2011, p. 33.

3.2. Diversitat en el desplegament estatutari: diferent abast de les noves lleis autonòmiques generals sobre els governs locals

Una segona manifestació de diversitat, en relació amb les altres comunitats que sí que han aprovat ja la seva llei autonòmica general reguladora dels governs locals, és el diferent grau d'ambició amb què han abordat aquesta tasca, donant a llum, conseqüentment, lleis de molt diferent abast. Això obeeix, encara que no exclusivament, al també diferent grau d'ambició amb què els seus respectius textos estatutaris han regulat l'àmbit local. Només cal comparar les recents lleis locals andalusa i valenciana.⁷

3.2.1. La nova legislació andalusa sobre els governs locals

Fins al moment present, és l'andalusa la normativa autonòmica més interessant i innovadora de totes les que s'han dictat en desplegament dels nous textos estatutaris. Aquest desplegament s'estructura principalment a través de dues lleis: la Llei 5/2010 i la Llei 6/2010, ambdues d'11 de juny.

En paraules del mateix legislador autonòmic andalús, recollides en l'exposició de motius de la Llei 5/2010, la reforma de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia "*constituye un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local*". Els dos pilars sobre els quals s'edifica aquest reforç de l'autonomia local –sempre en opinió d'aquest mateix legislador– són el reconeixement estatutari de competències pròpies als municipis (article 92.2 del nou Estatut andalús) i la previsió estatutària que la llei regularà la participació de les entitats locals en els tributs de la Comunitat Autònoma, instrumentada a través d'un fons d'anivellament municipal de caràcter incondicionat (article 192.1 del text estatutari). S'hi arriba, d'aquesta manera, a la conclusió següent: "*Competencias propias y financiación incondicionada constituyen la expresión más acabada de la autonomía local*".

Doncs bé, sobre aquest convenciment, el Parlament andalús ha dut a terme el desplegament estatutari en matèria local a través de l'aprovació simultània de dues lleis, que versen, respectivament, sobre els dos pilars

indicats amunt: es tracta de la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia, i la Llei 6/2010, d'11 de juny, reguladora de la participació de les entitats locals en els tributs de la Comunitat Autònoma d'Andalusia.

3.2.1.1. La Llei d'autonomia local d'Andalusia

La Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia, conté el desplegament legal de la regulació estatutària dels governs locals en el seu aspecte substantiu o institucional. Estem davant d'un text legal de marcat tall acadèmic, com demostra la lectura de l'exposició de motius, amb innovacions interessants, i que respon a una voluntat clara i ambiciosa d'incrementar el nivell de garantia de l'autonomia de les entitats locals andaluses. No hi ha dubte que, a dia d'avui, s'ha erigit en una referència indiscutible en l'àmbit local.

L'examen detallat d'aquesta llei desborda aquest treball. Per això, ens limitem a destacar alguns dels seus aspectes més rellevants, tant des d'una perspectiva estrictament formal com de contingut.

Des del punt de vista formal, podem destacar els següents trets d'aquesta llei:

- 1) Es tracta d'una llei que es declara dictada en desplegament directe de la regulació estatutària en matèria de governs locals. Enllaça, d'aquesta manera, amb la remissió que conté l'article 98 de l'Estatut. Aquest precepte estatutari, en efecte, es remet a "*una ley de régimen local*" perquè reguli "*las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunadas, convencionales y consorciales, así como cuantas materias se deduzcan del artículo 60*". Aquest darrer article estatutari és el que atribueix competències a la Comunitat Autònoma sobre la matèria règim local.
- 2) És una llei autonòmica reforçada. Així s'adverteix en l'exposició de motius i, de manera reiterada, en l'article 1 de la llei. En ambdós casos es vincula la llei que s'aprova amb el que disposa l'article 108 de l'Estatut, que exigeix el vot favora-

7. Seguim aquí l'exposició feta en FONT I LLOVET, Tomás i GALÁN GALÁN, Alfredo, "Gobierno local y Estado autonómico: la vida sigue... ¿igual?", en *Anuario del Gobierno Local 2010*, 2011, p. 22-30.

ble de la majoria absoluta del Ple del Parlament en una votació final sobre el conjunt del text per a les lleis “que afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la organización de las instituciones básicas”. Noteu que no s’hi fa cap al·lusió expressa al règim local. Malgrat això, el legislador busca la connexió a través de la referència a l’organització territorial: “la presente ley (...) se dicta en desarrollo de las provisiones estatutarias sobre organización territorial (...) se aprueba con las prescripciones establecidas en el artículo 108 del Estatuto de Autonomía de Andalucía” (article 1.1 de la Llei 5/2010).

- 3) Estem en presència d’una llei dictada com a conseqüència de l’exercici de les competències autonòmiques en les matèries de règim local (article 60 de l’Estatut andalús) i d’organització territorial (article 59 del mateix text estatutari). La doctrina assentada per la STC 31/2010, encara que dictada en relació amb l’Estatut català, és també aplicable a la interpretació de l’abast d’aquestes atribucions competencials realitzades pel text estatutari andalús. En qualsevol cas, cal destacar que, a diferència del cas català, l’Estatut andalús afirma la competència exclusiva autonòmica en matèria de règim local, però, s’hi afegeix, “*respetando el artículo 149.1.18 de la Constitución*”. De manera coherent, l’article 98 del mateix Estatut es remet a la regulació d’una futura llei autonòmica de règim local, però “*en el marco de la legislación básica del Estado*”.

Entrant en el contingut regulatori de la Llei, considerem d’especial interès els aspectes següents:

- 1) En termes pràcticament idèntics als emprats en la Carta europea de l’autonomia local, la Llei proporciona en l’article 4 una definició de l’autonomia local: “*autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público en el marco de las leyes. Actúan bajo su propia responsabilidad y en beneficio de las personas que integran su respectiva Comunidad*”.⁸ De manera que, en el marc de les seves competències, a l’empara d’aquesta autonomia “*cada entidad local podrá definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas*”. A més, l’apartat segon de l’article citat enumera un conjunt de con-
- tinguts que “*la autonomía local comprende en todo caso*”.
- 2) La idea força que batega en el fons de la Llei és la convicció que municipis i províncies integren una sola comunitat política: la comunitat política local. Expressió aquesta que, per cert, dóna rúbriques al primer dels títols de la Llei. Com diu expressament l’article 3.1 de la Llei: “*Los municipios y provincias, en su relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, integran un único nivel de Gobierno*”. Com s’aclareix en l’exposició de motius: “*autonomía municipal y autonomía provincial forman un sistema que el legislador delimitador de competencias ha de tomar como referencia*”.
- 3) El fet que municipis i províncies integren un únic nivell de Govern no és impediment, en canvi, perquè la Llei parteixi de la necessària distinció entre autonomia municipal i autonomia provincial. El diferent tracte que mereixen ambdues modalitats d’autonomia municipal es considera una conseqüència obligada de les seves diferents configuracions constitucionals i estatutàries i, en particular, de la configuració de la província com a agrupació de municipis.
- Seguint el que és ja habitual, la Llei configura el municipi com l’entitat territorial bàsica d’Andalusia, instància de representació política i via immediata de participació ciutadana en els assumptes públics (article 3.2). I, de manera més significativa, afirma que la província, caracteritzada per la dada essencial d’estar determinada per l’agrupació de municipis, té com a “*principal función, de conformidad con los mismos, (...) garantizar el ejercicio de las competencias municipales y facilitar la articulación de las relaciones de los municipios entre sí y con la Comunidad Autónoma de Andalucía*” (article 3.3). Distingeix la província, doncs, el seu caràcter servicial pel que fa als municipis. Així es destaca en l’exposició de motius: “*la Ley ubica la autonomía provincial al servicio de la autonomía municipal, diferenciando ambas, reconociendo relevancia jurídica a las prioridades y solicitudes presentadas por los municipios, que no podrán ser ignoradas ni suplantadas, pero no completa o necesariamente satisfechas si la provincia, obligada a ponderar la*

8. Noteu que el precepte legal parla d’“interès públic” i no d’“interès local”.

prioridad municipal con visión intermunicipal, la entendiera desmesurada o lesiva para la prestación equitativa de un servicio".

De manera coherent amb aquesta concepció, en seu de regulació de les competències pròpies de les províncies, el legislador autonòmic posa especial èmfasi en les competències d'assistència als municipis. Encara que cal advertir que l'article 15 reconeix, de manera expressa i específica, competències materials a la província en les tres matèries següents: a) carreteres provincials; b) arxius d'interès provincial, i c) museus i institucions culturals d'interès provincial.

- 4) La regulació que la Llei fa de les competències municipals és especialment interessant. Després de la garantia estatutària de competències pròpies als municipis, *"la Ley añade al repertorio estatutario otras competencias identificando potestades y especificando materias que refuerzan la exclusividad de la competencia municipal"* (exposició de motius). La Llei, per tant, atribueix directament competències pròpies als municipis andalusos, fent un especial esforç a definir i utilitzar amb precisió les potestats i les matèries, sobre la base que la competència no és més que l'exercici d'una potestat sobre una matèria (article 9). Aquestes competències, a més, tenen la consideració de mínimes, de manera que podran ser ampliades per les lleis sectorials (article 6.2). I és aquí on es posa de manifest un dels aspectes més discutits i nous de la Llei: en tractar-se d'una llei autonòmica reforçada, la seva regulació resulta ara intocable i, per tant, ha de ser necessàriament respectada pel futur legislador sectorial autonòmic.
- 5) El legislador andalús ha mostrat una preocupació especial per assegurar un espai suficient a la potestat d'autoorganització local. Amb suport en la Carta europea de l'autonomia local i el nou text estatutari, es pretén invertir els termes respecte a la situació existent fins al moment: *"Hasta ahora, con la normativa vigente y atendiendo a la jurisprudencia constitucional, el espacio reservado a la autoorganización local inevitablemente ha quedado reducido a una facultad residual una vez que, sobre la materia, hubiera legislado el Estado las bases y las comunidades autónomas la normativa de desarrollo"*. I hi afegeix tot seguit: *"Tanto el artículo 91.3 del Estatuto de Au-*

tonomía de Andalucía como el artículo 6.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local invierten el razonamiento descendente del actual sistema de fuentes: la regla es la capacidad de autoorganización entendida como función de gobierno. Frente a la regla habría que explicar el sentido de la excepción" (exposició de motius).

- 6) Seguint les recomanacions fetes pels experts del Consell d'Europa en ocasió del Llibre blanc elaborat en relació amb la futura Llei bàsica estatal sobre governs locals, la Llei andalusa es marca com a objectiu distingir amb claredat entre agrupacions i associacions de municipis. En les primeres, de caràcter forçós, s'hi inclouen àrees metropolitanes i comarques. Dins de les segones, òbviament de caràcter voluntari, en la mesura que són resultat de l'exercici del dret d'associació, s'hi inclouen mancomunitats i consorcis. És particularment destacable la regulació que la Llei dedica als consorcis locals, així com a les denominades *"redes de cooperación territorial"* (article 84).
- 7) En el títol dedicat als serveis locals i, en concret, en l'apartat relatiu a les maneres de gestió dels serveis públics, és nova la inclusió, dins d'aquestes, com a modalitats de gestió pròpia o directa per l'ens local, de l'*"agencia pública administrativa local"*, l'*"agencia pública empresarial local"*, l'*"agencia especial local"*, la *"sociedad interlocal"* i *"la fundación pública local"*, així com la regulació sobre l'*"empresa mixta de colaboración público-privada"*.
- 8) Especialment cridanera és la creació per la Llei del Consell Andalus de Governos Locals (article 57), configurat a imatge i semblança del Consell dels Governos Locals que preveu l'article 85 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. El repte, sens dubte, és articular adequadament les funcions d'aquest òrgan de representació de municipis i províncies davant les institucions autonòmiques, garantint-ne la participació en els procediments normatius autonòmics que afectin les competències locals pròpies, amb les funcions que corresponen al subsistent Consell Andalus de Concertació Local (article 85), configurat com un òrgan mixt de col·laboració, que troba ancoratge directe en el mandat que conté l'article 95 de l'Estatut andalús. Sobre aquest punt és especialment il·lustratiu el Dictamen del Consell Consultiu d'Andalusia emès sobre el projecte de llei.

3.2.1.2. La Llei reguladora del fons de participació de les entitats locals en els tributs de la Comunitat Autònoma d'Andalusia

La Llei 6/2010, d'11 de juny, reguladora de la participació de les entitats locals en els tributs de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, conté en part el desplegament legal de la regulació estatutària dels governs locals en el seu aspecte financer.

El punt de partida de la Llei és l'afirmació que el principi de suficiència financera *"implica que las entidades locales deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que las leyes les atribuyen y que, para ello, deben nutrirse fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las comunidades autónomas"* (exposició de motius). Doncs bé, la Llei s'ha fixat com a objecte la regulació de la col·laboració financera de la Comunitat Autònoma d'Andalusia amb les entitats locals del seu territori, a través de la participació d'aquestes en els tributs d'aquella (article 1).

La llei es dicta en compliment del mandat contingut en l'article 192.1 de l'Estatut andalús, segons el qual: *"Una ley regulará la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado"*. En compliment del dictat estatutari, la Llei crea el Fons de participació de les entitats locals en els tributs de la Comunitat Autònoma d'Andalusia (article 2.1), del qual es destaca el caràcter incondicionat (article 2.3) i que podran participar-hi tots els municipis andalusos (article 3.1). A part d'això, la Llei regula amb detall els criteris per a la dotació, distribució i evolució dinàmica del fons.

3.2.2. La nova Llei valenciana sobre governs locals

Les Corts Valencianes han aprovat la Llei 8/2010, de 23 de juny, de règim local de la Comunitat Valenciana. Estem davant d'un text legislatiu de tall molt més conservador i continuista, en comparació amb la nova legislació andalusa. Tampoc aquí és procedent entrar en un examen detallat d'aquesta Llei, però sí, almenys,

destacar igualment alguns aspectes destacats tant des d'un punt de vista formal com de contingut.

Des d'una perspectiva estrictament formal, cridem l'atenció sobre les notes que caracteritzen la Llei valenciana:

- 1) És una llei dictada en desplegament de la regulació estatutària sobre els ens locals valencians. En el preàmbul es recorda que l'article 64.1 del nou text estatutari imposa l'obligació d'aprovar una *"Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana"*, i que, justament, la Llei es dicta en compliment d'aquest mandat estatutari.
- 2) És una llei autonòmica ordinària. A diferència del cas andalús, no estem en presència, per tant, d'una llei reforçada o qualificada. L'Estatut valencià no conté aquesta exigència. Aquest punt és important a l'hora de determinar la seva relació amb les lleis sectorials autonòmiques.⁹
- 3) És una llei dictada en l'exercici de la competència autonòmica sobre règim local, i amb total respecte a les normes bàsiques dictades per l'Estat. En efecte, l'article 49.1.8a de l'Estatut valencià atribueix a la Comunitat Autònoma competència exclusiva sobre la matèria règim local, però *"sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española"*. Per si hi quedés algun dubte, el citat article 64.1 de l'Estatut valencià, quan imposa l'obligació d'aprovar una llei local, adverteix que aquesta tasca s'ha de fer *"en el marco de la legislación básica del Estado"*. Estem, per tant i realment, davant d'una competència compartida. Idea aquesta confirmada reiteradament en el text legal. Així, d'entrada, comença el preàmbul recordant que la Constitució *"regula el marco competencial en materia de régimen local desde una perspectiva bifronte"*, i, coherentment, assenyala més endavant que la regulació continguda en la Llei s'estableix *"en el marco del imprescindible respeto a las normas básicas dictadas por el Estado"*. I ja, concretament, l'article 2.1 de la Llei afirma que les entitats locals valencianes *"se regirán por lo dispu-*

9. Sobre el significat i la repercussió jurídica de les lleis autonòmiques reforçades, conegudes habitualment com lleis de desplegament bàsic de l'estatut d'autonomia, particularment en l'àmbit local, es pot veure GALÁN GALÁN, Alfredo, "Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 9, 2009, p. 280-346; i del mateix autor, "Naturaleza de la ley de régimen local de Andalucía y su relación con las leyes autonómicas sectoriales", en *Anuario del Gobierno Local 2009*, 2010.

esto en la presente Ley y en la normativa que la desarrolle”, però, s’hi afegeix, “sin perjuicio de lo establecido en la normativa básica estatal”.

En relació amb el contingut de la Llei valenciana, considerem d’especial interès destacar els aspectes següents:

- 1) La Llei dedica el capítol VI del títol I a la regulació dels règims municipals especials. Entre aquests, com a principal novetat, s’hi preveu (article 38) i s’hi regula (articles 45 a 47) el denominat “*régimen de gestión compartida*”. Té en comú amb el règim especial de consell obert el fet que està pensat per als municipis petits. En concret, es poden acollir al règim de gestió compartida únicament els municipis amb població inferior a 500 habitants i els altres la població dels quals estigui compresa entre 500 i 1.000 habitants, sempre que a aquests últims l’evolució demogràfica sigui negativa de forma persistent.

Les especialitats pròpies d’aquest règim municipal es concreten en la Llei, encara que en termes bastant genèrics: a) especialitats en la dispensa de la prestació de serveis municipals mínims obligatoris; b) disseny d’un règim simplificat d’organització i funcionament; c) programa de reorganització de la gestió municipal, consistent en un “*sistema de gestión compartida*”, articulat a través de convenis de col·laboració subscrits amb la diputació provincial corresponent i amb els departaments de la Generalitat valenciana; d) mesures de foment, amb especial referència a la preferència d’aquests municipis en les convocatòries d’ajuts d’altres administracions; i e) disposicions relatives a la possibilitat d’agrupació amb altres municipis limítrofs per al sosteniment de personal comú o per a la prestació de serveis bàsics no obligatoris. En relació amb aquest últim contingut, cal destacar la previsió legal segons la qual, en els supòsits que es consideri convenient i simultàniament amb l’aplicació d’aquest règim especial a determinats municipis, la comunitat autònoma pot proposar la constitució de mancomunitats d’interès preferent. A part d’això, l’assistència i la cooperació provincial es dirigiran preferentment als municipis objecte d’aquest règim especial (article 51). La instauració del règim de gestió compartida tindrà sempre com a objectiu final, per imperatiu legal, “*la eliminación de las causas que determi-*

naron su aplicación” (article 46). Ara bé, si a la finalització del termini de vigència del règim especial s’arriba a la conclusió que aquestes causes no es poden eliminar o fins i tot que s’agreujaran en el futur, la Comunitat Autònoma “*podrá promover, siempre con la conformidad del municipio, su supresión*” (article 47.1). El municipi suprimit, si així ho desitja, es podrà erigir en entitat local menor d’aquell al qual s’incorpori.

- 2) La Llei dedica el títol V a una regulació detallada de les entitats locals menors. D’aquesta manera, efectivament, després de la seva definició i de la fixació dels seus objectius, el text legal aborda la determinació de les seves competències, procediments de creació, modificació i supressió, normes d’organització i funcionament, i els seus recursos. Segons declara el preàmbul, aquesta regulació s’estableix “*con el fin de cubrir el vacío legal existente hasta la fecha, cubierto solo de modo parcial por la aplicación de la legislación básica estatal*”. El resultat final és la seva configuració com a entitats locals (article 54.2) que poden tenir competències no solament delegades, sinó també pròpies (article 56.1), a les quals corresponen totes les potestats i prerrogatives pròpies dels municipis, excepte la tributària, que tenen atribuïda amb un caràcter limitat (article 60.1), i que han de tenir garantits pels ajuntaments els ingressos mínims necessaris (article 71).

- 3) Segons el preàmbul de la Llei, “*uno de los aspectos clave*” del text legal “*es el fomento de las figuras asociativas municipales*”. La veritat és que dedica molts dels seus articles a la regulació d’aquesta qüestió. Després d’establir unes “*disposiciones comunes*” a les fórmules associatives municipals (articles 88 a 90), regula amb gran detall les mancomunitats (articles 91 a 107) i també els consorcis (articles 108 a 110), així com els convenis interadministratius (article 111).

Les entitats locals valencianes, “*en el libre ejercicio de su derecho a asociarse*”, poden constituir, entre d’altres fórmules associatives, agrupacions per al sosteniment en comú de personal (article 88 i 160 a 161). Ara bé, per al legislador local valencià, la principal figura associativa és la mancomunitat de municipis, que qualifica expressament d’entitat local territorial (article 92.1).

I dins de les mancomunitats, com a novetat, s’hi preveu la modalitat de les mancomunitats

d'interès preferent, constituïdes "con el objetivo prioritario de la reactivación económica y demográfica de los municipios que la integran" (article 107.1). Tanmateix, la regulació del procediment per sol·licitar i obtenir, si s'escau, la declaració de mancomunitat d'interès preferent, es remet a un futur reglament (article 107.2).

- 4) S'eleva a rang legal la Comissió Mixta de Cooperació entre la Generalitat i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, fins ara regulada per reglament (Decret del Consell 81/2008, de 6 de juny). No obstant això, la regulació que conté la Llei és molt escassa, i es compta, doncs, amb el complement reglamentari. Lligada per la previsió estatutària que preveu expressament l'existència d'aquest òrgan, és a dir, l'article 64.3 de l'Estatut valencià, la Llei local manté la interlocució específicament i nominativament en la Federació Valenciana de Municipis i Províncies.
- 5) Finalment, pel que fa a les hisendes locals, i en compliment del mandat que conté l'article 64.3 de l'Estatut valencià, l'article 201 de la Llei crea el Fons de cooperació municipal de la Comunitat Valenciana, "que tiene por objeto potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad". S'hi adverteix que la participació dels municipis en el Fons esmentat "está supeditada al cumplimiento de la obligación de presentar la cuenta general aprobada ante la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, y a tener, en su caso, un plan de estabilidad financiera". De tota manera, la regulació és molt concisa, ja que el legislador es remet a un futur reglament perquè desenvolupi la participació dels municipis en les dotacions del Fons.

3.3. Diversitat en el desplegament estatutari: anticipació del legislador autonòmic a l'aprovació del nou estatut d'autonomia. El cas d'Extremadura

Finalment, cal destacar que alguna comunitat autònoma no ha volgut esperar a l'entrada en vigor del seu nou estatut per aprovar lleis autonòmiques de gran

rellevància en l'àmbit local, si bé és cert que van ser elaborades tenint ja present el text estatutari en tramitació. Així ha succeït a Extremadura.

Seguint el model marcat pels altres nous estatuts d'autonomia que el van precedir, també el d'Extremadura, aprovat mitjançant la Llei orgànica 1/2011, de 28 de gener, presta més atenció a la regulació dels governs locals. Però el que volem destacar en aquest moment és la dada temporal. Perquè, en efecte, poc abans el Parlament extremeny va aprovar una llei de gran interès: la Llei 17/2010, de 22 de desembre, de mancomunitats i entitats locals menors d'Extremadura. Fixant-nos en les dates, comprovem que l'aprovació de la Llei precedeix la de l'Estatut en poc més d'un mes, el que demostra que, tot i això, en l'elaboració del text legal s'ha hagut de tenir en compte la nova regulació estatutària. Per tant, encara que estrictament no es pugui considerar fruit del desenvolupament estatutari, sí que s'ha de pressuposar, com a mínim, la coherència entre ambdós projectes normatius.¹⁰

La Llei extremenya, com reconeix expressament l'exposició de motius, reuneix en un mateix cos legal "dos de las iniciativas legislativas de nuestra Comunidad Autónoma más esperadas y necesarias en el ámbito local": l'establiment del marc legal de les mancomunitats de municipis i de les entitats locals menors. L'objectiu és proporcionar a les primeres "una regulación más completa", i a les segones la regulació "específica que, por razones de singularidad de las existentes en nuestro territorio", és exigida.

El tractament d'ambdues qüestions en un mateix text legal, segons confessa el legislador autonòmic mateix en l'exposició de motius, "responde más a razones de oportunidad que de cohesión de ambos regímenes regulatorios", tot i que, s'hi afegeix, "sin que con ello se pierda la ocasión en el texto de coordinar aquellas cuestiones que relacionan las entidades locales menores y las mancomunidades".

De les mancomunitats de municipis es dona una regulació extensa i detallada, fins al punt que el legislador mateix, de nou en l'exposició de motius, admet que s'estableix "aun a riesgo de trazar previsiones que en ocasiones puedan ser tachadas de reglamentaristas". El que no obsta, tanmateix, perquè la disposició final segona de la Llei contingui l'habitual habilitació

10. Vegeu, de NOU, FONT i LLOVET, Tomás i GALÁN GALÁN, Alfredo, "Gobierno local y Estado autonómico: la vida sigue... ¿igual?", en *Anuario del Gobierno Local 2010*, 2011, p. 18-21.

al Consell de Govern autonòmic per portar a terme el desplegament reglamentari. Sense baixar al detall, cridem l'atenció sobre els aspectes següents d'aquesta regulació:

- 1) Poden ser membres de les mancomunitats no només els municipis, sinó també les entitats locals menors. Precisament per això, el títol de la Llei fa referència a les mancomunitats, sense precisar –com és habitual en altres textos normatius– que es tracti de municipis. L'article 3 de la Llei, en efecte, reconeix el dret a mancomunar-se tant als municipis com a les entitats locals menors. Ara bé, amb alguna diferència notable. Així, mentre als municipis se'ls reconeix, sense més, la possibilitat d'associar-se en mancomunitats, les entitats locals menors es permet que puguin formar part de mancomunitats. Perquè, en efecte, aquestes últimes entitats *"gozan del derecho a constituirse e integrarse en mancomunidades"*, però sempre que d'aquestes *"formen parte al menos dos municipios"* i, a més, *"si para ello cuentan con la autorización de la iniciativa por el municipio matriz al que estén adscritas"*.
- 2) A diferència de la Llei valenciana de règim local, la Llei extremeña qualifica expressament les mancomunitats com a entitats locals voluntàries de caràcter no territorial. Incloses, ja que no es fa cap excepció, malgrat la seva peculiaritat, les mancomunitats integrals.
- 3) La principal novetat introduïda per la Llei, en aquesta primera part, és precisament la regulació de les denominades mancomunitats integrals. Aquesta qualificació d'integrals té l'origen en el Decret extremeño 74/2008, de 25 d'abril, pel qual s'estableix un fons de cooperació per a aquesta modalitat de mancomunitats. Ara bé, aquesta norma, atès que no era la seva finalitat, no en va proporcionar la definició ni establir la regulació. Objectius que es compleixen ara amb la Llei que estem comentant. De manera molt sintètica, destaquem els trets següents de les mancomunitats integrals.

En primer lloc, la mancomunitat és una modalitat dins de la categoria genèrica de les mancomunitats. Com afirma l'exposició de motius, es tracta d'una *"especie dentro del género de las mancomunidades"*.

En segon terme, la mancomunitat integral no substitueix la fórmula tradicional de la mancomunitat. Com

adverteix igualment l'exposició de motius, *"con este régimen no se pretende sustituir ni mermar el que regula las mancomunidades de municipios tradicionales (...) asumiendo por supuesto que ambos tipos coexistirán en nuestro espacio local"*.

Finalment, la dada que peculiaritza les mancomunitats integrals és, més enllà del fet comú de ser un instrument de cooperació, la seva configuració com a eina per a una vertebració adequada del territori, així com per al desenvolupament social, econòmic i cultural de les seves poblacions. En la ment del legislador, aquesta modalitat de mancomunitats és ideada, per tant, com una via per afavorir i impulsar de forma significativa un desenvolupament sostenible, equilibrat i igualitari dels seus entorns. I de manera coherent, la Llei conté un conjunt de mesures que persegueixen fomentar-ne l'existència.

La segona part de la Llei s'ocupa de regular, també amb gran minuciositat, les entitats locals menors. Respectant la legislació bàsica estatal en la matèria, l'exposició de motius apunta com a finalitat del desplegament legislatiu autonòmic procurar *"en todo momento centrar su papel y competencias en aquellos aspectos que realmente deben constituir su ámbito de actuación, lo que supone en la práctica limitar su capacidad de intervención en determinados asuntos para potenciarla significativamente en otros"*. De la regulació establerta destaquem els aspectes següents:

- 1) La Llei reforça l'autonomia d'aquestes entitats locals menors i pretén assegurar un règim competencial que els garanteixi l'assoliment dels seus fins.
- 2) S'hi destaca la importància de la participació ciutadana. Si aquesta participació és rellevant a qualsevol Administració, *"se torna en realmente decisiva"* en el cas de les entitats locals menors (exposició de motius).
- 3) S'hi introdueixen particularitats significatives quant al règim d'elecció i substitució de l'alcalde pedani i dels membres de la junta veïnal, així com en relació amb la possibilitat de plantejar qüestions de confiança i mocions de censura.

Cal fer una darrera observació en relació amb la Llei 17/2010. El legislador extremeño és conscient que la seva tasca reguladora en matèria local no acaba aquí. És més, en l'exposició de motius afirma que *"la presente Ley se configura como un primer paso legislativo"*, per tant, *"con la mirada puesta en un camino más largo que, de forma coordinada, establezca los instru-*

mentos que permitan un régimen normativo singularizado para nuestra Administración local". Aquesta idea entronca perfectament amb la necessitat de procedir al desplegament legal de la regulació estatutària dels governs locals i, en concret, amb la conveniència de l'aprovació d'una llei general de governs locals d'Extremadura. Llei citada pel nou text estatutari. Així, el seu article 53.2 preveu que "en el marco de la legislación básica del Estado, la Comunidad Autónoma regulará el régimen jurídico de las entidades locales de Extremadura, teniendo en consideración las diferentes características de las mismas y su diversa capacidad de gestión competencial".

4. Extensió de la influència de l'aprovació dels nous estatuts d'autonomia a altres processos normatius amb incidència en l'àmbit local

La repercussió en l'àmbit local de l'aprovació dels nous estatuts d'autonomia, no es limita únicament als seus respectius continguts regulatoris i als seus posteriors desplegaments directes mitjançant una llei autonòmica. La seva influència s'estén, en efecte, a altres processos normatius amb incidència sobre els governs locals. De manera resumida, destaquem els dos casos següents.

4.1. Legislació sobre governs locals a comunitats autònomes sense nou estatut d'autonomia. El Projecte de llei municipal d'Euskadi

No totes les comunitats autònomes han aprovat un nou text estatutari. Malgrat això, i com és lògic, no es poden sostreure de la influència dels que sí que s'han aprovat al seu entorn a l'hora d'escometre la seva tasca legislativa ordinària amb incidència sobre els governs locals. Un bon exemple d'això, el trobem en el Projecte de llei municipal d'Euskadi.¹¹

La Mesa del Parlament Basc, en la reunió del dia 4 d'octubre de 2011, va acordar l'admissió a tràmit del

Projecte de llei municipal d'Euskadi.¹² El País Basc, en efecte, no s'ha dotat fins ara d'una llei d'aquest tipus. Manca de la qual es fa ressò la mateixa exposició de motius del Projecte de llei: "El proceso de institucionalización de Euskadi, a pesar de haber transcurrido más de treinta años desde la recuperación del autogobierno, está aún incompleto. Efectivamente, culminado el proceso de institucionalización autonómico y foral quedaba pendiente aún la aprobación de la Ley Municipal de Euskadi". I s'hi afegeix més endavant: "Bajo ese planteamiento, la necesidad objetiva de la Ley Municipal de Euskadi no puede ser puesta en tela de juicio. En Euskadi, actualmente, el marco normativo local está imbuído de una notable precariedad. (...) La articulación interna de Euskadi requería como complemento imprescindible la aprobación de la Ley Municipal que cerrara el proceso de articulación institucional entre instituciones comunes, órganos forales de los territorios históricos y ayuntamientos". Cal destacar, per tant, que, a diferència del que passa a d'altres comunitats autònomes, aquesta iniciativa legislativa no obeeix a la necessitat de desplegar una nova regulació estatutària sobre governs locals.

Una de les raons que expliquen la dificultat que ha envoltat l'elaboració i aprovació d'aquesta llei municipal basca, després de diversos intents fracassats, és la complexa distribució interna de poder sobre els municipis entre la Comunitat Autònoma i els territoris històrics. És cert que l'article 10.4 de l'Estatut d'autonomia del País Basc reconeix a la Comunitat Autònoma competència exclusiva sobre règim local, sense perjudici de la competència estatal de l'article 149.1.18 de la Constitució. Ara bé, ja no en la seva relació amb l'Estat, sinó des d'una perspectiva interna, l'article 37.3 del mateix Estatut atribueix als territoris històrics la competència exclusiva sobre el conjunt de matèries que s'hi enumeren i que, en no poques ocasions, tenen una incidència directa sobre aquest règim local. Competències concretes després en la llei basca 27/1983, de 25 de novembre, de relacions entre les institucions comunes de la Comunitat Autònoma i els òrgans forals dels seus territoris històrics, coneguda habitualment com la llei de territoris històrics. Conscient d'aquesta distribució

11. Vegeu FONT I LLOVET, Tomás i GALÁN GALÁN, Alfredo, "Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?", en *Anuario del Gobierno Local* 2011, 2012.

12. Publicat en el *Boletín Oficial del Parlamento Vasco* núm. 128, IX Legislatura, de 7 d'octubre de 2011.

interna del poder polític sobre la matèria local, l'exposició de motius del Projecte de Llei, després de reconèixer l'existència de *"un fondo foral de competencias que se proyecta sobre determinadas facetas del espacio local con incidencia asimismo en importantes aspectos puntuales del régimen jurídico de los municipios"*, adverteix que *"Este espacio local de configuración foral no puede ser, en ningún caso, desconocido por el Parlamento Vasco en el momento de elaborar y aprobar la Ley Municipal de Euskadi"*. En conseqüència, el text del Projecte de Llei ha estat redactat *"sin perjuicio de las competencias que le corresponden a los territorios históricos vascos sobre ese ámbito"*.

Malgrat aquestes cauteles, la Diputació foral de Biscaia, les juntes generals d'Àlaba i la Diputació foral d'Àlaba han presentat qüestions de competència en relació amb el Projecte de Llei.¹³ La resolució d'aquestes qüestions és competència de la Comissió Arbitral que preveu l'article 39 de l'Estatut basc¹⁴ i la regulació més detallada de la qual recull la Llei basca 13/1994, de 30 de juny, per la qual es regula la Comissió Arbitral.¹⁵ A l'espera de la seva decisió, la Mesa del Parlament Basc, en la reunió del dia 3 de novembre de 2011, va acordar suspendre la tramitació de la iniciativa normativa.

El conflicte ha estat finalment resolt per la Comissió Arbitral mitjançant la Decisió 3/2012, de 19 d'abril de 2012, relativa a les qüestions plantejades per les juntes generals del territori històric d'Àlaba, la Diputació foral de Biscaia i la Diputació foral d'Àlaba, en relació amb

el Projecte de Llei municipal d'Euskadi. La Comissió Arbitral considera que els articles qüestionats s'adeqüen a la distribució de competències entre les institucions comunes de la Comunitat Autònoma i els òrgans forals dels seus territoris històrics, establerta en l'Estatut d'autonomia i en la legislació en vigor. Amb una sola excepció: *"Que el artículo 31.3.32 del Proyecto de Ley Municipal de Euskadi es contrario a la distribución de competencias establecida en la legislación en vigor, sin que su modificación cumpla con las exigencias establecidas en la doctrina de esta Comisión Arbitral"* (punt tercer de la Decisió).¹⁶

La Decisió de la Comissió Arbitral va ser rebuda al Parlament basc el 25 d'abril de 2012. I l'endemà passat, és a dir, el 27 d'abril, la Mesa del Parlament va prendre coneixement i va acordar la prossecció de la tramitació de la iniciativa legislativa.¹⁷

4.2. Legislació autonòmica sobre el sistema d'administracions de la Comunitat. La Llei reguladora de les administracions públiques catalanes

En el cas concret de Catalunya, l'aprovació del nou text estatutari ha tingut com una altra de les seves conseqüències l'establiment pel legislador autonòmic d'un règim comú al conjunt de les administracions que es consideren catalanes, és a dir, aplicable tant a l'Admi-

13. Les qüestions de competència de la Diputació foral de Bizkaia i de les juntes generals d'Àlaba es van presentar el 26 d'octubre de 2011, mentre que la corresponent a la Diputació foral d'Àlaba es va presentar l'endemà, és a dir, el 27 d'octubre de 2011.

14. En efecte, segons l'article 39 de l'Estatut d'autonomia del País Basc: *"Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus territorios históricos se someterán a la decisión de una Comisión Arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del territorio interesado, y presidida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una ley del Parlamento Vasco determine"*.

15. L'article 2 de la Llei basca 13/1994 estableix que la Comissió Arbitral coneixerà, entre d'altres, *"de las cuestiones de competencia que se le formulen respecto de proyectos y proposiciones de ley en tramitación en el Parlamento Vasco"*. I segons l'article 54, la decisió que adopti aquesta Comissió Arbitral *"determinará si el proyecto o proposición se adecúa a la distribución de competencias entre las instituciones comunes y forales establecida en el Estatuto de Autonomía"* (apartat primer), i també si *"modifica o afecta al sistema competencial o a la distribución de competencias entre las instituciones comunes y forales establecidos en la legislación en vigor"* (apartat segon). *Vid.* al respecte, entre d'altres, LEGUINA VILLA, Jesús, "La Ley 13/1984, de 30 de junio, reguladora de la Comisión Arbitral y el artículo 39 del Estatuto Vasco", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995.

16. L'article 31 del Projecte de Llei municipal d'Euskadi es dedica a les *"competencias municipales"*. En l'apartat tercer s'estableix que: *"En el marco de la legislación aplicable y sin perjuicio de las que, además, les atribuyan las leyes sectoriales, los municipios vascos tendrán las siguientes competencias"*, que s'hi enumeren a continuació. Dins d'aquest llistat, en concret, el número 32 es refereix a: *"Ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de su titularidad de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos, sean o no a motor, y animales, y del transporte de personas y mercancías, para lo que podrán fijar los medios materiales, técnicos y humanos que consideren necesarios"*.

17. L'acord de represa de la tramitació del Projecte de Llei ha estat publicat en el *Boletín Oficial del Parlamento Vasco* núm. 163, IX Legislatura, de 7 de maig de 2012.

nistració autonòmica com als ens locals catalans. En efecte, una de les principals novetats de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, és la voluntat d'establir, com ja indica expressament el títol, una regulació comuna per el conjunt de les administracions públiques de Catalunya.¹⁸

Estem davant d'una originalitat interessant en el panorama normatiu català. Abans de l'aprovació de la Llei 26/2010, en efecte, el Parlament autonòmic havia aprovat lleis diferents per a cada tipus específic d'Administració. Així, d'una banda, la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya,¹⁹ i, de l'altra, la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (actualment, Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós d'aquesta Llei).²⁰ La inexistència d'aquesta regulació autonòmica comuna va ser posada de manifest en la Memòria general de l'avantprojecte de llei. En l'apartat 3, relatiu al marc normatiu, s'hi pot llegir el següent: *"Actualmente no hay una norma que regule el régimen jurídico y el procedimiento administrativo comunes de las Administraciones Públicas catalanas, más allá de la legislación básica, porque la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, establece únicamente esta regulación para la Administración de la Generalitat, que es su ámbito subjetivo de aplicación"*.²¹

Tanmateix, hem d'advertir que la regulació autonòmica comuna establerta per la Llei 26/2010 no suposa cap novetat des d'una perspectiva comparada. Això existeix a alguna altra comunitat autònoma, encara que és cert que no constitueix la regla. Cas destacat és el de Canàries. Des de fa ja temps, efectivament,

és vigent la Llei 14/1990, de 26 de juliol, de reforma de la Llei 8/1986, de 18 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques de Canàries. L'objecte d'aquesta Llei, com el títol ja assenyala, és l'establiment del règim jurídic de les administracions públiques de Canàries, conjunt format per l'Administració autonòmica, les administracions insulars (cabildos) i la resta d'administracions locals (article 1 de la Llei canària).²²

El fonament estatutari de la Llei catalana que estem examinant és la noció d'"administracions públiques de Catalunya", expressió utilitzada reiteradament pel nou Estatut català. D'aquesta manera, constatem l'existència, com a novetat, d'aquesta noció estatutària, que és emprada, com diem, tant des d'una perspectiva formal com material, per justificar l'aprovació de la Llei.

Una de les principals utilitats de la noció estatutària d'"administracions públiques catalanes", des del punt de vista formal, la trobem en relació amb la determinació de les competències de la Generalitat. Aquesta noció, la utilitza el legislador estatutari per definir algunes matèries competencials (per tant, dins el capítol II del títol IV EAC). En concret, és emprada com un element que integra el tipus de les principals matèries relatives a l'Administració: les que recullen l'article 136 EAC ("La funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes") i l'article 159 EAC ("Règim jurídic, procediment, contractació, expropiació i responsabilitat en les administracions públiques catalanes"). Convé advertir, per tant, que aquests preceptes fan una atribució estatutària de competències a la Comunitat Autònoma de Catalunya, amb l'abast fixat en cada un dels mateixos, no només sobre l'Administració autonòmica, sinó sobre el conjunt format per les "administracions públiques catalanes".²³

18. Vegeu GALÁN GALÁN, Alfredo, "El sistema de Administraciones Públicas de Cataluña", en TORNOS MAS, Joaquín (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña*, Iustel, 2012, p. 135-190.

19. La disposició derogatòria primera de la Llei 26/2010 porta a terme una derogació parcial, amb l'abast que s'hi especifica, de la Llei 13/1989.

20. A diferència del que s'ha dit en la nota anterior, i malgrat que la Llei 26/2010 és també aplicable a les administracions locals catalanes, no es recull expressament en les seves disposicions derogatòries cap afectació a la regulació continguda en la Llei municipal i de règim local (Decret legislatiu 2/2003).

21. La traducció és nostra.

22. La idea de l'existència d'un sistema d'administracions que englobi l'autonòmica i les locals es pot trobar en altres ordenaments autonòmics. Pot servir d'exemple la recent Llei orgànica 7/2010, de 27 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 13/1982, de 10 d'agost, de reintegració i millorament del règim foral de Navarra. En preveure per primera vegada aquesta norma la figura del Defensor del Poble de Navarra, el nou article 18 ter li reconeix la funció de supervisar l'activitat de "*las Administraciones Públicas de Navarra*".

23. Convé també assenyalar, encara que sigui ara de manera col·lateral, que aquestes atribucions competencials són realitzades, en tot cas, amb el límit del respecte al principi d'autonomia local (articles 136 i 159.6 EAC).

La disposició final quarta de la Llei 26/2010, sota la rúbrica de "Títol competencial", afirma que ha estat dictada a l'empara dels articles 159.1 i 2 EAC, d'una banda, i 160.1 EAC, de l'altra. Aquesta cobertura competencial estatutària, d'altra banda, es destaca ja en el preàmbul de la Llei. És més, comença justament dedicant els dos primers paràgrafs a aquesta qüestió: "L'article 159.1 de l'Estatut d'autonomia atorga a la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment administratiu, la competència per a regular les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat". I continua en el segon paràgraf: "Així mateix, d'acord amb l'article 160.1 de l'Estatut d'autonomia, correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local, que, respectant el principi d'autonomia local, inclou el règim de 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 consorciades".²⁴

De manera complementària al que s'ha dit fins ara, i des d'una perspectiva material, el mateix preàmbul de la Llei 26/2010 vincula expressament l'establiment d'una regulació comuna per a les administracions públiques catalanes amb la previsió en l'article 2 de l'Estatut català d'un "sistema institucional de la Generalitat". En el fons, l'existència d'aquesta regulació comuna es pot concebre com una manifestació de la interiorització autonòmica dels governs locals duta a terme pel nou Estatut català.

El citat article 2, en efecte, sota la rúbrica "La Generalitat", en els seus tres primers apartats, defineix i determina l'estructura del que denomina "sistema institucional de la Generalitat". És aquesta una noció estatutària nova, ja que no apareixia en l'antic text estatutari català de 1979 i tampoc es recull en cap dels altres estatuts d'autonomia, ni tan sols en els que han pres l'Estatut català de 2006 com a model. Però a més de nou és un concepte fosc, almenys fins al dia d'avui, necessitat d'una anàlisi acadèmica en profunditat.

Comença l'article 2 del text estatutari, en el seu primer apartat, definint la noció: "La Generalitat és el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya". Observeu que, en realitat, el precepte estatutari no defineix directament el que és aquest "sistema institucional de la Generalitat", sinó la "Generalitat" mateixa. D'aquesta manera, s'identifica la Generalitat amb un sistema institucional. Per això, més endavant, concretament en l'apartat 3 del mateix article, es parla amb tota naturalitat de "sistema institucional de la Generalitat". En conclusió, per al legislador estatutari, la Generalitat és un sistema d'institucions. És a dir, és una pluralitat d'institucions, però que responen a una idea de sistema.²⁵

Els dos apartats següents de l'article 2 de l'Estatut s'encarreguen de determinar les institucions que integren el sistema institucional de la Generalitat. Institucions que són de dos tipus diferents, el que en justifica el tractament separat en els dos apartats indicats.

El primer (article 2.2 EAC) es refereix a les institucions autonòmiques en sentit estricte, és a dir, les de nivell territorial autonòmic: "La Generalitat és integrada pel Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern i les altres institucions que estableix el capítol

24. El cert és que els dos paràgrafs transcrits del preàmbul de la Llei 26/2010, en la redacció literal, generen alguna perplexitat si es posen en relació amb els títols competencials que recull la disposició final quarta d'aquesta mateixa Llei. Així, d'entrada, i pel que fa a l'article 159 EAC, sorprèn que el preàmbul només n'esmenti l'apartat 1 i no també el 2. A més, i de manera poc comprensible, l'autor del preàmbul esgrimeix el dit article 159 EAC en el primer paràgraf per recalcar només l'habilitació estatutària al legislador català per establir normes de procediment administratiu, sense al·ludir també a les normes sobre règim jurídic. Tot i que és cert que, diversos paràgrafs més endavant, se subratlla la idea que el propòsit del legislador és l'establiment d'un "règim comú" per a totes les administracions catalanes. En segon lloc, i en referència a l'article 160.1 EAC, el segon paràgraf del preàmbul es limita a reproduir-ne gairebé literalment la lletra a), és a dir, la primera de les submatèries enumerades en aquest precepte. El que sembla apuntar que els continguts reguladors de la Llei 26/2010 només afecten aquesta concreta submatèria de la matèria "règim local".

25. Aquest sistema institucional es caracteritza pel fet que, a través del mateix, "s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya" (article 2.1 EAC). Noteu la distinció terminològica que realitza el precepte estatutari entre "Generalitat", d'una banda, i "Catalunya", de l'altra: la "Generalitat" és el sistema d'institucions a través del qual s'exerceix l'autogovern de "Catalunya". Perquè, efectivament, el text estatutari predica l'autogovern de "Catalunya, com a nacionalitat", que l'exerceix "constituïda en comunitat autònoma" (article 1 EAC). Sense perdre de vista, és clar, l'origen popular del poder públic: "Els poders de la Generalitat emanen del poble de Catalunya" (article 2.4 EAC).

V del títol II". Aquestes "altres institucions de la Generalitat", per usar els mateixos termes de la rúbrica del capítol indicat, són el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell Audiovisual de Catalunya. Fins aquí, en realitat, poca novetat: des de sempre s'ha admès que aquest tipus d'institucions –les de nivell autonòmic– formin part de la comunitat autònoma corresponent.

L'originalitat s'ha de buscar en el següent apartat (article 2.3 EAC), referit a les entitats locals: "Els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia". Per tant, els ens locals també són part integrant del sistema institucional. En altres paraules, també són institucions del sistema institucional que és la Generalitat. De la literalitat del precepte resulta, doncs, que els governs locals catalans també són institucions de la Generalitat i, per tant, en un sentit que haurem aclarir, són també institucions autonòmiques. Cal advertir immediatament, però, que el mateix precepte estatutari afegeix dues precisions respecte a la forma d'integració dels ens locals en el sistema institucional de la Generalitat: ho faran sense perjudici de la seva autonomia, i com a ens en els quals la Generalitat s'organitza territorialment.

Es pot reforçar el fonament estatutari d'aquesta peculiaritat de Catalunya si acudim a l'article relatiu als "drets històrics" (article 5 EAC). Segons aquest precepte, en efecte, dels drets històrics del poble català, de les seves institucions seculares i de la tradició jurídica catalana es deriva "el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat" en relació amb, entre altres coses, "el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat". Doncs bé, prenent com a suport aquesta afirmació estatutària, es podria esgrimir que una part d'aquesta "singularitat" de la Generalitat, en el seu

vessant "institucional", és la consideració de les entitats locals catalanes com a institucions pertanyents al sistema institucional de la Generalitat.²⁶

Com ja hem avançat, el mateix preàmbul de la Llei 26/2010 vincula de manera expressa l'establiment per part d'aquesta d'una regulació comuna per a les administracions catalanes amb la previsió estatutària de l'existència d'un sistema institucional de la Generalitat.²⁷ Així, en el paràgraf tercer podem llegir el següent: "En virtut de l'article 2 de l'Estatut d'autonomia, que configura el sistema institucional de la Generalitat, del qual formen part també les administracions locals de Catalunya, aquesta llei és aplicable a totes les administracions públiques catalanes". Aquesta idea ja apareixia destacada en la Memòria general de l'avantprojecte de llei. En efecte, gairebé amb les mateixes paraules del preàmbul, es recull en l'apartat 3, dedicat al marc normatiu. I igualment, amb anterioritat, en l'apartat 1, relatiu a la necessitat de la iniciativa legislativa i justificació de l'oportunitat, s'afirma: "*el Estatuto de Autonomía, en su artículo 2, configura el sistema institucional de la Generalitat del que forman parte también las Administraciones locales de Cataluña. Por ello, esta iniciativa legislativa es de aplicación, con carácter general, a las Administraciones Públicas catalanas, es decir, a la Administración de la Generalitat y a las entidades que integran la Administración local de Cataluña, y establece un régimen jurídico común para todas ellas*".²⁸

Podem concloure, per tant, que la integració dels ens locals dins el "sistema institucional de la Generalitat" serveix de suport perquè el legislador autonòmic català hagi dictat una regulació unitària per a totes les administracions públiques de Catalunya, incloses, per tant, tant l'Administració autonòmica com totes les locals. En definitiva, es tracta de regular el mínim comú denominador de totes les administracions que formen part d'aquest únic sistema institucional. ■

26. Article 5 EAC: "L'autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculares i en la tradició jurídica catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu, i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat".

27. Això de banda, aquesta connexió és realitzada també, amb tota naturalitat, pel Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Catalunya. En efecte, en el seu Dictamen 17/2010, de 15 de juliol, dictat en relació amb el Projecte de llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, en concret, en el fonament jurídic 3, dedicat a l'àmbit d'aplicació de la iniciativa legislativa, podem llegir: "*la Generalitat puede ejercer sus competencias, con la cobertura del título del artículo 159 EAC y su conexión con el artículo 2 EAC, sobre todas las instituciones y Administraciones que la conforman como sistema institucional, incluidos, por tanto, también los entes locales*". I reitera una mica més endavant: "*De esta manera tanto la Administración de la Generalitat como los Gobiernos locales se integran en el concepto de lo que se entiende como Administraciones Públicas catalanas*" (la traducció és nostra).

28. La traducció és nostra.