

Informe



Nous reptes i nova governança municipal

DIRECCIÓ:

Tomàs Font

AUTORS:

Vicenç Aguado, Eliseo Aja,
Ramon Galindo,
Ricard Gràcia, Àlex Peñalver,
Marc Vilalta.

Desembre 2018

Aquest informe forma part del programa **Llegat Pasqual Maragall**
que rep el suport de:



SUMARI

PRIMERA PART: QUÈ S'HA PERDUT ? QUÈ ÉS URGENT RECUPERAR?	4
1. L'autonomia local	4
1.1 Autonomia local. Competències	5
1.2 Autonomia local: participació local en altres instàncies	5
1.2.1 La participació local a l'ordenament jurídic de Catalunya	6
1.2.2 Possibles vies de reforma.....	7
1.3. Autonomia local: garanties	8
2. Qualitat democràtica i governs locals	9
2.1 La reforma del sistema electoral	10
2.2 Transparència i participació ciutadana	10
2.3 Política i Administració	11
3. L'organització territorial	12
3.1. Diagnòstic	12
3.1.1. El nivell municipal: petits municipis, grans àrees urbanes i organització inframunicipal	12
3.1.2. El nivell supramunicipal: la província i les altres entitats locals intermèdies	14
3.2. Elements per a una possible reforma	17
4. El finançament local	19
SEGONA PART: QUIN NOU CONTEXT HAN D'AFRONTAR ELS MUNICIPIS?	21
1. Govern local i Drets socials	21
1.1 Instruments generals de l'ordenament que permeten als governs locals frenar les retallades dels drets socials o estendre el seu reconeixement, especialment la via jurisdiccional	24
1.2. La regulació específica de drets socials per la normativa local.	25
1.3 La via institucional.	26
2. Medi Ambient i Govern locals	27
2. 1. El paper clau dels governs locals en la protecció del medi ambient: una exigència del dret internacional i del dret de la UE	27
2.2. La situació actual dels governs locals en la protecció ambiental a l'Estat espanyol i a Catalunya, una posició de feblesa.	29
2.3 Propostes de millora	31

3. Les “smart cities” i el dret a la ciutat	32
3.1 “Smart cities”, serveis públics i drets dels ciutadans.....	32
3.2 El dret a la ciutat.....	35
3.3 Propostes de millora	35
TERCERA PART: ASPECTES LEGALS A CANVIAR. ASPECTES CONSTITUCIONALS.....	37
1. Aspectes legals.....	37
2. La dinàmica de la reforma constitucional.....	38

PRIMERA PART: QUÈ S'HA PERDUT ? QUÈ ÉS URGENT RECUPERAR?

1. L'autonomia local

La configuració de l'autonomia local a la Constitució es força dèbil: tot just s'enuncia el principi d'autonomia municipal a l'article 140 CE, que a més ha estat interpretat pel Tribunal Constitucional com una "garantia institucional", el que no assegura un contingut competencial mínim i de potestats públiques intangible front al legislador. Emblemàtica, la STC 159/2001 conclou que las normes impugnades no atempten contra l'autonomia local en la mesura en que "*no eliminan toda participación de los ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado*".

Tanmateix, s'ha vingut defensant la naturalesa política, i no merament administrativa, de l'autonomia municipal, el que ha permès sostenir la concepció del "govern local" com a sistema institucional capaç de formular polítiques públiques pròpies, en la línia establerta per la Carta Europea d'Autonomia Local.

Amb l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 es va pretendre establir una més eficaç garantia estatutària de l'autonomia municipal font al legislador ordinari, però el Tribunal Constitucional en va difuminar la virtualitat.

Darrerament s'ha produït encara més una forta laminació de competències municipals amb la LRSAL de 2013 i un increment dels controls d'estabilitat pressupostària, que el Tribunal Constitucional ha confirmat en gran mesura.

Però la situació actual del municipi a Espanya - especialment en la seva versió urbana, que agrupa el 80% de la població espanyola – posa de manifest la seva singular capacitat per la satisfacció dels interessos públics encomanats, així com la seva vitalitat com a instrument de progrés i modernització de les institucions polítiques i administratives. Per tal de mantenir i de incrementar aquesta posició positiva, en el moment present cal afrontar, per tant, la reforma de diversos elements configuradors de l'autonomia municipal: competències, organització, participació en altres instàncies, garanties.

1.1 Autonomia local. Competències.

Quan al contingut competencial de l'autonomia local, cal procedir a la **reversió dels efectes de la LRSAL**. Especialment, per tal que la Llei bàsica reconegui una **clàusula general de competència pròpia dels municipis** per a exercir la seva iniciativa en tots els afers de l'interès dels seus ciutadans i, en qualsevol cas, quan la competència no sigui exercida per qui la tingui atribuïda, i sens perjudici de les altres competències específiques que pugui i hagi de reconèixer, en tot cas, el legislador ordinari.

En cara més, en un context de d'obertura a reformes constitucionals, com és l'actual, especialment en l'àmbit de l'organització territorial, convé també obrir la reflexió sobre la oportunitat d'atorgar major contingut a la configuració de l'autonomia local, fins i tot pel que fa a la clàusula competencial i al principi de subsidiarietat en la línia promoguda per la CEAL.

D'altra banda, la **potestat d'autoorganització dels ens locals** ha de permetre la determinació de la forma de gestió dels serveis públics, on hi ha de poder cabre opcions sobre la internalització, o no, de la prestació dels serveis.

Pel que fa les potestats públiques municipals, cal aprofundir la línia ja iniciada per la doctrina i la jurisprudència, segons la qual la **potestat normativa municipal** no és simplement equiparable al règim de la potestat reglamentària clàssica i a la seva relació amb la llei; la norma municipal és l'expressió d'una voluntat pròpia, no l'execució de la voluntat aliena del legislador. El paper del municipi, i en concret, el paper de la ciutat, com actor polític general, hauria de portar a repensar l'abast de la institució de la reserva de llei, no només en els tradicionals àmbits sancionador o tributari, com ja s'ha començat a fer, sinó també en el camp dels instruments d'intervenció pública sobre les activitats privades i de la subjecció d'aquestes a autorització i controls administratius.

1.2 Autonomia local: participació local en altres instàncies

Com ha posat de relleu la doctrina ius-publicista, l'autonomia local reconeguda constitucional i estatutàriament no ha d'esgotar-se només en el reconeixement als governs locals d'un conjunt estàtic de competències pròpies, e caràcter decisor, sobre un determinat sector material. Al contrari, l'autonomia ha de suposar també la possibilitat de poder participar en l'exercici de les competències pròpies dels demés

nivells de govern i administració que puguin afectar directament els interessos de la comunitat local. En efecte, la descentralització del poder públic entre diferents entitats territorials, de la mateixa manera que potencia fórmules d'integració autonòmica en les institucions estatals – molt especialment a través del Senat – hauria d'implicar també l'obertura de canals d'influència i participació, tant a nivell estatal com autonòmic, dels governs locals.

Aquesta participació, a més, pot veure's com un mecanisme de garantia o reforç de l'autonomia local. I és que, si partim de la tradicional consideració que l'autonomia local no troba un nivell de protecció adequat al nostre ordenament jurídic – ja que, com apuntàvem, permetria potser assegurar l'existència de determinats tipus d'ens locals, així com un contingut competencial mínim, però no permet determinar en abstracte quin ha de ser el seu contingut; de manera que la seva concreció queda sempre en mans del legislador sectorial – la intervenció dels governs locals en la presa de decisions d'altres poders públics que els afectin directament permetria reduir no només el marge de discrecionalitat del legislador, sinó també contribuir a una definició més precisa del seu àmbit d'actuació.

Aquesta forma amplia d'entendre l'autonomia local es la que també es recull a la Carta Europea de l'Autonomia Local, en la que, de forma expressa i una vegada reconegut el dret de les entitats locals per gestionar i ordenar, en el marc de la llei i sota la seva pròpia responsabilitat, una part important dels assumptes públics, afirma:

“Las entidades locales deben ser consultadas [...], a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afecten directamente” (art. 4.6 CEAL).

1.2.1 La participació local a l'ordenament jurídic de Catalunya

Si passem a analitzar com es plasmen aquestes idees al nostre ordenament jurídic, hem de partir de a idea que el nostre text constitucional no ha previst expressament un esquema ben definit de la relació dels ens locals respecte dels demás nivells de govern. De tota manera, tant la legislació bàsica estatal en matèria de règim local com la legislació autonòmica, sí que han previst tímidament diferents vies de participació – essencialment de caràcter orgànic i centrades en l'àmbit administratiu – dels governs locals en els procediments decisoris que els afectin.

En el cas de Catalunya, amb l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia la participació dels governs locals catalans en les institucions autonòmiques va trobar un major reconeixement. En efecte, partint de la major implicació de la Generalitat en la regulació del règim local (art. 160 EAC), sorgeix la necessitat d'articular nous mecanismes de relació entre el nivell autonòmic i local que, més enllà de la indispensable col·laboració administrativa, permetessin també l'establiment de noves garanties jurídiques per a l'autonomia local.

Així, l'article 85 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya crea la figura del Consell de Governos Locals com a òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat; atribuint-li la funció de ser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afectin de forma específica les administracions locals i també en la tramitació de plans i normes reglamentàries d'idèntic caràcter.

Més enllà d'aquestes previsions, l'Estatut català va remetre al legislador autonòmic la tasca de concretar, mitjançant una llei, els aspectes relatius a la composició, organització i funcions del Consell de Governos Locals. I en aquest punt, podem afirmar que, sense cap mena de dubte, la regulació establerta pel Parlament de Catalunya – en particular, mitjançant la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Governos Locals (en endavant, LCGL), modificada parcialment per la Llei 8/2011, de 27 de desembre – ha estat clarament limitativa de les funcions d'aquesta nova institució, fins al punt que, actualment, el Consell de Governos Locals té un paper merament testimonial – per no dir nul – en els procediments decisoris autonòmics.

1.2.2 Possibles vies de reforma

En el cas que ens ocupa, les possibilitats de millora de la participació dels governs locals en el nivell autonòmic podrien passar per una modificació de la regulació legal del Consell de Governos Locals. Aquestes reformes podrien passar, com a mínim, per 2 aspectes:

- En primer lloc, la modificació de la seva composició. No només per limitar el número de membres – actualment està format per 100 membres (art. 5.2 LCGL) – sinó també la seva forma de designació. A diferència del model actual, que depèn en bona mesura dels partits polítics, federacions coalicions o

agrupacions d'electors, es podria optar per un altres sistema que representi millor els interessos reals i la diversitat del món local català – desvinculant-se dels interessos estrictament partidistes –.

- En segon lloc, caldria modificar també l'abast de les seves funcions. Sense perdre el seu caràcter consultiu podria dotar-se als informes o dictàmens del Consell de Governos Locals d'una major eficàcia jurídica, imposant als òrgans autonòmics l'obligació de motivar expressament els possibles dissensos amb els parers expressat pel Consell.

En aquest sentit, per afrontar aquesta reforma tampoc no caldria ser massa innovador, seria suficient amb prendre com a referència allò previst actualment per la Comissió de Governos Locals d'Euskadi – regulada a la Llei 2/2016, de 7 d'abril, d'Institucions Locals d'Euskadi –. Aquesta norma legal preveu que en els procediments normatius autonòmics en què la Comissió de Governos Locals basca expressi un dictamen negatiu i l'òrgan autonòmic afectat no accepti total o parcialment les propostes formulades per la Comissió caldrà convocar una comissió bilateral entre ambdues institucions. Si en aquesta comissió tampoc s'arriba a cap acord, l'òrgan promotor de la iniciativa podrà continuar amb la tramitació, però haurà d'elaborar un informe motivant les raons del refús de les propostes realitzades per la Comissió de Governos Locals d'Euskadi i valorant el grau d'afectació de la proposta normativa a l'autonomia local.

1.3. Autonomia local: garanties

Quant a les garanties jurisdiccionals de l'autonomia local, cal una **reformulació del conflicte constitucional en defensa de la autonomia local**. Aquest mecanisme, introduït el 1999, s'ha demostrat radicalment inútil per a actuar contra les lleis que desconeixen la autonomia dels ens locals: en quasi 20 anys només han estat plantejats 30 conflictes, només en 7 casos la sentència ha entrat en el fons, i no se n'ha estimat cap ni un.

La Recomanació 121 (2002) del Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa sobre la Democràcia local i regional a Espanya ja va advertir de la debilitat d'aquest l'instrument. Les dificultats de cara a la legitimació, l'artificiositat del procés, amb possibilitat de dues sentències, la seva mateixa restricció a la vulneració de

l'autonomia local i no a altres motius de inconstitucionalitat, etc., mereixen un repensament.

També en àmbits europeus s'està pensant en algun mecanisme de protecció jurisdiccional de la CEAL, amb alguna fase estatal prèvia. Caldrà aprofundir alternatives sobre la millora de la via de protecció específica de l'autonomia local. Tot tenint present que sempre és millor reforçar les vies de participació prèvia, per a evitar els conflictes.

En el camp de la jurisdicció ordinària, potser es pot reforçar la posició municipal amb el reconeixement exprés de la seva legitimació per recórrer davant la falta d'exercici de les competències o de prestació dels serveis per part d'altres administracions que incideixen en la situació dels ciutadans. Legitimació que es podria estendre als propis veïns afectats.

2. Qualitat democràtica i governs locals

És òbvia l'aparició d'una onada de **desafecció de la política i de les institucions** l'última època No és un factor únicament local sinó que té a veure amb la corrupció política, la frustració que provoquen els partits, així com també és efecte de la gran crisi econòmica iniciada el 2008 i que va reduir notablement els serveis socials en els anys següents. No és un fenomen local però es reflecteix sens dubte en les institucions locals, i per tant el seu tractament s'ha de plantejar també en aquest pla, encara que sense esperar la solució del règim local exclusivament.

Des de Tocqueville es busca en les institucions locals algunes idees força per garantir el sistema democràtic; és veritat que els ajuntaments són els primers poders que es troba el ciutadà a la seva activitat pública, però no existeixen en canvi criteris diferents per al reforçament de la democràcia.

En aquest sentit cal tornar la vista a les causes generals de frustració política. Als partits polítics i els seus problemes de democràcia interna, a l'estretor de les vies de participació ciutadana, la feblesa financera que la reforma de l'135.2 CE ha introduït, amb més rigor encara per les entitats locals que les autonòmiques .

2.1 La reforma del sistema electoral

És ja una necessitat imperiosa col·locar la qüestió de **la reforma electoral local** en l'agenda dels propers anys. Una possible reforma ha de perseguir simultàniament diversos objectius de millora: de la legitimitat, de la representativitat i de l'estabilitat dels governs municipals. Les fórmules manejades són molt diverses, i passen, entre altres extrems, per optar entre una elecció automàtica o una pròpiament directa de l'alcalde, decidir l'elecció conjunta o per separat de l'alcalde i dels regidors, preveure mecanismes a una volta o a dos torns, introduir vots preferencials, etc., fins la introducció de circumscripcions inframunicipals –els districtes- etc. Lògicament això ha d'anar acompanyat de l'adaptació dels mecanismes de censura i de confiança, i no s'exclouen eventuais mecanismes de revocació o *recall*.

Dintre dels diversos sistemes, la fórmula d'elecció directa de l'alcalde està estesa en gran part d'Europa i amb una avaluació positiva en general i les aportacions d'experiències comparades i els anàlisis de la doctrina ja són molt madurs, tot i la possibilitat de que fomenti casos de personalismes i de populismes. Ara bé, aquest només és un dels elements del sistema electoral, i només un gran acord entre els partits pot assegurar una àmplia acceptació d'una reforma que afecta els fonaments de la democràcia viscuda pels ciutadans d'una manera més directa i immediata.

La qüestió electoral suscita també altres aspectes. Per una banda, la seva incidència en les entitats supramunicipals –diputacions, consells comarcals- fins ara especialment opaques i allunyades de la base ciutadana, i molt especialment de les àrees metropolitanes, com el cas de Barcelona, en la mesura en que hagin d'esdevenir estructures molt més fortes, no només com a prestadores de serveis, sinó com a determinants de veritables polítiques públiques econòmiques i socials.

Per una altra banda, en el context de reformes àmplies que tendeixen –al menys en alguns casos- a una major interiorització del sistema local dins de l'autonòmic, es pot plantejar **la competència de les CCAA sobre el sistema electoral local**, com ja succeeix en els models federals i en altres països europeus.

2.2 Transparència i participació ciutadana

Més enllà d'això, val la pena destacar l'efecte positiu que han tingut algunes reformes generals, traslladades també a l'àmbit autonòmic i local, destacant la política de

transparència, la lluita contra la corrupció i la creació de vies de **participació**, com las diverses regulacions de consultes populars -no sempre ben construïdes tècnicament- i que tot i així presenten actualment algunes limitacions en quant al seu objecte, que cal repensar. Espanya no ha signat el Protocol Adicional a la CEAL sobre el dret a participar en els assumptes d'una autoritat local (CETS nº 207), obert a la signatura desde 2009.

Les formes de **participació** tenen molt a veure amb la dimensió de la població, perquè mentre es vehicula a través dels **districtes** en les ciutats grans pot discórrer pels consells oberts a les poblacions menors Ens hi referim en un altre apartat. És evident que internet i la revolució de les comunicacions està canviant aquests plantejaments, oferint vies desconegudes fins ara.

A demés, junt a la participació en la presa de decisions, cada cop més s'estén l'exigència de participació en l'execució i la gestió del serveis i dels equipaments, a través de fórmules com són la **gestió compartida dels bens comuns**, experimentada a diversos municipis, segons l'experiència italiana, i també prevista al a Carta Municipal de Barcelona.

Així mateix, cal potenciar la participació ciutadana en la defensa dels serveis públics, amb la previsió específica d'una legitimació veïnal per a accionar jurisdiccionalment davant la falta de prestació dels serveis, davant la inacció municipal, com ja existeix per al defensa dels béns públics

2.3 Política i Administració

Si s'observen altres reformes generals potser la via que més beneficis pot aportar sigui la **distinció entre política i administració**, separant clarament entre els òrgans de direcció i orientació política i l'activitat de gestió que s'atribuiria en exclusiva als òrgans administratius, sostraint als primers la gestió concreta d'interessos o assignació de drets (nomenaments, contractes, subvencions, llicències) o imposició de obligacions (sancions). No només es combat la corrupció sinó que reverdeix la tradicional garantia de la divisió entre política i administració. S'ha experimentat a altres països i, per exemple, la darrera Llei de Contractes del Sector Públic obre la possibilitat que les competències dels òrgans de contractació –Alcalde, ple, junta de govern- puguin atribuir-se a les Meses de contractació.

3. L'organització territorial

3.1. Diagnòstic

Seguint el model napoleònic tradicional, la Constitució espanyola de 1978 va apostar per l'organització del govern local en dos nivells territorials. Primer, el municipal, constituït pel municipi, com a entitat local bàsica de l'organització territorial de l'Estat i de la Comunitat Autònoma i com a via més immediata de participació política de la ciutadania. I, en segon lloc, un nivell supramunicipal, integrat per una potencial pluralitat d'entitats locals de diferent naturalesa, presidides per la província, l'existència de la qual ve garantida per la força de la herència històrica, si bé enmig d'una indefinició funcional que donarà peu al seu recurrent qüestionament fins al dia d'avui. Tot i el punt de partida comú i l'evident interrelació entre els dos nivells locals, ambdós presenten posicions jurídic-institucionals i evolucions diferenciades en aquests anys, que obliguen a la seva atenció específica.

3.1.1. El nivell municipal: petits municipis, grans àrees urbanes i organització inframunicipal

Pel que fa al nivell municipal, el punt de partida és l'elevada **fragmentació de la planta municipal**. En efecte, tant en el conjunt de l'Estat com a Catalunya, hi ha molts municipis i la gran majoria d'ells tenen una escassa població, fet que condiona la seva capacitat de gestió i autonomia efectiva. En termes relatius, la mitjana de població per habitants no se separa en excés dels països del nostre entorn, però, si atenem als termes absoluts, el cert és que, en ambdós casos, més del 95% dels municipis no arriben als 20.000 habitants, i d'aquests més del 80% no arriben als 5.000 habitants. Lluny de reduir-se, aquesta tendència s'ha anat consolidant en les darreres dècades, de manera que, fins i tot, el nombre de municipis ha seguit creixent. A diferència d'altres estats europeus, les diferents reformes legislatives del règim local al nostre ordenament no han apostat per una política de fusions municipals que reduís el nombre de petits municipis, sinó que, en diferents versions, s'han limitat, sense cap èxit, a fomentar-ne les de caràcter voluntari. És paradigmàtic d'aquest fracàs el rebuig polític al conegut "Informe Roca", que l'any 2000 va proposar, entre d'altres mesures de revisió de l'organització territorial de Catalunya, la reordenació del mapa municipal,

tot suprimint els municipis de menys de 250 habitants. Les afectacions al sentiment identitari municipal i també als principis democràtic i de subsidiarietat han estat importants frens a aquest tipus de polítiques.

Aquest fenomen de l'inframunicipalisme ha de ser completat, però, amb el de la **intensa concentració demogràfica en les grans àrees urbanes**. Seguint una tendència d'abast mundial, entorn al 70% de la població espanyola resideix en zones urbanes de més de 50.000 habitants. En el cas català, aquestes xifres tenen especial reflex en la conurbació de Barcelona, que, si bé, ha estat tradicionalment difícil de definir geogràficament, pot arribar a concentrar els dos terços de la població catalana (si es considera la Regió metropolitana). Més enllà de la sempre polèmica delimitació de les concretes àrees metropolitanes, interessa destacar com el pas del temps ha demostrat la necessitat de donar respostes institucionals a aquesta realitat que supera els límits del municipi i adopta una rellevància essencial en el context de la globalització econòmica i les noves formes de participació política. L'experiència demostra també, però, les dificultats per a trobar fórmules adequades, consensuades i estables. No en va, a dia d'avui, Barcelona és l'única àrea metropolitana de l'Estat organitzada entorn a un ens local de caràcter territorial, si bé això ha estat després d'un procés històric no exempt de divergències polítiques i avui encara en debat.

En aquest context, tot i la seva centralitat en el sistema d'organització territorial, com acabem de veure, el nivell municipal és extremadament divers pel que fa a població i també al territori, de manera que, molts municipis compten amb una **organització d'àmbit territorial inferior al municipal**, que és rellevant per a la gestió i representació d'aquesta diversitat. Tot i que la capacitat d'autoorganització municipal deixa un ampli marge per a la creació de diferents ens o òrgans de base territorial, dues fórmules han tingut una singular presència en la LBRL, com són les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi (EATIM) i els districtes.

Les EATIM representen una forma d'ens local que si bé no han rebut una excessiva atenció per part de l'acadèmia i tampoc del legislador, són determinants per a l'estructura del govern local en diverses CCAA –especialment Castella i Lleó, Cantàbria, País Basc i Navarra-. Són més de 3.700 entitats a tot l'Estat, tradicionalment d'àmbits rurals però que de forma creixent han donat resposta a demandes de nuclis de població que ja no tenen com objectiu la gestió de béns comunals, sinó que aspiren a exercir competències equivalents a les de petits municipis. El cas de Catalunya

confirma aquesta tendència, on les entitats municipals descentralitzades (EMD) creades en els darrers 20 anys responen a aquest nou perfil.

Si les EATIM tenen una gran presència com a fórmula d'organització inframunicipal en nuclis de població en general petita, **els districtes** estaven cridats a ser una solució per aproximar els governs de les grans ciutats als ciutadans, millorar la participació i portar la gestió municipal als barris. En aquest sentit, la Llei 57/2003 pretenia l'establiment d'un règim especial per als municipis de gran població que suposava l'obligació de dividir el municipi en districtes. El balanç de 15 d'anys d'aplicació de la llei és prou decebedor, atès que tot i que més de mig centenar de municipis han accedit al règim de gran població en molts casos no s'han creat efectivament o tenen competències molt residuals. A Catalunya, tret del cas de Barcelona –regulat per la Carta Municipal de Barcelona–, només l'Hospitalet de Llobregat ha accedit al règim de municipis de gran població, encara que trobem districtes com forma d'organització territorial en diversos municipis.

3.1.2. El nivell supramunicipal: la província i les altres entitats locals intermèdies

En aquest context, l'existència del segon nivell de govern local ha vingut justificant-se per una doble funcionalitat que, d'una manera o altra, es defineix per referència al municipi: primer, la cooperació i assistència als petits municipis i, segon, l'assumpció de funcions de coordinació i prestació conjunta dels serveis i competències dels municipis (especialment urbans) de forma més eficaç i eficient. La satisfacció d'aquestes funcions adopta una àmplia diversitat de formes organitzatives, que, si bé poden compartir alguns elements definitoris, varien (o almenys poden fer-ho) substancialment quant a la seva existència i el seu règim jurídic en les diferents comunitats autònomes.

D'entrada, la garantia constitucional de la **província** compta amb importants modulacions i flexibilitzacions que posen de manifest la seva diversitat avui. Per una banda, quant a la seva pretesa existència a tot l'Estat, ja que, en les comunitats autònomes uniprovincials, ha estat absorbida per les comunitats autònomes, a les comunitats insulars ve preterida pel protagonisme de les illes, i al País Basc, la singularitat foral atorga als territoris històrics una posició molt més reforçada que la de les províncies de règim comú. Per altra banda, la jurisprudència constitucional també ha admès precisament que les províncies de règim comú, en la seva condició d'entitat local, puguin canviar de denominació, i comptar amb un òrgan de govern i

administració diferent a la diputació, sempre que tingui caràcter representatiu (art. 141.2 CE; STC 31/2010, FJ 41) i alhora es respecti el mínim funcional essencial que es concreta en la missió de “cooperació i assistència als municipis” (STC 109/1998, entre d’altres).

Tampoc no és intangible el **mapa provincial**, per bé que les seves modificacions només poden aprovar-se per llei orgànica (art. 141.1 CE). Aquest és precisament un dels principals obstacles perquè, a Catalunya, la Generalitat pugui implantar, sense el consens amb l’Estat, el model dissenyat per la Llei 30/2010, de vegueries que estableix la divisió en 7 (avui 8) vegueries, tot donant compliment al model previst per l’Estatut d’autonomia de 2006 segons el qual els consells de vegueria substitueixen les diputacions provincials (art. 91.3 EAC, d’acord amb la interpretació de la STC 31/2010, FJ 39 a 41). Tanmateix, la crisi econòmica i la falta de consens a nivell autonòmic han impedit avenços en aquest sentit, que no han permès aprovar la llei orgànica corresponent. En paral·lel, es mantenen, per una banda, la indefinició funcional de la província, malgrat els darrers intents del legislador estatal bàsic per potenciar-la com a garant de l’estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera locals, i també les crítiques a la seva qualitat democràtica.

Més enllà de la província, la consolidació de l’Estat autonòmic ha suposat el sorgiment d’altres entitats locals supramunicipals de caràcter territorial. Entre elles, la de major èxit ha estat la **comarca**, que, tot i estar prevista en bona part dels estatuts d’autonomia, només s’ha implantat de manera generalitzada a Catalunya i Aragó i, de forma singular, a Castella-Lleó (El Bierzo). A Catalunya, el seu paper estructural en l’Estatut de 1979 es va traduir en la generalització a tot el territori amb el model aprovat per les lleis de 1987 i que, atesa la impossibilitat constitucional de suprimir la província, va acabar en la superposició de dos nivells territorials d’àmbit local supramunicipal a Catalunya. La pràctica d’aquests més de trenta anys posa de manifest que l’esforç legislatiu per dotar-les de competències i finançament suficients no ha estat del tot satisfactori. L’activitat dels consells comarcals s’ha desenvolupat principalment en els àmbits complementaris de l’educació, els serveis socials i el medi ambient, així com en la cooperació i assistència als petits municipis en els serveis generals. Tanmateix, la falta d’ingressos suficients i l’habitual caràcter condicionat de les transferències rebudes han contribuït a configurar-los més com uns gestors i assignadors de recursos que com a veritables governs locals autònoms. Imatge que, si bé pot tenir variacions atesa l’heterogeneïtat del territori, també ha reafirmat la inadequació de la seva coexistència generalitzada amb les províncies-vegueries. En

aquest context, cal recordar que el vigent Estatut d'autonomia redueix considerablement el pes de les comarques, que no formen part de l'organització territorial bàsica de Catalunya (art. 83), no tenen garantida autonomia estatutàriament i són definides com a ens per a la gestió de competències i serveis locals (art. 92).

Adicionalment, províncies i comarques conviuen amb un ampli teixit d'entitats locals de caràcter instrumental i associatiu, com ara les **mancomunitats** de municipis i els **consorcis** locals, d'àmplia tradició en el nostre Dret local i que sorgeixen de la voluntat de cooperació horitzontal o vertical dels propis ens locals. Atesa l'existència de les comarques, a Catalunya, les mancomunitats han tingut una implantació més modesta a la d'altres zones de l'Estat, mentre que la flexibilitat del seu règim jurídic i la composició heterogènia i mixta dels consorcis n'ha suposat la seva proliferació. Tanmateix, les mesures de racionalització derivades de la crisi econòmica han comportat la reducció i limitació en la creació d'aquestes entitats instrumentals, especialment en els casos en què no estava garantida la seva eficiència econòmica, menystenint la seva funcionalitat com a mecanismes de cooperació local.

El darrer tipus d'entitats locals supramunicipals al que atendre són **les àrees metropolitanes**, previstes per la legislació estatal bàsica com la solució "natural" a les necessitats de les grans àrees urbanes, però d'escàs -gairebé nul- èxit en el conjunt de l'Estat. Malgrat el seu manteniment inicial, l'aparició de les comunitats autònomes acabaria donant lloc a la desaparició de les corporacions metropolitanes preexistents a Bilbao, València i Barcelona. A imatge del Gran Londres, en el cas barceloní, aquella es va transformar en dues entitats instrumentals de caràcter funcional (en matèria de transports i medi ambient). Aquesta fragmentació institucional i la consegüent dificultat d'articulació coordinada del fet metropolità de Barcelona es va superar inicialment amb el recurs a fórmules associatives i, finalment, amb la creació, per la Llei 31/2010, de l'actual entitat local de caràcter territorial, formada per l'agrupació de 36 municipis i dotada d'autonomia i d'àmplies potestats i competències en un extens catàleg de matèries que s'abasten les tradicionals i també l'urbanisme i ordenació territorial, l'habitatge, la cohesió social i el desenvolupament econòmic, etc. Aquesta configuració legislativa de **l'AMB com un veritable govern local** dotat d'interessos propis contrasta, però, en la pràctica, amb la seva legitimitat democràtica indirecta i la consegüent escassa visibilitat per als ciutadans.

3.2. Elements per a una possible reforma

Partint del diagnòstic anterior, hi ha consens en la necessitat de superar l'*status quo* actual en l'organització del nivell local, especialment en el cas català. Al nostre parer, qualsevol reforma haurà de partir d'una sèrie d'elements bàsics que, atès el seu caràcter estructural per al sistema, haurien de venir presidits pel màxim consens polític que permeti garantir-ne una certa estabilitat futura.

D'entrada, es fa necessària una major **interiorització autonòmica** del model d'organització territorial local, especialment del nivell intermedi o supramunicipal. El caràcter "bifront" del règim local, traduït en la competència legislativa compartida i la possibilitat d'establir relacions directes dels governs locals tant amb les comunitats autònomes com amb l'Estat, situa el model de govern local espanyol en una zona indefinida entre els models centralitzats i els models clarament federals. Una reforma "federalitzant" del govern local hauria de tendir a dotar de major poder les comunitats autònomes per a legislar en relació amb les competències, l'organització, el finançament i, fins i tot, en els aspectes del règim electoral local, tot augmentant també la seva responsabilitat en la garantia de l'autonomia i democràcia locals. En el cas del nivell local intermedi, aquesta interiorització és, amb l'excepció del règim provincial, gairebé plena en l'actualitat, fins al punt que precisament en el cas metropolità, l'exclusiva dependència del legislador autonòmic n'ha suposat la seva paralització en bona part dels casos. Precisament, per evitar això, fora bo explorar la possibilitat **d'incorporar a la Constitució l'existència del fet metropolità** i la necessitat del seu reconeixement pel legislador, com succeeix a Itàlia. Per altra banda, l'avenç de la interiorització en el cas provincial, n'exigiria també la reforma constitucional per a suprimir l'exigència de la seva existència a tot el territori estatal, cosa que, per altra banda, hem vist que té ja avui, en la pràctica, forces excepcions.

En segon terme, és fonamental l'atenció al **principi de diferenciació** i l'adopció de solucions asimètriques. El tradicional uniformisme del model napoleònic està deixant pas, també en els estats del nostre entorn, a solucions que permeten atendre de manera específica o *ad hoc* a les diferents situacions de la planta municipal i les necessitats específiques d'organització de l'àmbit supramunicipal, sense recórrer necessàriament a la generalització indiscriminada d'entitats, que suposin l'acumulació irracional i duplicada de nivells territorials. En aquest sentit, l'eventual reforma constitucional en relació amb les províncies podria donar lloc a l'existència de

solucions supramunicipals alternatives o fins i tot a “municipis lliures de província” que no quedessin integrats, per innecessària, en cap fórmula de supramunicipalitat. Per al cas català, la configuració estatutària de la comarca sembla que podria apuntar clarament a què, allà on hi hagi àrea metropolitana, no caldrà l’existència de la comarca. Qüestió diferent és si, jurídicament, hi cap un municipi-comarca o un municipi-metropolità (ciutat metropolitana), ja que, almenys per al primer cas, això obligaria a replantejar la jurisprudència constitucional al respecte.

En línia amb això anterior, la reforma del model d’organització territorial català hauria de tendir a una **simplificació i clarificació de nivells institucionals**, tendint a la refosa institucional (especialment evident en el cas de l’àrea de Barcelona). Partint de la centralitat del municipi, que serveix millor als principis democràtic, d’autonomia i subsidiarietat, el nivell supramunicipal de govern local hauria de ser flexible i adaptable a les necessitats de la planta municipal, de manera que les províncies, vegueries, comarques (i per suposat, àrees metropolitanes) serien solucions no necessàriament generalitzades i excloents entre sí en el mateix territori. En realitat, l’operació es completaria amb la determinació, cas per cas, del nivell més òptim per a la prestació d’un servei o l’exercici d’una determinada competència, tot ponderant els principis d’eficàcia, eficiència i economia, per una banda, i de democràcia i autonomia locals, per una altra. Alhora cada nivell territorial de prestació haurà de respondre a una **configuració organitzativa i institucional coherent** amb la seva funcionalitat. És a dir, a major responsabilitat en la prestació de serveis a les persones, major justificació d’un sistema d’elecció directa i promoció de mecanismes de participació ciutadana. En canvi, una configuració més instrumental, principalment al servei dels municipis, podria ser més coherent amb el manteniment d’una elecció indirecta dels seus governants.

Finalment, l’atenció a la diversitat i a les característiques específiques de la planta municipal i la freqüent tensió entre els principis d’eficiència i de democràcia en aquest nivell, passen, al nostre parer, per atendre també a algunes reformes legislatives en les fórmules **d’organització inframunicipal**, especialment en les dues de major tradició.

Per una banda, partint de les dificultats per acordar polítiques de fusions municipals forçoses, creiem que les EATIM –i les EMD a Catalunya- poden ser una alternativa a les contínues demandes de segregació municipal, i també una opció en cas d’una eventual fusió municipal, establint aquestes entitats com a segon nivell municipal en els municipis fusionats. La modificació introduïda per l’LRSAL en la LBRL deixa aquestes

entitats en un *impasse*, al impedir la constitució de noves entitats amb personalitat jurídica –que necessàriament han de ser òrgans desconcentrats- i amb una regulació que els provoca inseguretat jurídica. És necessària una modificació de la LBRL que permeti la creació d'EATIM amb personalitat jurídica pròpia, deixant al legislador autonòmic la regulació de les fórmules concretes. En el cas de Catalunya el legislador català hauria de poder configurar un règim –modificant el TRLMRLC- que doni resposta als dos tipus d'entitats existents –EMD tradicionals i *noves*-, adaptant-se a les necessitats i capacitats de cada entitat i donant resposta a diferents aspectes que necessiten una millora normativa, com l'elecció directa dels vocals, el finançament o les relacions amb el municipi.

En relació amb els **districtes**, sembla, en canvi, que no és el marc legal el que limita la capacitat de crear-los amb competències rellevants, sinó la poca predisposició dels governs municipals. Caldria remoure de la LBRL l'obligació de crear districtes, deixant al legislador autonòmic el paper de regular un marc general i als municipis la plena capacitat d'articular districtes clarament representatius amb òrgans d'elecció directa i adaptables a cada context concret, que possibilitin l'exercici de competències rellevants i fins i tot la gestió de serveis a nivell de districte, si s'estima convenient.

4. El finançament local

Hi ha, almenys, tres escenaris en la tant reclamada reforma del finançament local:

En primer lloc, la simple optimització del sistema de finançament existent, amb la superació del seu mal funcionament o ineficiències. En segon lloc, l'establiment d'un nou sistema de finançament local, que afecti a tots els seus elements, per aplicar-lo el règim local general existent. I en tercer lloc, la proposta d'un nou sistema de finançament local en el context d'una reforma general que doni pas a un nou sistema de govern local.

En qualsevol cas, es plantejaria la reforma de finançament en un escenari de progressiva superació de la fragmentació local i l'inframunicipalisme, la determinació dels nivells òptims de gestió dels serveis, i la **atenció a la diferenciació** (grans capitals, àmbits metropolitans, finançament específic del transport urbà col·lectiu, etc.)

En el moment actual, les fonts d'ingressos dels municipis catalans provenen a grans trets del següent repartiment: un 60% són ingressos propis en forma de tributs

(impostos, taxes, preus públics, contribucions especials); un 30%, transferències de l'Estat i de la Generalitat, de les quals, quasi el 70 % provenen de l'Estat. I el restant 10%, provinent d'operacions patrimonials i financeres.

En termes generals, en el món local es dona la paradoxa que són uns els que defineixen les necessitats de despesa (el legislador sectorial autonòmic) i un altre el que regula el règim dels ingressos (l'Estat).

Quant a l'autonomia financera, caldria **ampliar i revisar la cistella tributària**, massa centrada en la propietat immobiliària, i poder intervenir, a més, en renda i consum, per a permetre veritables polítiques pròpies (habitatge, ambientals, circulació). I disminuir, en conseqüència, el pes de les subvencions condicionades. Així mateix, flexibilitzar les regles de despesa de la LOEPSF.

Pel que fa a la suficiència financera, cal tenir en compte les perspectives de endinsar-se en nous àmbits competencials, com a altres països europeus (educació, serveis socials), segons la diversa dimensió i capacitat de gestió dels municipis.

En tot cas, sempre caldrà preveure una **subvenció incondicionada d'anivellament** per a fer efectiu l'equilibri interterritorial, que ara per ara no es dona en la participació en els tributs de l'Estat.

SEGONA PART: QUIN NOU CONTEXT HAN D'AFRONTAR ELS MUNICIPIS?

1. Govern local i Drets socials

L'Ajuntament és la institució més pròxima als ciutadans i per això en moltes ocasions s'ha de preocupar per problemes econòmic-socials de la seva població. En el constitucionalisme posterior a la II Guerra Mundial, que reconeix el principi de l'Estat de Dret Democràtic i Social, aquesta atenció s'incorpora sistemàticament a l'ordenament, en part com a reflex del principi social i en part com a drets socials (DS) concrets.

Com és conegut, l'inici de l'Estat liberal va significar el reconeixement dels drets civils i d'algunes llibertats polítiques, però no van comportar una major igualtat econòmica o social, i aquesta va ser una tasca abordada pels drets socials al constitucionalisme posterior. Les dues primeres categories es qualifiquen normalment com a drets fonamentals (DF), consisteixen en un dret públic subjectiu directament aplicable i per tant gaudeixen de protecció judicial, sovint reforçada amb algun element constitucional de protecció. En canvi els drets socials generalment es caracteritzen per dependre del contingut que li reconeixin les lleis i consistir en prestacions econòmic-socials, pendents de l'existència de recursos econòmics i pressupostaris suficients per establir el servei públic que proporcionen.

Els drets socials van ser inicialment aspiració i conquesta dels treballadors, però a principis del segle XX es van estendre a la majoria de la població per protegir la majoria de la societat (Constitució alemanya de Weimar, 1919) i les Constitucions posteriors a la II Guerra Mundial, especialment la italiana (1948), els van reconèixer molt àmpliament.

Aquesta va ser la línia seguida per la Constitució espanyola el 1978, que va reconèixer el principi de l'Estat social (art. 1.1 i 9.2 CE) i va concretar una sèrie de DS al llarg del text. La Constitució destaca per la sistematització dels drets i de les seves garanties i, en concret, pel reforçament dels drets fonamentals (gràficament agrupats en la secció 1a del Títol I) mitjançant la reserva de llei orgànica, el recurs d'empara davant del TC i el control de constitucionalitat de les lleis. En concret l'art. 53 CE atorga la màxima protecció als drets civils i polítics, mitjançant les garanties esmentades, si bé inclou en la secció 1ª alguns drets socials destacats, com l'educació, la sindicació i el dret de

vaga. Els altres drets socials tenen el contingut i la protecció que els atorgui la llei que els desenvolupi, estatal o autonòmica.

Tradicionalment, la gran diferència entre els drets fonamentals i els drets socials ha consistit en que els DF es respecten amb la simple abstenció del poder públic (llibertat de religió, de premsa, etc.), mentre que els DS exigeixen una prestació que normalment requereix la creació d'un servei públic (sanitat, seguretat social ...). Aquesta diferència és relativa, per la interpenetració que es produeix entre tots els drets, però subsisteix en les diferències bàsiques. A Espanya el reforçament dels DF probablement va obeir a una reacció contra la seva falta de respecte al franquisme, però sent positiva la seva protecció no justifica l'altre efecte que produeix l'art. 53 CE, la devaluació dels drets de naturalesa econòmica i social. Perquè en realitat la Constitució no recull una categoria homogènia i ni tan sols utilitza aquest terme (sinó el de "principis rectors de la política social i econòmica"), de manera que "drets socials" és una denominació doctrinal, que de vegades té inspiració constitucional (per exemple, "dret" a un habitatge, art. 47) i altres es tracta clarament d'un principi genèric que justifica algunes polítiques públiques (per exemple, la protecció de la família, 39.1 CE); cal estar per tant a la naturalesa jurídica de cada dret o principi rector, així com a les connexions que presenti amb altres principis constitucionals, (sobretot, principi d'igualtat, art. 14), o amb DF en sentit estricte.

Si aquesta operació de qualificació resulta en si mateixa complicada, la seva realització va ser encara una major necessitat fa una dècada, quan van sentir-se els efectes de la crisi econòmica iniciada el 2008. En particular, a partir del 2010 en el pla legal i pressupostari, el Govern dirigit per Rajoy va adoptar una política general d'austeritat basada en retallades socials, que va arribar fins i tot fins a la reforma constitucional de l'art. 135 CE. És molt significativa l'atenció de l'art. 135.2 CE: "Les entitats locals hauran de presentar equilibri pressupostari". La reforma provoca que el dèficit pressupostari ja no ponderi amb els DS sinó que opera com a límit absolut previ.

La idea esmentada del caràcter més rotund dels DF sobre els DS explica l'aparició de dues línies de pensament, sorgides amb la bona intenció de reforçar els DS: la tendència a considerar tots els drets com DF i la teoria de la irreversibilitat dels drets socials, ambdues dirigides a protegir el seu contingut davant de possibles lleis que les puguin debilitar.

S'ha arribat fins i tot a sostenir que la solució dels DS consisteix a passar els principis rectors del capítol III a la Secció 1a; però la consideració com DF depèn exclusivament de la estructura jurídica que les doti cada Constitució i així veiem que han entrat en

aquesta categoria alguns drets socials, com l'educació, però en si mateixa la qualificació com a drets fonamentals dels DS no vol dir una força o protecció superior. Aquesta tesi que canvia la naturalesa jurídica dels drets modificant la seva denominació i emplaçament és un raonament simplista, perquè si es declaren fonamentals tots els drets socials però no hi ha garanties per a la seva protecció com a tal o les institucions no tenen recursos econòmics per organitzar els serveis socials corresponents, només s'obtindrà una gran frustració dels sectors populars.

La tesi de la irreversibilitat, formulada per Konrad Hesse als anys setanta, i que després ell mateix va suavitzar, pretén que la Constitució prohibeix la reculada o regressió dels DS, de manera que les normes noves no podrien disminuir les prestacions establertes per les anteriors.

A Espanya aquesta tesi no ha rebut reconeixement constitucional i ha tingut una acollida doctrinal minoritària, perquè s'ha imposat com a criteri superior la naturalesa jurídica de cada dret, sense que resulti possible imposar una aplicació directa de la Constitució si no es tracta d'un dret subjectiu directament aplicable. Més enllà de les lleis ningú té dret a una prestació determinada (STC 38/1995). A la STC 140/2018, citant abundant jurisprudència, el TC repeteix aquest argument: "és una premissa bàsica, associada al principi democràtic, que el legislador del passat no pot vincular al legislador del futur i, per tant, que no existeix un genèric dret al manteniment de la llei i a la intangibilitat de les situacions jurídiques nascudes a la seva empara (FJ 2). La mateixa conclusió s'arriba des del principi d'igualtat, perquè aquest no exigeix que la llei creadora d'un nou dret, sobretot si té caràcter prestacional, hagi de tenir una irretroactivitat il·limitada, i ni tan sols algun tipus de retroactivitat. El TC admet clarament que cap un distint tractament temporal de situacions iguals.

És cert, però, que la garantia jurídica dels DS és feble i per tant continua sent necessària la recerca de nous mecanismes de protecció, també des dels ens locals. Com fer front en períodes de crisi econòmica a majories parlamentàries que retallen pressupostos de despesa social? Des dels Ajuntaments es poden abordar, al menys, tres grans apartats: la intervenció dels governs locals per protegir els DS mitjançant els mecanismes generals de garantia; la via institucional que potencia los DS per les relacions entre Ajuntaments i d'altres institucions, i per l'aportació dels drets que poden introduir els municipis i altres ens locals per desenvolupar llurs funcions.

Té interès destacar que els Ajuntament poden actuar contra les reduccions operades tant per l'Estat como per les Comunitats Autònomes (CCAA) perquè la crisi última ha revelat que les tasques principals dels drets socials corresponen a les CCAA, encara que

l'Estat mantingui alguns poders en aquest àmbit. Per tant, en contra d'una creença generalitzada, els poders locals s'han de dirigir tant a les CCAA com al propi Estat en raó de les funcions que els correspon.

1.1 Instruments generals de l'ordenament que permeten als governs locals frenar les retallades dels drets socials o estendre el seu reconeixement, especialment la via jurisdiccional

La via jurisdiccional sol considerar-se la més eficaç garantia ordinària dels drets, distingint entre la jurisdicció constitucional i l'ordinària, en procediment ben coneguts i que no val la pena repetir.

En general, l'instrument més eficaç per combatre les lleis regressives és el control de constitucionalitat perquè pot anul·lar la llei, però els problemes es presenten en l'accés al TC perquè els ajuntaments no tenen legitimació per al recurs d'inconstitucionalitat i el més semblant a una impugnació general, que seria el conflicte en defensa de l'autonomia local, té una legitimació tan complicada que mereix una reforma general, com ja s'ha apuntat.

D'altra banda, el recurs d'empara no pot ser contra lleis, excepte a través de la complicada via de l'art. 55.2 LOTC. En tot cas, per definició el dret social que es pretengui defensar per aquestes vies requereix naturalesa de dret fonamental, bé perquè estigui recollit en la secció primera del capítol 2 (educació, sindicació, vaga i petició), bé per presentar una proximitat amb algun dels altres drets fonamentals.

Òbviament un DS molt exigít per la població podria situar-se com els acabats de citar (potser la salut podria ser el candidat més adequat ara a canviar a DF), perquè els problemes de prestació i finançament tenen semblances amb l'educació i l'exigència de la població també és molt àmplia.

La protecció de drets pel TC va tenir crítiques raonables des del primer moment i a l'actualitat es reforça la competència dels Jutges i tribunals ordinaris; en part, per l'increment de les crítiques al paper del TC, el retard de les seves sentències i els problemes de l'abús de les sentències interpretatives, però es tracta de problemes que desborden l'àmbit dels drets socials. El control de les lleis recau també en aspectes formals importants com el tipus de norma (abús del decret- llei), la reserva de llei (en relació amb el reglament i la posició particular de les Ordenances), el procediment

(esmenes excessives) i la seguretat jurídica (llei òmnibus), que poden afectar normes que regulen els drets socials, però que també són de caràcter general.

Una via particular que reforça la protecció jurisdiccional en els DS és l'efecte del principi d'igualtat i d'altres principis constitucionals. El principi d'igualtat en particular quan entra en connexió amb ells, reforça els drets concrets. En la pròpia Constitució es pot veure aquest efecte en l'art. 35 CE que prohibeix la discriminació al treball per raó de gènere, però n'hi ha d'altres possibilitats de reforçament dels DS per efecte de la projecció de la igualtat.

El 41 EAC legitima la perspectiva de gènere, fonamentant altres polítiques noves en el tractament de la igualtat home-dona, perquè resulta clar que la perspectiva de gènere implica molt més que la simple igualtat. Punts que afecten la convivència veïnal estimulen la realització de polítiques locals contra la violència masclista en tasques complementàries de gran interès, com els centres d'acollida de la dona maltractada que marxa de casa però no vol denunciar la parella per por, i per tant no té protecció judicial.

Les vies de protecció judicial requereixen analitzar en cada cas el dret públic subjectiu de prestació, assumint la importància del triple nivell judicial (TC, TJ-UE, TEDH), no només per exigències de la relació entre ordenaments, sinó també per la importància que desplega la jurisprudència dels diferents tribunals.

1.2. La regulació específica de drets socials per la normativa local.

L'ampli nombre de DS que es conté al Capítol 3 CE, més els que es recullen en la majoria dels Estatuts d'autonomia reformats després del 2006, mostra la varietat de formes jurídiques, i fins i tot una notable ambigüitat, ja que alguns són drets, altres principis rectoris i la majoria polítiques públiques. A aquestes llistes cal afegir l'aportació de l'Agenda de l'ONU 2030, influent a més per la via de l'article 10.2 CE, i l'Agenda Europea 2020. Sense espai ara per abordar els principals DS que es deriven dels textos anteriors ens limitem a exposar una metodologia que pot ser comú a diversos d'ells.

Es tracta de delimitar les diferents facetes de cada dret social i estudiar la millor forma de protecció de cadascuna d'elles. L'exemple històric citat sovint és el dret al treball, el més antic i utòpic dels drets socials (recollit per primera vegada en la Constitució francesa de 1793 i posteriorment en la de 1848). Encara que com a tal dret al treball no ha passat de ser un principi rector, ha generat en canvi tot un conjunt de drets amb

protecció molt més eficaç, que operen com a norma objectiva i drets subjectius. Així: el dret a un horari màxim de treball, el dret a vacances pagades, a igual salari entre homes i dones, i fins i tot el dret a la negociació laboral.

Només a tall d'exemple es poden distingir les facetes del dret a l'habitatge, que té certament una formulació constitucional (art. 47) tan elemental com va tenir en el seu temps el dret al treball: "Tots els espanyols tenen el dret a un habitatge digne i adequat ". Si s'intenta potenciar aquest dret tractant-lo com dret subjectiu o seguint la tesi de la irreversibilitat, els progressos semblaran molt limitats. Pot avançar-se més si, partint que l'habitatge és un problema històric i estructural a Espanya, s'avança per la pluralitat de facetes que el dret comprèn: Plans estatals (últim RD 106/2018) i la seva relació amb CCAA i ajuntaments; parcs d'habitatges de lloguer públic; assistència social als sense sostre, com a pal·liatiu; protecció enfront de les hipoteques i els desnonament; prohibició de vendes abusives; protecció enfront de pobresa energètica, etc.

El mateix mètode d'anàlisi pot aplicar-se a d'altres drets socials rellevants, tan diversos com l'assistència social, l'acollida dels refugiats, el tractament de la dependència, etc. Segons la seva naturalesa, encara poden distingir-se altres facetes, com els drets socials dels immigrants, que requereixen una atenció variada (educació, salut, esport ...) o aquells que es desenvolupen principalment a través de la participació.

1.3 La via institucional.

Al costat de la via jurisdiccional s'ha desenvolupat aquesta via institucional, en la qual prevalen les relacions entre els ajuntaments i els altres ens locals, així com entre el conjunt i les institucions de la Comunitat Autònoma, de l'Estat i de la Unió Europea. Sovint conegudes com relacions verticals, les seves tècniques han estat desenvolupades pels sistemes federals i, fins a cert punt, s'han traslladat a l'Estat autonòmic.

La seva filosofia consisteix a superposar a les competències respectives una xarxa de tècniques que posin remei els inconvenients de la partició competencial i fonamentin les pràctiques de la col·laboració. De vegades, a més, la participació és imprescindible per introduir la confiança mútua. Per exemple, el 2017 diversos ajuntaments es van oferir a l'acollida de refugiats i immigrants, particularment quan diversos Estat europeus rebutjaven rebre al vaixell Open Arms, amb més de 600 immigrants a bord, i

quan el govern dubtava davant la magnitud de l'aposta internacional. En decisions que impliquen tants interessos tant l'Estat com les CCAA i els Ajuntaments s'han de consultar mútuament abans d'adoptar compromisos, perquè ni l'Estat ni l'Ajuntament poden decidir per si mateixos.

Alguns Ajuntaments grans han incorporat al seu funcionament tècniques properes a la confiança parlamentària per controlar l'aplicació dels DS, entre d'altres objectius. Aquesta parlamentarització dels Ajuntaments sembla raonable en assemblees representatives nombroses - hi ha plens municipals superiors al nombre de diputats d'alguns parlaments autonòmics- però la translació no pot fer-se mecànicament i l'eficàcia de les noves tècniques depèn molt del sistema de forces polítiques.

Major facilitat presenta l'extensió de l'Ombudsman, amb variades denominacions, en molts Ajuntaments. Però l'eficàcia dels seus informes i, en general, de la seva actuació depèn molt dels caràcters de la ciutat i del sistema de partits existent.

2. Medi Ambient i Govern locals

2. 1. El paper clau dels governs locals en la protecció del medi ambient: una exigència del dret internacional i del dret de la UE

La primera cimera mundial sobre medi ambient d'Estocolm a l'any 1972 va marcar clarament un punt d'inflexió en la presa de consciència dels efectes de la crisi ecològica a nivell planetari i de les responsabilitats dels estats i de la societat. Des de llavors s'han celebrat moltes més cimeres que han donat lloc a importants tractats internacionals tot esdevenint la protecció del medi ambient un dels reptes més importants del segle XXI. En moltes d'aquestes normes internacionals s'ha destacat el paper clau dels governs locals.

Aquest enfocament el podem trobar en un dels àmbits més rellevants i d'actualitat com és el **canvi climàtic** del qual n'és una bona expressió l'Acord i la Decisió de Paris de la COP 21 a l'any 2015 que van fixar l'objectiu que la temperatura del planeta no superi 2°C a finals del segle XXI respecte als nivells preindustrials i fer tot el possible per reduir-lo a 1.5°C. Ambdós textos normatius recorden la cabdal funció dels ens locals en la mitigació i en l'adaptació al canvi climàtic. També l'informe del Grup Intergovernamental sobre el Canvi Climàtic (IPCC) de 2014 insisteix que cal una

cooperació a totes les escales de govern (també la local) i un enfocament integrat que tingui en compte totes les polítiques implicades (ús del sòl, mobilitat, economia, energia, etc.) on els governs locals tenen un important rol en molts d'elles. La urgència en potenciar més aquest vessant cooperatiu i integrador ha estat reclamada, recentment, per l'informe de l'IPCC d'octubre de 2018 sobre "Global Warming of 1.5°C" el qual constata que actualment la temperatura ja s'ha incrementat en 1°C i si continua la tendència actual és probable arribar a 1.5°C, ben aviat, entre els anys 2030 i 2052.

Un altre dels casos significatius és l'**Agenda 2030 per al Desenvolupament Sostenible** que es va adoptar a la Cimera mundial sobre Desenvolupament Sostenible de 2015. Aquesta Agenda conté 17 Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) que els estats han de desplegar per aconseguir-los a l'any 2030. Si bé tots els ODS impacten en les polítiques locals, alguns d'ells tenen una especial incidència com, per exemple, l'11 sobre "Ciutats i comunitats sostenibles".

Finalment, a nivell de la UE, malgrat el principi de neutralitat institucional, són constants les referències a l'important paper dels governs locals en la protecció del medi ambient. Un clar exponent és la Decisió 1386/2013/UE del Parlament Europeu i del Consell de 20 de novembre de 2013 relativa al **Programa General d'Acció de la Unió en matèria de Medi ambient fins a 2020** «Viure bé, respectant els límits del nostre planeta». De forma general, es diu: "En muchos casos, las medidas para alcanzar los objetivos prioritarios tendrán que adoptarse principalmente a nivel nacional, regional o local". I els governs locals són sempre esmentats per aconseguir els nou objectius prioritaris establerts per al 2020.

Un bon exemple del lloc central que ocupen els governs locals a la UE és el **Pacte d'Alcaldes per al Clima i l'Energia**. Es tracta d'una iniciativa que va impulsar la Comissió Europea el 2008 amb la finalitat de reunir als governs locals que voluntàriament volguessin comprometre's a aconseguir i superar els objectius de la UE en matèria de clima i energia. L'èxit de la iniciativa va fer que s'ampliés a altres estats fora de la UE i, actualment, en formen part més de 7.000 autoritats locals i regionals de 57 estats de tot el món. Aquest Pacte està obert a totes les autoritats locals democràticament constituïdes amb/per representants electes, independentment de la seva grandària i de l'estadi d'implantació de les seves polítiques en matèria d'energia i clima. Els compromisos per als signants del Pacte estan lligats al marc polític de la UE en matèria de clima i energia: el paquet pel clima i l'energia per 2020 per als signants

que s'han incorporat entre 2008 i 2015, i el marc pel clima i l'energia per 2030, així com l'Estratègia de la UE per a l'adaptació al canvi climàtic en el cas dels signants que ho hagin fet després de 2015. Els signants del Pacte es comprometen a adoptar un enfocament integrat en la mitigació del canvi climàtic i l'adaptació a aquest. Concretament, es requereix que preparin, en els primers dos anys de la seva adhesió, un Pla d'Acció per al Clima i l'Energia Sostenible amb els objectius de reduir les emissions de CO2 en almenys un 40 % per 2030 i augmentar la resiliència al canvi climàtic. Posteriorment, es fa un seguiment del compliment del pla.

2.2. La situació actual dels governs locals en la protecció ambiental a l'Estat espanyol i a Catalunya, una posició de feblesa.

La Constitució espanyola (CE) no reconeix expressament que els governs locals ostentin competències sobre medi ambient i, per tant, s'ha d'entendre que deriven del reconeixement de l'autonomia local (art. 137 i 140), de conformitat amb la CEAL i la jurisprudència constitucional. Aquesta indeterminació ha estat corregida per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) en reconèixer unes competències locals (art. 84) sobre la matèria de medi ambient i d'altres relacionades (per exemple, ordenació del territori, urbanisme, prevenció d'incendis, mobilitat, platges, rius, llacs i muntanyes). Ara bé, es limita a establir que els governs locals han de tenir competències pròpies sobre aquestes matèries tot remetent-se a la legislació (local i sectorial) per a la seva concreció. I el problema és que el legislador estatal i el català (local i sectorial) han establert un nivell competencial local molt feble en medi ambient. D'aquí que els ens locals hagin hagut d'emprar altres títols competencials per incidir en polítiques ambientals tot essent l'urbanisme un dels més importants.

Malgrat el municipi és l'element nuclear del govern local, el nivell competencial municipal en medi ambient s'ha agreujat després de la LRSAL:

- a) S'ha neutralitzat la capacitat general d'actuació municipal per satisfer les necessitats veïnals –entre d'altres, les ambientals- (art. 25.1 LBRL) i s'ha suprimit la possibilitat que els municipis realitzin activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions com en medi ambient (art. 28 LBRL). Això està relacionat amb el nou sistema competencial local sobre les competències pròpies i delegades (art. 7 LBRL). Només es permet que els ens locals puguin exercir competències distintes d'aquestes esmentades

quan no posin en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la Hisenda local i no s'incorri en un supòsit de concurrència competencial amb una altra administració pública. Aquest criteri és inadequat per fer front a les problemàtiques ambientals que, com hem vist, sovint requereixen una cooperació en els diversos nivells territorials.

- b) S'han reduït les matèries de competència municipal pròpia en medi ambient tot essent un clar exemple el medi ambient urbà quan abans s'esmentava el medi ambient (art. 25.2.b). Segons els criteris internacionals i de la UE, les competències municipals no s'han de limitar al nucli urbà sinó que es refereixen al medi ambient en general.
- c) Es dificulta, a favor de les diputacions provincials, que els municipis de població inferior a 20.000 hab. prestin serveis municipals obligatoris de caràcter ambiental (art. 26.2 LBRL) consistents en la recollida i tractament de residus, proveïment d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals, neteja viària, accés als nuclis de població, pavimentació de vies urbanes i enllumenat públic. Els municipis poden prestar aquests serveis només si demostren que els poden prestar a un cost efectiu menor que el de la forma de prestació proposta per la Diputació.
- d) Es limiten els ens locals supramunicipals de caràcter voluntari - mancomunitats i consorcis- (DA 11 LBRL) per a dur a terme obres i serveis públics dels art. 25 i 26 LBRL. Això afecta la seva utilització per a totes aquelles competències i serveis ambientals per delegació o concurrents amb les d'altres municipis, així com per a l'exercici de l'activitat econòmica.

Tant la CE com l'EAC reconeixen el principi de suficiència financera local (respectivament, art. 142 CE i 84.3 i 4 EAC). Aquest principi és clau ja que de poc serveix que els ens locals tinguin un nivell competencial elevat en medi ambient si no disposen de prou recursos per exercir-les. No obstant, és prou sabuda la manca de recursos econòmics suficients dels ens locals.

S'han detectat problemes en la prestació de **serveis públics ambientals que tenen un doble vessant metropolità i municipal** ja que, molt sovint, estan plenament interrelacionats. Un dels més clars són els residus municipals on la recollida i transport

correspon als municipis, mentre la gestió posterior a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB). És obvi que els objectius de reciclatge i de reutilització dels residus municipals que ha de complir l'AMB resten condicionats a com siguin recollits i transportats pels municipis. Si bé és cert que la normativa atorga a l'AMB una potestat de coordinació dels serveis municipals de recollida i transport de residus municipals, la poc clara determinació del contingut d'aquesta potestat i les dificultats polítiques del seu exercici han fet que, a la pràctica, no s'utilitzi gaire.

L'actual debat sobre la denominada “**remunicipalització**” dels serveis públics locals impacta de ple en molts de caràcter ambiental com són els referits al subministrament i sanejament d'aigua i la recollida de residus. Els criteris jurídics de sostenibilitat i d'eficiència establerts per l'art. 85.2 LBRL en l'elecció de la forma de gestió directa o indirecta dels serveis públics locals han estat interpretats en un sentit, primordialment, econòmic. Cal dotar-los d'un significat més ampli per tal d'incloure la sostenibilitat ambiental i social.

Com hem comentat, els problemes ambientals requereixen la corresponsabilització de tots els actors implicats (estat, empreses i societat civil). Per tant, és imprescindible la participació pública en l'adopció i en l'execució de les polítiques locals ambientals. És cert que, a nivell constitucional, estatutari i legal, ja està recollit el principi de participació pública en els afers públics i, en particular, en els ambientals. Però manca establir els mecanismes per a què aquesta participació pública sigui efectiva i real.

2.3 Propostes de millora

A continuació, s'esmenten algunes propostes de millora:

- La CE estableixi un mínim competencial dels governs locals.
- L'EAC enforteixi les competències dels governs locals en medi ambient.
- Articular sistemes de concurrència competencial dels municipis amb altres administracions públiques en la protecció ambiental.
- Recuperar les competències municipals pròpies sobre medi ambient i no limitar-les al medi ambient urbà.
- Reforçar els serveis municipals obligatoris ambientals assegurant que la prestació correspondrà als municipis amb independència del seu cost efectiu.

- Fer efectiu el principi de suficiència financera local tot atorgant recursos econòmics suficients als ens locals en matèria ambiental.
- Potenciar ens locals supramunicipals de caràcter voluntari (mancomunitats i consorcis) per tots aquelles competències i serveis ambientals que ho requereixin.
- Millorar la coordinació de la prestació de serveis públics ambientals que tenen un doble vessant metropolità i municipal.
- Incloure la sostenibilitat ambiental i social en els criteris jurídics d'elecció de la forma de gestió directa o indirecta dels serveis públics locals.
- Fomentar ens locals supramunicipals de caràcter voluntari (mancomunitats i consorcis) per tots aquelles competències i serveis ambientals que ho requereixin.
- Establir els mecanismes per a què la participació pública en l'adopció i en l'execució de les polítiques locals ambientals sigui efectiva i real.

3. Les “smart cities” i el dret a la ciutat

3.1 “Smart cities”, serveis públics i drets dels ciutadans.

El concepte de *Smart City* fa referència a una realitat en el que el seu element fonamental es troba en la incorporació de l'ús de la tecnologia en els espais públics urbans per aconseguir determinades finalitats d'interès públic com pot ser la millora de les infraestructures i serveis públics. En les coordenades d'una revolució digital en constant evolució sorgeix el concepte de *smart city* que pren com a base la utilització en l'àmbit urbà de les **noves tecnologies de la informació i comunicació** per aconseguir objectius que giren al voltant de les idees de sostenibilitat, eficiència i participació. Sota aquest concepte s'han estructurat un seguit d'eixos o punts principals: *smart governance*, *smart economy*, *smart mobility*, *smart environment*, *smart people*, i *smart living*. Per a la consecució d'aquests objectius s'utilitzen fórmules de col·laboració públic-privat. Això pot portar, tal com s'ha posat de relleu, a una transformació del model de governança en què adquireix una major rellevància el pes de les grans empreses tecnològiques.

El concepte de *Smart City* ha estat utilitzat com un element de legitimació per a la realització d'importantes inversions de fons públics, afavorides des d'instàncies com la Unió Europea a través de programes com l'**Horizon 2020**. S'ha concebut com un motor per millorar la competitivitat de les empreses europees en el context de la revolució digital en què ens trobem immersos. S'observa com freqüentment aquest concepte és utilitzat des d'una perspectiva de màrqueting i com un lema publicitari per al desenvolupament de determinades tecnologies i l'atracció de les referides inversions públiques. En aquest escenari, les administracions públiques han donat rellevància a aquesta realitat no només com a revulsiu de les empreses sinó també per no quedar-se al marge d'aquest procés imparable de desenvolupament tecnològic en l'àmbit urbà i aprofitar al màxim les seves potencialitats en l'àmbit de les seves competències.

Des d'un punt de vista jurídic el concepte d'*Smart City* resulta d'utilitat per a la descripció d'una nova realitat amb problemàtiques específiques que requereixen solucions jurídiques concretes: major intromissió en l'àmbit de la privacitat i protecció de dades, l'accés a dades massives en obert, el creixement de la fractura digital entre les empreses (entre grans i petites i mitjanes) i entre els ciutadans (entre els adaptats tecnològicament i els que no ho estan), un increment de la col·laboració publico-privada (les administracions han d'acudir a les empreses que estan preparades tecnològicament), unes prestacions més segures, eficients i econòmiques, una major canalització d'informació i dades, la facilitat de participació, la necessitat de garantir les regles de la competència i de la concurrència per a les empreses que vénen dedicant-se a aquests àmbits, la responsabilitat pels danys que pot produir la tecnologia o altres qüestions rellevants són alguns dels exemples que podem esmentar al respecte.

Ara bé, aquest concepte no permet identificar un determinat règim jurídic definit, clar i aplicable, sinó que les normes es troben de forma fragmentària i dispersa. Com s'ha afirmat en reiterades ocasions, el Dret va darrere de la realitat que pretén regular, circumstància que s'accentua amb la rapidesa amb que la tecnologia va transformant la realitat. De vegades assistim astorats a una renúncia del Dret a regular una realitat que no ens és coneguda. Alhora, les ànsies de liderar aquest procés per les administracions no sempre va acompanyat d'una estratègia definida des d'una perspectiva pública, en la qual es ponderin adequadament els beneficis i riscos de tot això, més enllà de la mera incorporació de la tecnologia al espai públic urbà en base als avantatges o beneficis que presumiblement proporciona al conjunt de la ciutadania.

Des de la perspectiva de les *Smart cities* cobren especial rellevància els **serveis públics i els serveis d'interès general** quant es tracten d'activitats essencials per a la ciutadania de caràcter prestacional, ja que l'eficàcia i eficiència poden millorar exponencialment a través de la incorporació de les noves tecnologies. Cal, però, repensar aquests serveis no només des d'una perspectiva merament economicista sinó també des de la perspectiva dels drets dels usuaris dels mateixos. La tecnologia pot afavorir, sens dubte, el desenvolupament d'aquests drets, però al mateix temps pot provocar certes situacions contràries a aquests, especialment des de la perspectiva del principi d'igualtat i no discriminació en l'accés als serveis públics. En aquest sentit, trobem els biaixos que pot provocar la utilització d'algoritmes en **decisiones automatitzades** que poden determinar aspectes tan rellevants com la prioritització de la realització de determinades prestacions respecte a altres, o poden determinar qüestions tan rellevants com la llista d'espera per accedir-hi. Això comporta certs riscos de discriminació entre els usuaris a través de la rígida aplicació de fórmules matemàtiques.

La dificultat de regular les decisions automatitzades adoptades a través de fórmules com els algoritmes es posa de relleu amb tot el seu cruesa. Així, la necessitat de saber en base a quins criteris són adoptades aquestes fórmules o quin tipus de dades utilitzen cobra una gran rellevància. La necessitat d'escometre les decisions automatitzades basades en el big data ha portat al fet que diverses ciutats hagin procedit a establir alguns tipus de mesures normatives i organitzatives. Hem de destacar com adquireixen rellevància els aspectes procedimentals en quant permeten garantir com es forma l'algoritme que resulta determinant en la presa de decisions, possibilitant una participació efectiva de les persones interessades. En aquest aspecte cobra rellevància tant com va ser elaborada la fórmula corresponent com també com s'obtenen les dades en base als quals és adoptada la decisió. Per aconseguir això s'han de posar els mecanismes que permeten comprendre com va ser construït l'algoritme i sotmetre el mateix a controls i auditories per verificar els efectes que té el mateix. Han de, per tant, posar-se a disposició del ciutadà com posteriorment l'òrgan jurisdiccional que controla. La discrecionalitat es trasllada al moment d'elaboració de l'algoritme i de com s'obtenen les dades. Un cop això s'ha determinat la resposta ve determinada tenint un caràcter més reglat.

3.2 El dret a la ciutat.

El marc jurídic aborda la realitat de les ciutats intel·ligents des d'un perspectiva fragmentària i dispersa. Una manera d'enfocar aquesta regulació seria a través del **dret a la ciutat**. Aquest dret ha estat construït des de ciències com la sociologia i permet servir de contrast o contrapunt a aquest desenvolupament imparable de la tecnologia en els espais públics urbans i l'apropiació dels mateixos des de perspectives merament mercantilistes. Com ha assenyalat el Prof. J.-B. Auby el dret a la ciutat faria referència als assumptes i mecanismes jurídics entorn de quatre problemes: espais públics, les infraestructures i serveis públics, la regulació de l'ús dels sòls i el govern urbà. Es tracta, però, d'un dret que ha estat qualificat com emergent i que requereix un major reconeixement des de la perspectiva de l'ordenament jurídic vigent.

En la implementació dels projectes de *smart cities* juga un paper important la contractació pública innovadora. Això comporta la necessitat d'evolucionar, com ha assenyalat el Prof. F. Hernández González, d'un model basat predominantment en la tècnica subvencional a un model orientat cap a la contractació pública estratègica ("comprar en lloc de subvencionar"), que troba la seva màxima expressió en les Directives de contractació pública de 2014. Així, com ha destacat aquest autor, "la posada en marxa d'iniciatives d'*Smart cities* passa per promoure fórmules de col·laboració publico-privada (amb un adequat repartiment dels riscos); procediments flexibles, que permetin la negociació amb les empreses, l'ús de prescripcions tècniques funcionals o basades en el rendiment (enfrent de criteris tècnics tancats) i la introducció de millores o variants; contractes de gestió integral de serveis (enfrent de l'atomització de contractes); contractes de resultats, d'acord amb indicadors de qualitat objectius i mesurables, i contractes de llarga durada (que permetin economies d'escala i l'amortització de les inversions)". Això requereix una adaptació de la legislació de contractes del sector públic que pugui donar resposta a aquesta nova realitat.

3.3 Propostes de millora

Entre les possibles reformes normatives per tal de donar cobertura al fenomen de les *Smart cities* es proposen:

—Donar una major cobertura normativa al dret a la ciutat en les seves diversos aspectes ja sigui des d'un punt de vista constitucional, legislatiu o fins i tot des de la pròpia normativa local amb l'objectiu d'evitar que en base al fenomen de les *smarts cities* es produeixin fenòmens de patrimonialització i privatització de l'àmbit urbà per mitjà de les noves tecnologies.

—Establir estàndards de funcionament dels serveis públics en els que l'ús de la tecnologia resulta rellevant, que permetin delimitar el règim de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.

—Preveure en els instruments de planificació urbanística criteris per tal de la distribució territorial de les tecnologies i dels sensors de recollides de dades per tal de proporcionar una distribució equitativa en els diferents àmbits territorials en temes com el transport o el subministrament de serveis bàsics.

— Preveure estructures organitzatives destinades a supervisar i controlar el procés de recollida de dades massives (*big data*), la seva posada a disposició de la ciutadania en general (*open data*), la seva anàlisi (*minería de dades*) per tal de proporcionar informació rellevant per a dur a terme l'activitat de les administracions públiques relacionades amb el fenomen urbà.

—Establir mecanismes de garantia per l'adopció de decisions automatitzades basades en algorismes. En aquest sentit, es recomana la adopció d'una sèrie de principis o criteris: com el de fomentar la consciència en els biaixos que pot provocar la elaboració d'algorismes, l'adopció de mecanismes que permetin corregir els biaixos i els efectes discriminatoris de l'aplicació d'aquestes fórmules matemàtiques en les decisions públiques, l'assumpció de responsabilitats per les administracions públiques quan adoptin algorismes per a fonamentar les seves decisions, explicar com s'han adoptat aquests criteris i fórmules automàtiques de decisió, donar informació sobre els procediments d'obtenció de les dades massives, establir fórmules d'auditoria i control, així com mètodes de valoració dels models adoptats.

—Regular formes de contractació pública més flexibles per aconseguir una compra pública innovadora, facilitant un diàleg amb les empreses, establint criteris tècnics flexibles i no rígids que permetin desenvolupar la utilització de la darrera tecnologia disponible.

TERCERA PART: ASPECTES LEGALS A CANVIAR. ASPECTES CONSTITUCIONALS.

1. Aspectes legals

Un programa de reformes bàsiques en l'actual ordenament dels governs locals pot abastar diversos camps de intervenció. Al llarg dels apartats anteriors ja s'han formulat diverses propostes específiques. Es resumeixen ara les grans línies de reforma.

És prioritària una reforma de la LBRL, o una **nova Llei bàsica de autonomia i govern local**, com ja es va projectar en anteriors legislatures, que d'una banda, reverteixi els efectes nocius de la LRSAL pel que fa als aspectes competencials i organitzatius, i d'altra banda, incrementi el nivell de contingut protegit de l'autonomia local, en allò competencial –clàusula general de competències pròpies- i en la participació efectiva en la presa de decisions per part de les instàncies autonòmiques i estatals, en la línia de la CEAL. La reforma del sistema electoral, ara contingut a la **LOREG**, i del sistema de finançament parcialment recollit al **TRLHL**, han de coordinar-se amb l'anterior reforma de la legislació bàsica.

La reforma de la legislació bàsica ha d'anar acompanyada de la progressiva reforma de les diverses **lleis sectorials**, especialment per fer front a les exigències de major intervenció local en la satisfacció i protecció dels drets econòmics i socials dels ciutadans i en els reptes del nou context–habitatge, serveis socials, medi ambient, administració intel·ligent, dret a la ciutat-, matèries que en bona part són de la competència legislativa autonòmica.

Alguns aspectes de **l'organització territorial** local també poden ser objecte de reforma pel legislador ordinari, estatal i autonòmic, en polítiques contra l'inframunicipalisme o de major descentralització i participació en els districtes.

En tots aquest processos, i també en els de major abast que s'enuncien a continuació, s'ha de garantir l'efectiva participació del món local, i per tant cal reformar l'actual regulació del Consell de Governos local i de la CNAL.

2. La dinàmica de la reforma constitucional

En aquest context, una futura dinàmica de necessàries reformes institucionals, que podria arribar a la revisió constitucional de l'organització territorial del poder, hauria d'incloure al seu programa certes reformes del sistema de govern local que tinguessin en compte una sèrie de qüestions.

Amb caràcter general, l'articulació d'una **protecció més eficaç de l'autonomia local**, sobretot a nivell **municipal**, encara que també al nivell intermedi de govern local segons es configuri, amb la determinació constitucional i estatutària de les seves competències bàsiques i mecanismes de finançament. La incorporació a la Constitució de la clàusula general de competència pròpia municipal, així com del principi de subsidiarietat, en la línia preconitzada per la CEAL, poden contribuir a una més eficaç garantia constitucional de l'autonomia local. Així mateix, la regulació constitucional del mecanisme veritablement efectiu per la defensa jurisdiccional de l'autonomia local davant el Tribunal Constitucional.

En el cas del nivell intermedi -avui, amb caràcter general, la província- la seva autonomia ha d'estar en consonància amb la configuració funcional de dit nivell, segons si es tracta d'una estructura de suport i assistència al nivell municipal, o bé d'un veritable govern local, amb capacitat per a formular polítiques públiques pròpies sobre la vida econòmica i social del seu territori que incideixen directament en els drets dels ciutadans.

D'altra banda, una **major interiorització del govern local en l'àmbit de les comunitats autònomes**, o almenys d'aquelles que expressen un fet diferencial propi en la seva organització territorial –i encara més en la hipòtesi d'un tractament específic per Catalunya- pel que fa a la seva configuració, a l'atribució de competències i en els aspectes relacionals i organitzatius. Això ha de comportar uns efectes positius de diferenciació, flexibilització i adaptació, especialment en l'estructuració territorial del conjunt de la govern local al voltant del nivell intermedi. Ha de quedar a disposició autonòmica, al menys en el cas de Catalunya, la seva organització territorial interna, refonent, si és el cas, les províncies, vegueries i àrees metropolitanes.

La dinàmica de interiorització autonòmica pot incloure també alguns aspectes del sistema electoral local, com succeeix a altres Estrats regionals i federals.

Caldrà ponderar la possibilitat d'incorporar el **nivell metropolità** a la mateixa definició constitucional dels elements de l'organització territorial de l'Estat, tal i com ja ha succeït a altres països europeus, amb la capacitat de garantia i d'impuls de la institució que això significa. La competició internacional i mundial de les grans metròpolis, i l'emergència de la ciutat com a nou referent de construcció política, n'exigeixen una determinació constitucional.

Segons s'articuli la dinàmica de reforma constitucional, pot coordinar-se amb una contemporània **reforma de l'Estatut d'autonomia**, si és el cas de tendir-se cap a la major interiorització autonòmica del govern local, de manera que l'Estatut pugui esdevenir una veritable "Constitució territorial local" que garanteixi l'autogovern municipal front el propi legislador autonòmic.

En totes aquestes dinàmiques reformadores, a banda dels específics procediments establerts, sempre hi pot jugar un paper important el Parlament autonòmic, en la mesura que en qualsevol dels casos, té reconeguda la legitimació per a portar a terme la iniciativa de reforma.